

zekere juridisering: een sterke focus op regelgeving die ten koste is gegaan van het concentreren op de zaken die er toe doen.

Bij systeemgericht toezicht is de risico-analyse van het bedrijf primair uitgangspunt voor het overleg tussen bedrijf en toezichthouder over de risico's. De toezichthouder beoordeelt of alle componenten van een goede risico-analyse en -evaluatie aanwezig zijn en geïmplementeerd. Hij/zij kan daaruit voortvloeiend in bepaalde gevallen aangeven dat bepaalde risico-factoren zijn onderbelicht of uitgangspunten niet overeenkomen. Een en ander resulteert dan bij voorkeur in een koppeling tussen risico-analyse en vergunningvoorschriften. Het gaat daarbij niet zozeer om een schifting in belangrijke en onbelangrijke voorschriften, maar om de verbinding tussen voorschriften en (belangrijke) risico's. Een logische volgende stap is om bij een revisievergunningprocedure de risico-analyse als een belangrijk basisdocument te gebruiken.

In april 2009 is een werkgroep systeemgericht toezicht aan de slag gegaan, die de ontwikkeling verder vorm geeft en de

samenhang met andere ontwikkelingen (b.v. uitvoeringsdiensten) bewaakt. Deze werkgroep, getrokken door de VROM-Inspectie, wordt vertegenwoordigd door provincies (IPO, enkele individuele provincies), Arbeidsinspectie, Rijkswaterstaat, de branche-organisaties Vereniging Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), Vereniging Afvalbedrijven en de Stichting Coördinatie Certificatie Milieu- en arbomanagementsystemen (SCCM). Naast bovengenoemde onderwerpen komen daar onderwerpen als opleidingen voor inspecteurs, de juridische aspecten, en daarbij met name de opstelling van het Openbaar Ministerie, en ook systeemgericht toezicht bij concerns met meerdere vestigingen in Nederland aan de orde.

Nadere informatie

Nadere informatie vindt u op de website www.inspectieloket.nl onder domein Chemie of Afval

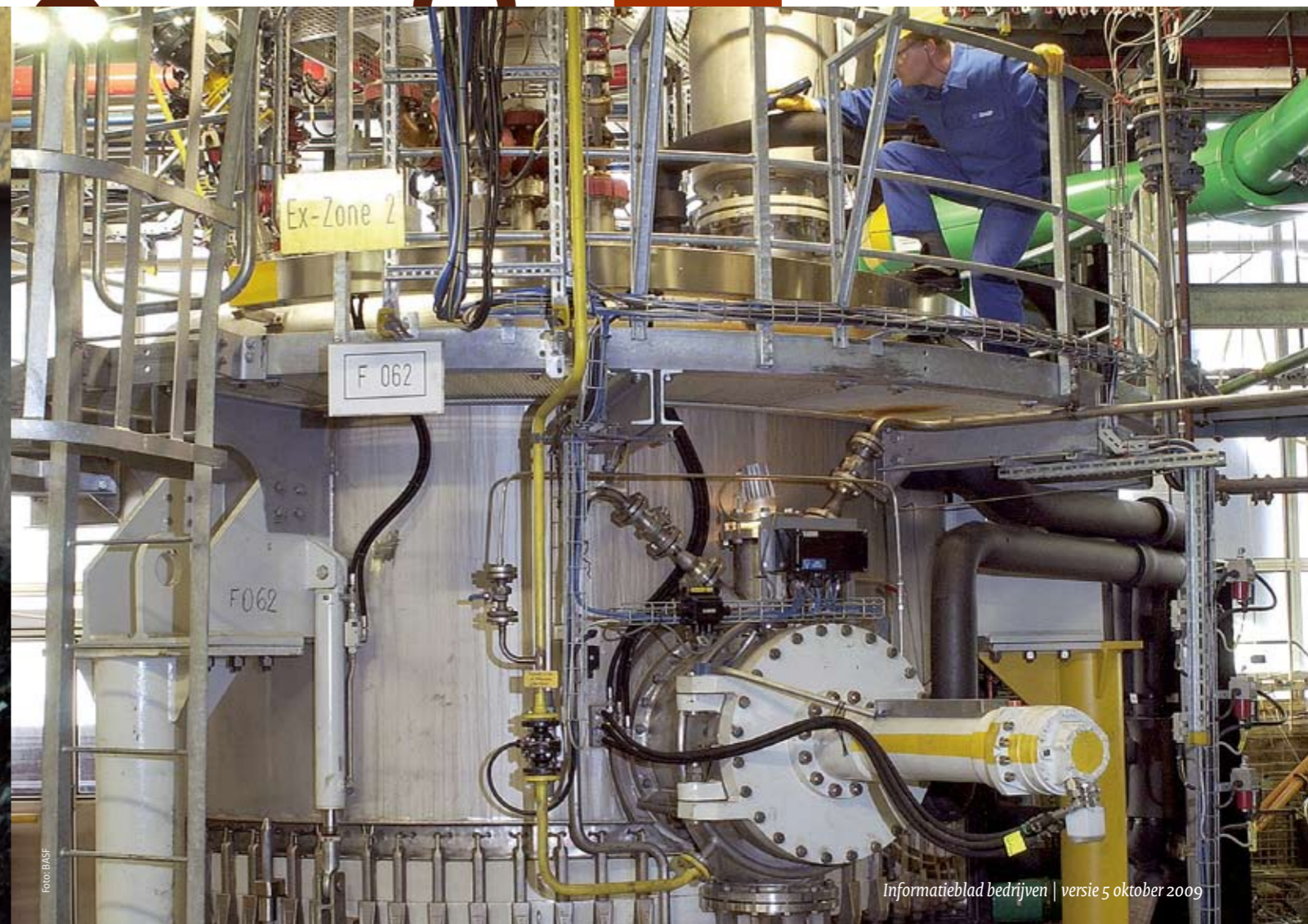
Contactpersonen:

Kees Boekel, VROM-Inspectie (06 - 52 05 01 52);
Marinus Jordaan, IPO (070 - 888 12 93).

Vernieuwing Toezicht

Stysteemgericht toezicht:

grotere verantwoordelijkheid voor naleving bij bedrijven



Stysteemgericht toezicht: grotere verantwoordelijkheid voor naleving bij bedrijven

Inleiding

Het Kabinetprogramma Vernieuwing Toezicht is gericht op verlaging van de toezichtlast en verhoging van de effectiviteit (betere kwaliteit) en efficiëntie (in minder tijd) van de toezichtstaken (milieu, veiligheid, arbo etc.) van de overheid. Hierbij zijn ruwweg vier verbeteringsporen te onderscheiden:

1. Verbetering van de focus van toezicht: meer op de grote risico's, meer op de niet-nalevers;
2. Verbetering van de uniformiteit van optreden;
3. Verhoging van professionaliteit;
4. Het leggen van een grotere verantwoordelijkheid voor naleving van wet- en regelgeving bij de bedrijven.

Dit laatste onderwerp staat centraal in dit informatieblad. Het leggen van een grotere verantwoordelijkheid voor naleving bij bedrijven impliceert:

- Voor bedrijven: verinnerlijking van naleving wet- en regelgeving door borging in eigen bedrijfsmanagementsystemen;
- Voor overheid: beter gebruik maken van informatie van bedrijfsmanagementsystemen. Het betekent dat de toezichthouder toeziet dat de nalevingsnormen op de juiste wijze in de bedrijfssystemen zijn opgenomen.

Dit vergt een intensief overleg tussen toezichthouder en bedrijf en vraagt van het bedrijf dat zij bereid is hierover een open gesprek aan te gaan. De verwachting is gerechtvaardigd dat het bedrijf hieraan volledig wil meewerken aangezien er een gemeenschappelijke doel is, namelijk zowel de toezichthouder als het bedrijf streeft een verbeterde naleving na. Bij een vastgestelde goede naleving en pro-actieve werkwijze kan de toezichthouder zich terughoudend opstellen waardoor efficiency-winst kan worden geboekt.

Vormen van toezicht die aangrijpen op de bedrijfsmanagementsystemen worden aangeduid met systeemtoezicht of systeemgericht toezicht:

Systeemtoezicht: toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf

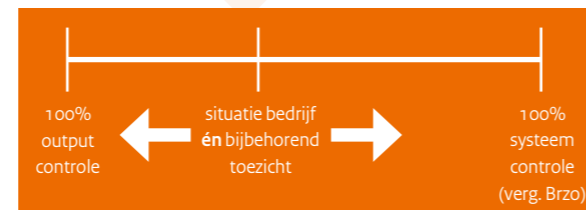
Systeemgericht toezicht: de integrale combinatie van systeemtoezicht en toezicht op output

Ervaringen tot nu toe

Sinds 2 jaar worden ervaringen opgedaan met systeemgericht toezicht bij uiteenlopende bedrijven'. Hierbij wordt in de meeste gevallen het accent gelegd op het milieu- en veiligheidstoezicht en veelal betreft het grote, complexe bedrijven. Het is met name gericht op het toezicht van provincies op Wet milieubeheervergunningen en direct werkende milieuregelgeving, maar ook op het toezicht in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (door Rijkswaterstaat, waterschappen) en milieuregelgeving die door andere instanties zoals de VROM-Inspectie wordt gecontroleerd. De belangrijkste redenen voor deze toespitsing zijn:

- Systeemgericht milieutoezicht bij grote bedrijven is nog vrij weinig ontwikkeld²;
- Er is een duidelijk signaal vanuit het bedrijfsleven om juist voor dit type toezicht systeemtoezicht te ontwikkelen; milieutoezicht vormt namelijk een aanzienlijk bestanddeel van het totale toezicht.

Het doel is om het toezicht op te laten schuiven op de volgende schuifmaat:



Traditioneel milieutoezicht is veelal sterk outputgericht (linkerkant figuur). Afhankelijk van het onderwerp en de status van het systeem van het bedrijf kiest de toezichthouder een mix van systeemtoezicht en outputcontroles om het onderwerp goed te kunnen controleren. Op basis van de bevindingen (van toezichthouder én bedrijf) kan het aandeel systeemtoezicht toenemen (rechterkant figuur). Effectiviteit en efficiency nemen toe, met als neveneffect ook een vermindering van de kwantitatieve toezichtslast ofwel uren die bedrijfsfunctionarissen besteden aan toezichtsbezoeken.

Aangezien het in de praktijk lastig kan zijn om te bepalen waar het bedrijf zich bevindt qua borging van naleving van wet- en regelgeving, wordt bij de lopende projecten bij bedrijven veelal een speciaal voor dit doel ontwikkelde auditmethode toegepast. Hiermee kan de toezichthouder aan de hand van een vragenlijst met toelichting het niveau van borging bij een bedrijf vaststellen. Ook is een niet-officiële normering ontwikkeld die het mogelijk maakt om de geauditeerde bedrijven in te delen in vier niveaus,

ruwweg punten op de bovengenoemde schuifmaat van links naar rechts. Bij deze niveaus wordt een passende vorm van toezicht gekozen. Hoe hoger het niveau van borging hoe hoger het aandeel systeemtoezicht. Inmiddels hebben enkele bedrijven afspraken gemaakt met het bevoegde gezag voor de Wet milieubeheer, doorgaans de provincie, over systeemtoezicht³.

Uit de projecten blijkt het belang van de dialoog die bij systeemgericht toezicht ontstaat tussen bedrijven en toezichthouders. De interactie tussen toezichthouder en bedrijf vindt traditioneel plaats in het kader van het reguliere toezicht (bezoek, brief, handhavingsprocedure). Wat nu plaatsvindt is een dialoog over het toezicht en naleving op zich. Vrijwel in elk geval blijkt een toename van het begrip over en weer te ontstaan. De toezichthouder krijgt inzicht in de inspanning en de organisatie die nodig is voor naleving en het bedrijf krijgt inzicht in de opgaven waarvoor de toezichthouder staat. Dit proces blijkt van groot belang voor de succesvolle uitvoering van systeemgericht toezicht.

Ambitie en aanpak

De ambitie is om, op basis van vrijwilligheid, voor minstens 70%, van de grotere (industriële) bedrijven in Nederland de haalbaarheid voor systeemgericht toezicht te onderzoeken en voorzover sprake is van positieve uitkomsten, dit in te voeren, dat wil zeggen duidelijk aan de rechterkant van bovenstaande schuifmaat uit te komen. Dit is, gezien de vrij fundamentele wijziging in de wijze van toezicht, een proces dat nog meerdere jaren zal duren.⁴ Belangrijke elementen in de aanpak om deze ambitie te realiseren zijn:

- Gebruik maken, voor zover mogelijk en zinvol, van reeds ontwikkelde instrumenten bij BRZO-toezicht (ICT instrumenten, professionalisering etc.);
- ISO 14001 als kader voor borging naleving;
- Risico-analyse als centraal element.

BRZO

Het is de bedoeling om bij het ontwikkelen van systeemgericht milieutoezicht zo goed mogelijk aan te sluiten op de ontwikkelingen bij het BRZO-toezicht. In het kader van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) heeft het veiligheidstoezicht (interne en externe veiligheid, rampbestrijding) de afgelopen jaren een flinke kwaliteitsimpuls gekregen. Het toezicht kent systeemgerichte invalshoeken, gebaseerd op het Veiligheidsbeheersysteem (VBS) van de bedrijven. Veel is gebeurd op het vlak van structuur en organisatie (uniformiteit, ICT instrumenten) van het toezicht. Ook het opleidingsniveau van de toezichthouder is nadrukkelijk in beeld via de maatlat kwaliteitseisen.

ISO 14001 (Milieumanagementsystemen)

Voor de borging van de naleving van milieuwet- en regelgeving vormt ISO 14001 een voor de hand liggend kader.⁵ In relatie tot milieu-aspecten en specifiek naleving zijn de volgende onderdelen van de ISO 14001 norm relevant:

- Identificatie en beoordeling milieu-aspecten (art. 4.3.1)
- Identificatie van wettelijke eisen die van toepassing zijn (at. 4.3.2)
- Vertalen van de eisen naar de consequenties voor het bedrijf (art. 4.3.2)
- Nemen van organisatorische en technische maatregelen om te voldoen aan de eisen (art. 4.4.1)
- Beoordelen van de eigen naleving en daar waar nodig corrigeren (art. 4.5.2)

Op dit moment maken (milieu) toezichthouders niet of nauwelijks gebruik van de informatie van ISO 14001 auditrapporten en monitoringrapporten. Het doel is om in het kader van systeemgericht toezicht in toenemende mate deze informatie te gebruiken. Hierbij wordt onderzocht in hoeverre aanvullingen/aanpassingen nodig zijn om de bruikbaarheid voor toezichthouders te vergroten.

Het bovenstaande betekent niet dat bedrijven die niet beschikken over een ISO 14001 certificaat niet in aanmerking komen voor systeemgericht toezicht: in principe kan het toepassing vinden bij elk goed functionerend milieumanagementsysteem, inclusief borging van wet- en regelgeving.

Risico-analyse

Een van de belangrijkste thema's van Vernieuwing Toezicht is (zie ook eerder in dit informatieblad) de focus van het toezicht op de belangrijkste risico's. Milieuwet- en regelgeving is omvangrijk en complex. Vanuit diverse branches is bij diverse gelegenheden aangegeven dat sprake is van een

1. Het betreft bedrijven in de chemiesector, de afvalverwerkende sector, maar ook bijvoorbeeld buisleidingbedrijven, scheepvaartsector etc. Ook de zogenoemde concernbenadering (die gericht is op een gelijk speelveld in toezicht en vergunningverlening voor landelijk opererende bedrijven zoals de Gasunie) kent systeemgerichte elementen. Verwezen wordt naar het informatieblad Concernbenadering.
2. Een voorbeeld van systeemgerichte voorschriften in Wet milieubeheervergunningen die al wel gangbaar zijn: een voorschrift met de strekking dat een bedrijf dient te beschikken over een onderhoudsmanagement systeem; een voorschrift betreffende een meet- en regelsysteem. Het toezicht op dergelijke voorschriften vereist een vorm van systeembenadering.
3. Het betreft onder meer het afvalverwerkend bedrijf Twence in Hengelo en (een deel van de productielocatie van) Akzo Nobel in Delfzijl.
4. Hiermee is in het programma vernieuwing Toezicht rekening gehouden: er zijn tussendoelstellingen voor 2011 en eindebeelden voor 2015 vastgesteld.
5. Op dit moment beschikken circa 1300 bedrijven in Nederland over een ISO 14001 certificaat.