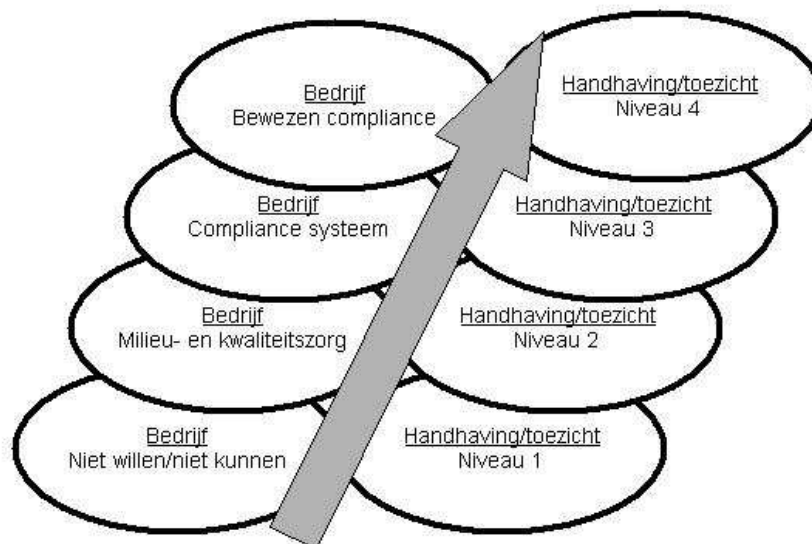




# systemgericht Toezicht

Het onderzoeken of participeren aan het project systemgericht toezicht een meerwaarde voor OVET kan hebben



Apply Opleidingen promotie 1  
Examenrapportage HVK module 4  
Kwaliteitseisen - Audits



## Inhoud

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Vraagstelling en analyse van het probleem</b> .....	<b>7</b>
3.1 Doelstelling: .....	7
3.2 Vraagstelling met deelvragen: .....	7
3.3 Theoretisch kader van dit onderzoek:.....	7
<b>4. Huidige systemen en toezicht door overheden</b> .....	<b>8</b>
4.1 Inleiding .....	8
4.2 Het managementsysteem van OVET .....	8
4.3 Toezichtcontroles door de overheid.....	10
4.4 Sancties door overheden bij geconstateerde overtredingen .....	11
4.5 Beoordeling naleving volgens ISO14001.....	12
4.6 Uitnodiging voor systeemgericht toezicht.....	13
4.7 Deelconclusies van dit hoofdstuk.....	15
<b>5. Literatuuronderzoek</b> .....	<b>16</b>
5.1 Definities en een korte beschrijving systeemgericht toezicht .....	16
5.2 Geschiedenis van systeemgericht toezicht .....	18
5.3 Vermogen tot zelfcontrole en vertrouwen.....	20
5.4 Opleidingseisen voor toezichthouders .....	22
5.5 Horizontaal toezicht.....	23
5.6 Deelconclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk .....	24
<b>6. Maatregelen benodigd voor systeemgericht toezicht.....</b>	<b>25</b>
6.1 Randvoorwaarden voor systeemgericht toezicht .....	25
6.2 Resultaten van de uitgevoerde verkenning voor het CM niveau .....	26
6.3 Handhaving bij systeemgericht toezicht.....	28
6.4 Vergelijking tussen ISO14001 en de compliance competence checklist .....	30
6.5 Vergelijking tussen systeemgericht en horizontaal toezicht.....	31
6.6 Deelname in Zeeland .....	31
6.7 Voor- en nadelen systeemgericht toezicht.....	33
6.8 Deelconclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk .....	36
<b>7. Uitvoeringsplan</b> .....	<b>37</b>
7.1 Te implementeren maatregelen .....	37
7.1.1 Interne maatregelen.....	37



## Hogere VeiligheidsKunde

7.1.2	Externe maatregelen .....	38
7.2	<i>Het Uitvoeringsplan</i> .....	39
7.2.1	Inhoud van het uitvoeringsplan.....	39
7.2.2	Advies uitvoeringsplan .....	39
7.3	<i>Meet- en verificatiepunten</i> .....	40
7.4	<i>Deelconclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk</i> .....	41
<b>8.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>42</b>
<b>8.</b>	<b>Geraadpleegde literatuur en instanties en gebruikte afkortingen .....</b>	<b>44</b>
<b>8.</b>	<b>Geraadpleegde literatuur en instanties en gebruikte afkortingen .....</b>	<b>44</b>
8.1	<i>Geraadpleegde literatuur</i> .....	44
8.2	<i>Geraadpleegde instanties en bedrijven</i> .....	44
8.3	<i>Afkortingen</i> .....	45
	<b>In apart bijlagenboek:.....</b>	<b>46</b>
<b>1</b>	<b>Bijlage 1, Voorstel examenrapportage .....</b>	<b>46</b>
<b>2</b>	<b>Bijlage 2, Procedure OVET beoordeling van de naleving.....</b>	<b>46</b>
<b>3</b>	<b>Bijlage 3, Wettekst Besluit risico zware ongevallen 1999 .....</b>	<b>46</b>
<b>4</b>	<b>Bijlage 4, Vragenlijst Compliance Competence Audit .....</b>	<b>46</b>
<b>5</b>	<b>Bijlage 5, Resultaten verkenning systeemgericht toezicht OVET.....</b>	<b>46</b>
<b>6</b>	<b>Bijlage 6, Eisen niveaus Compliance Management .....</b>	<b>46</b>
<b>7</b>	<b>Bijlage 7, Afsprakenmodel systeemgericht toezicht .....</b>	<b>46</b>
<b>8</b>	<b>Bijlage 8, Vergelijking Checklist Compliance Competence en ISO 14001.....</b>	<b>46</b>



## 1. Inleiding

In september 2009 ben ik gestart met de opleiding Hogere Veiligheidskunde (HVK) bij Apply Opleidingen. De cursorische inzet bedraagt 250 klokuren. Deze worden uitgewerkt in studiedagen van 3 blokken van 3 uur, derhalve 9 uur per studiedag. Dit resulteert in 28 studiedagen van 9 uur. Deze opleiding duurt één jaar en bestaat uit de volgende vier modules: Organisatie en risicomanagement / Preventie / Meten, ongevallen en incidenten / Kwaliteitssystemen en audits.

Tijdens de examinering van de studie wordt de cursist beoordeeld op ieder van de vier cursusmodules. Op één van de cursusmodules zal de cursist afstuderen in de vorm van een persoonlijk eindwerk met onderzoek; in de overige drie cursusdelen wordt een individueel examen afgenomen. Voor het eindwerk is een studiebelasting opgenomen van 150 uren; voor de overige drie examenonderdelen is in totaal een studiebelasting opgenomen van 180 uren (60 uur gemiddeld per examenonderdeel). In mijn functie van Hoofd Kwaliteit, Arbo & Milieu (KAM) heb ik voor mijn eindwerk en voor de examenrapportages actuele onderwerpen op OVET gekozen om nader te onderzoeken en uit te werken.

OVET is een op- en overslagbedrijf van massagoederen, o.a. 'zwartgoed' (kolen, cokes, petroleumcokes, antraciet), ertsen, mineralen, schroot en biomassa. Aanvoer van de producten geschiedt veelal met grote zeeschepen. Op de terreinen vindt veredeling (zeven in diverse afmetingen, breken, opzakken en drogen) plaats, waarna afvoer plaatsvindt in kustvaartschepen, treinen, binnenvaartschepen en vrachtauto's. OVET beschikt over 2 opslagterreinen, de Massagoedhaven in Terneuzen, die in 1976 is betrokken en de Kaloothaven in Vlissingen waar in 1987 met activiteiten werd aangevangen. Lossing geschiedt met drijfkranen, het transport over de terreinen geschiedt met een groot aantal moderne laadschoppen. Op de Rede van Terneuzen vinden ook geregeld overslagactiviteiten plaats op zeeboten die vanwege de diepgang niet rechtstreeks naar de loshaven kunnen varen. Dit betreft lossing op duwbakken. OVET is een modern en goed geoutilleerd bedrijf en biedt werk aan ongeveer 120 medewerkers.

Deze rapportage is de examenrapportage voor module 4 'Kwaliteitseisen - Audits'.

In 2009 is door de overheid het project 'Systeemgericht Toezicht' gestart. Dit project houdt in jaarlijks toezicht door overheden op de bedrijfsinterne systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen (Compliance Management) en daardoor is minder toezicht op de werkvloer mogelijk. Bedrijven die over een milieuzorgsysteem en over een bepaald niveau van Compliance Management beschikken, kunnen in aanmerking komen voor systeemgericht toezicht; ook OVET is hiervoor gevraagd.

In deze rapportage is in hoofdstuk 2 het eindwerk samengevat. In hoofdstuk 3 wordt de vraagstelling en analyse van het probleem toegelicht. In hoofdstuk 4 worden de huidige systemen van OVET en toezicht van overheden bij OVET belicht. Vervolgens wordt waar systeemgericht toezicht voor staat belicht in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 vindt u welke maatregelen genomen moeten worden om te kunnen participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht' en wat de voor- en nadelen hiervan zijn voor OVET. In hoofdstuk 7 het uitvoeringsplan met te implementeren maatregelen om te kunnen participeren aan dit project, met meet- en verificatiepunten. Ten slotte worden in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen geformuleerd en is in hoofdstuk 9 een overzicht gegeven van geraadpleegde literatuur en instanties en gebruikte afkortingen. De bijlagen zijn in een apart bijlagenboek gebundeld.



## 2. Samenvatting

In 2009 is door de overheid het project 'Systeemgericht toezicht' gestart. Dit project houdt in jaarlijks toezicht door overheden op de bedrijfsinterne systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen (Compliance Management) en daardoor is minder toezicht op de werkvloer mogelijk. Bedrijven die over een milieuzorgsysteem en over een bepaald niveau van Compliance Management beschikken, kunnen in aanmerking komen voor systeemgericht toezicht; ook OVET is hiervoor gevraagd.

Naar aanleiding van bovenstaande is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Welke meerwaarde kan er zijn voor OVET bij het participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht'?*

De hoofdvraag wordt ondersteund door enkele deelvragen die luiden als volgt:

- 1) Welke managementsystemen heeft OVET en welke Overheden houden toezicht bij OVET en met welke doelstellingen en met welke sanctiemogelijkheden?
- 2) Waar staat systeemgericht toezicht voor?
- 3) Welke maatregelen moeten worden genomen om te kunnen participeren aan het project systeemgericht toezicht? Wat zijn dan voor OVET de voor- en nadelen hiervan? Hoe moeten de maatregelen worden geïmplementeerd?
- 4) Wat wordt het uitvoeringsplan met de vereiste kennis van de auditoren en met meet- en verificatiepunten?

Om de hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden is eerst theoretisch onderzoek gedaan. Dit onderzoek is gestart om te onderzoeken wat de huidige managementsystemen bij OVET zijn en naar welke Overheden toezicht houden bij OVET en met welke doelstellingen en met welke sanctiemogelijkheden. Het managementsysteem van OVET is gecertificeerd tegen onder meer de ISO9001 en 14001. Milieuhandhavers van Rijkswaterstaat (maandelijks) en van de Provincie Zeeland (per kwartaal) voeren bij OVET de meeste controles uit op het beoordelen van de naleving van milieuvoorschriften op de werkvloer.

De toegepaste sancties bij OVET bestaan voornamelijk uit eerst een formele waarschuwing, waarbij wij de geconstateerde overtreding binnen de gestelde termijn ongedaan maken.

Tevens is er gekeken waar systeemgericht toezicht voor staat. Systeemgericht toezicht is een integrale combinatie van systeemtoezicht (toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen) en toezicht op output. Bedrijven met een bepaald niveau van Compliance Management (minimaal niveau 3) komen in aanmerking voor systeemgericht toezicht. De score van OVET op Compliance Management is indicatief niveau 2,5 - 2,8.

**Voordelen** voor OVET bij participatie aan systeemgericht toezicht liggen op het vlak van minder toezicht, bestuursrechtelijk optreden bij bepaalde situaties niet benodigd, beter benutten van het managementsysteem, betere relatie met overheden, beter imago en een mogelijke bijdrage aan het verbeteren van de cultuur.

**Nadelen** voor OVET bij participatie aan systeemgericht toezicht liggen op het vlak van meteen een dwangsom bij bepaalde situaties, het huidige nog onvoldoende niveau van het



managementsysteem, de nog steeds heersende havencultuur en het gebrek aan kennis en ervaring van systeemtoezicht

Aansluitend op het theoretisch onderzoek is er een uitvoeringsplan opgesteld, met te implementeren maatregelen. Het uitvoeringsplan bestaat uit interne maatregelen op de aspecten managementsysteem, opleidingen en cultuurverandering, en uit een beoordeling van de stand van zaken van implementatie van externe maatregelen.

De leden van het MT zullen ook moeten kunnen beoordelen of participatie aan het project systeemgericht toezicht een meerwaarde voor OVET kan hebben. Aanbevolen wordt deze beoordeling eind 2010 door MT uit te laten voeren. Er is ook de mogelijkheid om de genoemde interne maatregelen door te voeren met als doel de meerwaarde van ons managementsysteem maximaal te benutten, zonder te participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht'.

De **algemene conclusie** die uit het verrichtte onderzoek kan worden getrokken is: Meerwaarde voor OVET bij het participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht' ligt op het vlak van minder toezicht, bestuursrechtelijk optreden bij bepaalde situaties niet benodigd, beter benutten van het managementsysteem, betere relatie met overheden, beter imago en een mogelijke bijdrage aan het verbeteren van de cultuur. De nadelen kunnen geminimaliseerd worden, middels het implementeren van de in het uitvoeringsplan genoemde maatregelen. OVET moet dit dan wel ook willen.

De te nemen maatregelen worden beschreven in een uitvoeringsplan (zie paragraaf 7.2.1).

De **belangrijkste aanbeveling** op basis van het onderzoek is de aanbeveling tot het laten beoordelen eind 2010 door MT of OVET deelneemt aan het project 'Systeemgericht toezicht'

Andere aanbevelingen zijn:

- Presenteer de resultaten van dit onderzoek in het MT
- Volg de gezamenlijke compliance en ISO14001-audit op bij Shell Moerdijk
- Geef uitvoering aan het in hoofdstuk 7 beschreven uitvoeringsplan
- Geef, indien benodigd, bijsturing op het uitvoeringsplan naar aanleiding van de meetpunten
- Voer met een zelf-assessment of een nulmeting een verificatie uit van het bereiken van het voor systeemgericht toezicht benodigde niveau 3 CM.

Wanneer men de aanbevelingen uit deze examenrapportage opvolgt en het uitvoeringsplan doorloopt zoals beschreven, wordt geschat dat men binnen een tijdsbestek van ± één jaar (eind 2011) kan deelnemen aan het project 'Systeemgericht Toezicht'

*Veel leesplezier!*



### 3. Vraagstelling en analyse van het probleem

#### 3.1 Doelstelling:

De doelstelling van dit onderzoek is om de meerwaarde van systeemgericht toezicht te onderzoeken. Het theoretisch kader van dit onderzoek bestaat uit de beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen, en na het onderzoek wordt een uitvoeringsplan opgesteld. Het einddoel van deze dit eindwerk is tweeledig. Ten eerste wil OVET inzicht verwerven in de mogelijke meerwaarde bij het participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht'. Ten tweede wil OVET beschikken over een uitvoeringsplan om te kunnen participeren aan systeemgericht toezicht .

Het goedgekeurde voorstel examenrapportage is bijgevoegd als bijlage 1.

#### 3.2 Vraagstelling met deelvragen:

Het management van OVET heeft haar steun aan dit eindwerk toegezegd.

In deze examenrapportage is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

*Welke meerwaarde kan er zijn voor OVET bij het participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht'?*

De hoofdvraag wordt ondersteund door enkele deelvragen die luiden als volgt:

- 1) Welke managementsystemen heeft OVET? Welke Overheden houden toezicht bij OVET en met welke doelstellingen en met welke sanctiemogelijkheden?
- 2) Waar staat systeemgericht toezicht voor?
- 3) Welke maatregelen moeten worden genomen om te kunnen participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht'? Wat zijn dan voor OVET de voor- en nadelen hiervan? Hoe moeten de maatregelen worden geïmplementeerd?
- 4) Wat wordt het uitvoeringsplan met de vereiste kennis van de auditoren en met meet- en verificatiepunten?

#### 3.3 Theoretisch kader van dit onderzoek:

Het theoretisch kader van dit onderzoek bestaat uit een aantal onderdelen om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Per deelvraag bestaat dit kader uit de volgende onderdelen:

- 1) Inventarisatie uitvoeren van de aanwezige systemen en van de controlerende instanties aan de hand van ons Handboek, onze procedures en onze vergunningen
- 2) Uitvoeren literatuuronderzoek
- 3) Inventarisatie uitvoeren van de benodigde maatregelen (literatuuronderzoek, nulmeting, bijeenkomsten)
- 4) Uitvoeringsplan opstellen met kenniseisen en met meet- en verificatiepunten



## 4. Huidige systemen en toezicht door overheden

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven van het onderzoek naar het huidige managementsystemen bij OVET en naar welke Overheden toezicht houden bij OVET en met welke doelstellingen en met welke sanctiemogelijkheden.

### 4.1 Inleiding

Ovet heeft in 2005 een integraal kwaliteits- en milieumanagementsysteem opgezet en geïmplementeerd. Dit systeem is gecertificeerd tegen een aantal normen, die in paragraaf 4.2 genoemd en kort omschreven worden. In paragraaf 4.3 wordt beschreven welke overheden OVET controleren, en met welke periodiciteit en met welke doelstellingen. Per wet of besluit worden een aantal relevante controleonderwerpen genoemd. In paragraaf 4.4 wordt beschreven welke sancties door overheden bij geconstateerde overtredingen genomen kunnen worden. In paragraaf 4.5 wordt beschreven op welke wijze OVET zelf de naleving van wettelijke eisen beoordeeld. In paragraaf 4.6 wordt kort beschreven hoe de uitnodiging voor deelname aan een eerste verkenning voor systeemgericht toezicht tot stand is gekomen.

### 4.2 Het managementsysteem van OVET

Het managementsysteem van OVET is gecertificeerd tegen de volgende normen:

<i>Norm</i>	<i>Initiële goedkeuringsdatum</i>	<i>Scope</i>	<i>Certificerende instelling</i>
ISO9001:2000	12 september 2005	Stuwadoring; op- en overslag van massagoederen in het Schelde estuarium	Bureau Veritas Certification
ISO14001:2004	22 september 2005		
GMP B5: op- en overslag diervoeders voor landbouwhuisdieren	10 december 2006		
ISPS-Code	7 juli 2004	Veiligheid en beveiliging van interface tussen wal en schip	Zeeland Seaports
BLU-Code	15 december 2004	Veilig laden en lossen van zeeschepen	IVW
Horizontaal toezicht	12 juni 2009	Vanuit wederzijds vertrouwen afstemming vooraf waar nodig, in plaats van controles achteraf	Belastingdienst
AEO	16 maart 2010	Vanuit betrouwbaar handelaarschap douanevereenvoudigingen	Douane

De **ISO9001** is een internationale norm die eisen stelt aan het kwaliteitssysteem van een organisatie en de manier waarop de organisatie met het kwaliteitsbeleid om gaat. Het gedocumenteerde kwaliteitsbeleid moet gecommuniceerd worden naar alle medewerkers. De organisatie moet zorgen voor klanttevredenheid door te voldoen aan de eisen van de klanten en aan de van toepassing zijnde wettelijke voorschriften. Daarnaast moeten de bedrijfsprocessen vastgelegd worden in een kwaliteitshandboek en moet daadwerkelijk volgens deze processen gewerkt worden. Nadat een externe audit heeft plaatsgevonden, kan de organisatie een certificaat ontvangen waaruit blijkt dat zij voldoet aan de eisen die door





## Hogere VeiligheidsKunde

de norm worden gesteld. Dit is een teken voor de organisatie en haar klanten dat de organisatie op een vooraf gestelde en gestructureerde manier aan kwaliteitsmanagement (zorg, beheersing en borging) doet.

De **ISO14001** stelt eisen aan het milieuzorgsysteem van een organisatie en de manier waarop de organisatie met milieuzorg om gaat. Een milieuzorgsysteem is de systematische toepassing door een bedrijf van het geheel aan voorzieningen (beleidsmatig, organisatorisch en administratief) gericht op het inzicht krijgen in, het beheersen van (en waar mogelijk), verminderen van beïnvloeding van het milieu door de bedrijfsactiviteiten. Middels een externe audit kan de organisatie een certificaat ontvangen waaruit blijkt dat zij voldoet aan de eisen die door de norm worden gesteld. Dit is een teken voor de organisatie en haar belanghebbenden dat de organisatie op een vooraf gestelde en gestructureerde manier aan milieuzorg doet.

Good Manufacturing Practice (**GMP**) heeft als doel te voorkomen dat er via verontreinigd diervoeder, stoffen in de voedselketen (van grondstof naar eindproduct) terechtkomen die op termijn schadelijk zijn voor mensen. De start is het beoordelen van de risico's van mogelijke verontreiniging bij de werkzaamheden. Er wordt daarna gekeken op welke manier deze risico's voorkomen of verminderd kunnen worden. Deze maatregelen dienen vastgelegd te worden in procedures.

In december 2002 is in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) een internationale standaard ontwikkeld voor een betere beveiliging van zeeschepen en havenfaciliteiten: de zogeheten International Ship and Port Security Code (**ISPS-Code**). Nederland heeft de eisen overgenomen in de nieuwe Havenbeveiligingswet. Vanaf 1 juli 2004 gelden strenge maritieme veiligheidseisen voor zeeschepen en haventerminals. Dit betekent dat bedrijven met een terminal of een laad- en loskade, een beveiligingsplan moeten maken op basis van een risicoanalyse. De beveiliging moet nauwkeurig zijn omschreven, personeel moet worden getraind en er moet per terminal een veiligheidsofficier zijn aangewezen. Al deze afspraken zijn procedureel vastgelegd in een veiligheidsplan. OVET heeft een veiligheidsplan dat is opgesteld in overeenstemming met de bepalingen van de ISPS-Code en dit veiligheidsplan is gecertificeerd door de havenautoriteit Zeeland Seaports.

De verplichte procedures uit de **BLU-Code** zijn ook opgenomen in ons managementsysteem. OVET confirmeert zich ook aan de zogeheten Bulk Loading and Unloading Code (BLU-Code). Dit is wet- en regelgeving voor het laden en lossen van zeeschepen. Het hoofddoel van de BLU-Code is het voorkomen van incidenten door het maken van afspraken tussen OVET en de scheepsleiding. In een veiligheidschecklist voor wal en schip worden deze vastgelegd.

In 2009 heeft OVET deelgenomen aan een compliance verkenning in het kader van de pilot **Horizontaal Toezicht**. Gezien de relatie die in de loop der jaren is ontstaan tussen de Belastingdienst en OVET is er vanuit de eerstgenoemde partij voor gekozen om voor de middelgrote ondernemingen Zeeland de pilot te starten met OVET. De resultaten van deze verkenning hebben geleid tot een Samenwerkingsconvenant Horizontaal Toezicht tussen OVET en de Belastingdienst Zuidwest.

Voor Douane krijgt horizontaal toezicht invulling met de invoering van de Authorised Economic Operator (**AEO**). De Europese Commissie heeft een verhoogde controle ingesteld voor bedrijven en hun communautaire handel. Het betreft de introductie van een raamwerk voor een betere risicoanalyse van goederen die de Europese grenzen overschrijden. Vanaf 1



## Hogere VeiligheidsKunde

januari 2008 zullen betrouwbare handelaren (AEO's) die hoge veiligheidscriteria hanteren, voordeel halen uit deze maatregel omdat hun goederenstromen ongehinderd doorgang zullen vinden. De douaneprocedures uit ons managementsysteem zijn door de Douane gecertificeerd tegen AEO. OVET is in het bezit gekomen van een AEO-certificaat douanevereenvoudigingen en veiligheid. In het kort omvatten de criteria om een AEO certificaat toe te kennen het volgende: voldoen aan douane-eisen, een afdoende systeem om commerciële en transportrapportage te beheersen, bewezen financiële solvabiliteit en adequate zekerheid- en veiligheidsstandaarden.

In paragraaf 5.5 wordt horizontaal toezicht door de Belastingdienst en door de Douane verder beschreven.

### 4.3 Toezichtcontroles door de overheid

Toezichtcontroles door de overheid worden aangekondigd en onaangekondigd uitgevoerd. In onderstaand schema is weergegeven welke overheden controles uitvoeren, met welke periodiciteit en met welke doelstellingen.

<i>Controlerende Overheidsinstantie</i>	<i>Periodiciteit (gemiddeld)</i>	<i>Doelstelling</i>
 Rijkswaterstaat Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Maandelijks	Naleving relevante voorschriften uit het Activiteitenbesluit en naleving milieuartikelen uit de door hen verleende vergunningen volgens Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)
	Jaarlijks	Naleving quota van wateronttrekkingen volgens Wet op de waterhuishouding
 Provincie Zeeland	Per kwartaal	Naleving milieuvoorschriften uit de door hen verleende vergunningen volgens Wet milieubeheer, naleving milieuvoorschriften uit de Wet bodembescherming en uit de Wet luchtkwaliteit
Waterschap	Jaarlijks	Naleving milieuartikelen uit de door hen verleende lozingsvergunning volgens Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)
Regionale brandweer	Jaarlijks	Naleving voorschriften uit het Besluit Externe veiligheid Inrichtingen (Bevi)
VROM	Jaarlijks	Naleving voorschriften uit het Besluit detectie radioactief besmet schroot
Arbeidsinspectie	Jaarlijks	Thematische controle op naleving voorschriften uit de Arbeidsomstandighedenwet, het Arbobesluit, de Arboregeling en de Arbeidstijdenwet
IVW	Per halfjaar	Naleving artikelen uit de Wet laden en lossen Zeeschepen (verankering BLU-Code)
Zeeland Seaports	Per halfjaar	Naleving artikelen uit de Havenbeveiligingswet (verankering ISPS-Code) en Havenverordeningen
Belastingdienst	Jaarlijks	Naleving artikelen uit de Wet inkomstenbelasting, Wet loonbelasting, Wet op de omzetbelasting en Wet op de vennootschapsbelasting
Douane	Jaarlijks	Naleving artikelen uit de Algemene Douanewet (Adw) en Wet op de accijns



OVET beschikt over milieuvergunningen volgens **Wet milieubeheer** met voorschriften. Deze voorschriften gaan over: Bijzondere bedrijfsomstandigheden, milieuzorg, indirecte lozingen, laden, lossen, opslag, geluid, stofemissies, bodem, afvalstoffen, energie, verkeer en vervoer, veiligheid en grootschalige proeven.

OVET beschikt over lozingsvergunningen volgens **Wet verontreiniging oppervlaktewateren** met artikelen over zuiveringstechnische voorzieningen, maatregelen, meetvoorzieningen, controleputten, lozingseisen en verplichting tot meten & bemonsteren & analyseren & registreren & rapporteren, Good Housekeeping, onderzoek maatregelen tegen mors, goedkeuring nieuwe bulkgoederen en ongewone voorvallen en calamiteiten.

In het **Activiteitenbesluit** staan algemene regels voor het opslaan en overslaan van bulkgoederen en stukgoederen en het lozen van afvalwater afkomstig van deze activiteiten.

In de wet bodembescherming is het zorgplichtartikel voor de bodemkwaliteit van belang en in de Wet luchtkwaliteit staan grenswaarden voor zwevende stofdeeltjes.

In het **Besluit externe veiligheid inrichtingen** (Bevi) staan veiligheidsnormen voor bedrijven die een risico vormen voor personen buiten het bedrijfsterrein. Voor onze propaanvastank bij OVET Vlissingen is een risicocontour bepaald.

#### 4.4 Sancties door overheden bij geconstateerde overtredingen

In de Nota handhaving natuur en milieu van de Provincie zeeland met als titel 'Oog op zeeland' zijn de volgende strategieën toegelicht:

- o Nalevingstrategie
- o Toezichtstrategie
- o Sanctiestrategie
- o Gedoogstrategie

Bij het reguliere toezicht kunnen overtredingen worden geconstateerd, waartegen sanctionerend moet worden opgetreden. Hierbij zijn twee reacties mogelijk: een formele waarschuwing met een hersteltermijn of een bestuursrechtelijke sanctiebeschikking.

Bij een formele waarschuwing krijgt de overtreder de gelegenheid om de overtreding binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken, zonder verdere sancties. Bij een sanctiebeschikking (bijvoorbeeld bestuursdwang of last onder dwangsom) krijgt de overtreder ook een zekere hersteltermijn. Als de overtreding na deze termijn niet is beëindigd, wordt de sanctie automatisch geëffectueerd. Om herhaling van overtredingen te voorkomen en het signaal af te geven dat bepaalde overtredingen ongewenst zijn, kan het Openbaar Ministerie – in samenspraak met de Provincie – tot strafvervolging overgaan. De overtreder krijgt dan een strafbeschikking opgelegd (meestal een boete) of een proces verbaal.

Bij minder ernstige overtredingen wordt een lik-op-stuk beleid toegepast, waarbij de overtreder binnen enkele dagen een 'bekeuring' in de brievenbus vindt.

Of de provincie eerst een formele waarschuwing of meteen een sanctiebeschikking geeft, hangt af van verschillende factoren:

- o De hercontroleerbaarheid van een overtreding: bij delicten in het vrije veld, transportcontroles en vuurwerkcontroles, bijvoorbeeld, is het geven van een formele waarschuwing vaak niet mogelijk;



## Hogere VeiligheidsKunde

- o Het voortduren van een overtreding: wanneer eerder al een formele waarschuwing is gegeven en de overtreding wordt niet binnen de hersteltermijn ongedaan gemaakt, volgt een sanctiebeschikking en/of een proces verbaal;
- o De spoedeisendheid: overtredingen die een acuut gevaar voor de omgeving vormen, vragen om onmiddellijk optreden via een sanctiebeschikking en/of proces verbaal;
- o De ernst van een overtreding: betreft de overtreding een essentieel vergunningvoorschrift (een zogenoemde kernbepaling) of niet;
- o De vraag of de overtreder bekend staat als goede nalever van wet- en regelgeving, het een incident betreft of niet, of er alles aan gedaan is om de overtreding te voorkomen en/of de gevolgen te beperken en of er al dan niet sprake is van opzet.

De toegepaste sancties bij OVET bestaan voornamelijk uit eerst een formele waarschuwing, waarbij wij de geconstateerde overtreding binnen de gestelde termijn ongedaan maken.

### 4.5 Beoordeling naleving volgens ISO14001

De ISO14001 stelt eisen aan onder meer de beoordeling van de naleving van de van toepassing zijnde wettelijke eisen (compliance management), zoals hieronder verwoordt in deze norm:

#### 4.5.2 Beoordeling van de naleving

**4.5.2.1** De organisatie moet overeenkomstig haar verbintenis tot naleving (een) procedure(s) vaststellen, implementeren en bijhouden om de naleving van de van toepassing zijnde wettelijke eisen periodiek te beoordelen.

De organisatie moet registraties bijhouden van de resultaten van de periodieke beoordelingen.

**4.5.2.2** De organisatie moet de naleving beoordelen van andere eisen die zij onderschrijft. De organisatie kan ervoor kiezen deze beoordeling te combineren met de beoordeling van de naleving van wettelijke eisen die in 4.5.2.1 wordt genoemd, of (een) afzonderlijke procedure(s) vast te stellen.

De organisatie moet registraties bijhouden van de resultaten van de periodieke beoordelingen.

In het handboek van ons managementsysteem is deze beoordeling van de naleving opgenomen in procedure 5.5. "Milieuaspecten, wet- & regelgeving en communicatie". Deze procedure is opgenomen als bijlage 2.

Hieronder een voorbeeld van een ingevulde checklijst van de maandelijkse terreinrondgangen die uitgevoerd worden door Hoofd Kwaliteit, Arbo & Milieu en een 2<sup>e</sup> lid (wisselend) van het managementteam, samen met de walbaas van dienst.

	Checklist ARBEIDSomstandigheden	Ok / Nok
a.	Bresgevaarlijke partijen gemarkeerd.	X
b.	Controle of er geen putten in terrein aanwezig zijn.	X, Bemerking 2
c.	P.B.M. gedragen.	X, Bemerking 5
	Checklist MILIEUmaatregelen	Ok / Nok
d.	Storchoogtes niet hoger dan 1 meter.	X
e.	Alle zijden en bovenkanten van de storthopen bereikbaar voor water.	X
f.	Wegen schoon.	X, Bemerking 6
g.	Kades schoon.	X, Bemerking 6
h.	Afvalinzameling in orde.	X
i.	Opslag gevaarlijke stoffen in orde.	X
	Checklist ISPS-maatregelen	Ok
j.	- Hekwerk aan buitenzijde terminal (geen gaten etc.). - Poorten in orde. - Camera's werking oke.	X X, Engelandweg X



## Hogere VeiligheidsKunde

Jaarlijks wordt ons managementsysteem geaudit door Bureau Veritas Certification. Tekstgedeeltes uit hun rapportages met betrekking tot beoordeling van de naleving:

**2007:** De naleving wordt gecontroleerd tijdens een jaarlijkse vergunningen audit. Deze op 22 juni 2007 uitgevoerd. Op basis van geconstateerde overtredingen (dan wel gebrek aan bewijsvoering van naleving) wordt een MTV (Melding Ter Verbetering) opgesteld. Naast de nalevingsaudit worden ook terreinrondgangen uitgevoerd. Vastgesteld is dat de onderneming goed zicht heeft op de mate van naleving van de vergunningseisen.

**2008:** Ingezien en besproken de audits op compliance van wet- en regelgeving. Rapportages ingezien en akkoord. Concrete afwijkingen zijn overgenomen op MTV's. Maandelijks worden terreinrondgangen gehouden. Een milieuchecklist is onderdeel van het formulier. De resultaten worden verwerkt in een cijfer hetgeen een KPI is.

**2009:** Eenmaal per jaar wordt een speciale audit uitgevoerd om te toetsen of de milieuvorschriften worden nageleefd. Ingezien auditverslag beoordeling wet- en regelgeving. De audit is zeer kritisch uitgevoerd en levert verbeterpunten op.

### 4.6 Uitnodiging voor systeemgericht toezicht



Op 16 oktober 2010 hebben de leden van het Milieuoverleg BZW Zeeland een brief ontvangen van de Directie Ruimte, Milieu en Water van de Provincie Zeeland met als titel 'Vernieuwing Toezicht in Zeeland'. De Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging (BZW) is het regionale netwerk van VNO-NCW. De grootste bedrijven in Brabant en Zeeland zijn lid van de BZW, maar ook middelgrote ondernemingen zijn lid. Met 3.000 directeuren uit 1.900 bedrijven is de BZW een factor van betekenis in de regionale en landelijke economie.

Samenvatting van de inhoud van de brief: Het rijksprogramma Vernieuwing Toezicht moet gaan zorgen voor een toezichtlast vermindering en een kwaliteitsverbetering. Ook de Provincie Zeeland gaat hier mee aan de slag. De scope van het project is vastgesteld op alle inrichtingen die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo). Om aan dit uitgangspunt daadwerkelijk invulling te geven horen wij graag uw mening over dit onderwerp. Tijdens de BZW bijeenkomst op 22 oktober 2010 heeft de opsteller van bovengenoemde brief samen met een collega van Rijkswaterstaat een presentatie gegeven over systeemgericht toezicht. In deze presentatie hebben zij aangegeven dat zij graag met een aantal bedrijven zouden willen starten om hieraan invulling te geven.

Hieronder een korte beschrijving wat Brzo inhoudt (wettekst opgenomen als bijlage 3): Met het Besluit Risico's Zware Ongevallen (Brzo) 1999 worden arbeidsveiligheid, externe veiligheid, repressie van en voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen bij Brzo-bedrijven geïntegreerd in één kader. Bedrijven die op grond van de Seveso-richtlijn als Brzo-bedrijf aangemerkt kunnen worden, zijn primair verantwoordelijk voor de veiligheid met betrekking tot het omgaan met gevaarlijke stoffen binnen de eigen bedrijf.



## Hogere VeiligheidsKunde

De overheidsinstanties zien toe op de naleving van regels en nemen maatregelen om adequaat te kunnen optreden bij rampen en zware ongevallen. De burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en de regionale brandweer hebben eigen verantwoordelijkheden voor het beheersen van veiligheidsrisico's voor burgers in de omgeving. Daartoe verzamelt en toetst de betrokken inspecteur gegevens tijdens de (Brzo-)inspecties.

In het Brzo 1999 worden twee categorieën Brzo-bedrijven benoemd:

- De veiligheidsrapport (VR)-plichtige bedrijven
- De Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO)-plichtige bedrijven.

Dit onderscheid wordt gemaakt op basis van de vergunde hoeveelheden gevaarlijke stoffen in relatie tot de in Bijlage I van het Brzo 1999 opgenomen tabellen met drempelwaarden.

Bedrijven die alleen de lage drempelwaarde overschrijden, worden als PBZO-bedrijf aangemerkt. Deze bedrijven moeten alle maatregelen treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken, een Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO) opstellen en voor de uitvoering en bepaling daarvan een veiligheidsbeheerssysteem (VBS) implementeren.

Bedrijven die de hoge drempelwaarde overschrijden worden aangemerkt als VR-bedrijf en moeten, naast de hiervoor genoemde verplichtingen, een volledig veiligheidsrapport (VR) indienen waarmee wordt aangetoond dat de preventie en de beheersing van de gevaren van zware ongevallen op orde zijn. Daarnaast bepaalt het bevoegd gezag of Brzo-bedrijven als domino-bedrijf aangemerkt kunnen worden. Belangrijk uitgangspunt is dat bij de inrichting van het afgestemde toezicht het bedrijf centraal staat.

Voor een overzicht van de Brzo-bedrijven in Zeeland, zie paragraaf 6.6.

Op 10 november 2010 wordt OVET (is geen BRZO-bedrijf) per mail uitgenodigd voor een eerste verkenning: Bij systeemgericht toezicht is het belangrijkste doel om bij toezicht rekening te houden met de eigen managementsystemen van de bedrijven. Als deze al een goede naleving van eisen en risicobeheersing borgen, dan kan het toezicht minder en vooral gericht worden op de instandhouding van die systemen. Momenteel wordt landelijk gewerkt aan de invoering van systeemgericht milieutoezicht, waarbij inmiddels een behoorlijk aantal industriële bedrijven betrokken zijn. Er wordt om deelname verzocht voor een eerste verkenning naar de mogelijkheden van deze werkwijze. Voor OVET houdt dit in dat er een interview gehouden wordt om te bepalen welke delen van het managementsysteem (ISO, onderhoud, rapportage, meldingen etc.) zich lenen voor een systeemgerichte aanpak en welke mogelijkheden OVET hierbij zelf ziet om het toezicht effectiever en efficiënter te maken.

OVET heeft aangegeven deel te willen nemen aan deze eerste verkenning.



#### 4.7 Deelconclusies van dit hoofdstuk

De deelconclusies van dit hoofdstuk zijn:

- Het managementsysteem OVET is gecertificeerd tegen onder meer de ISO9001 en 14001
- Milieuhandhavers van Rijkswaterstaat (maandelijks) en van de Provincie Zeeland (per kwartaal) voeren bij OVET de meeste controles uit. Doelstelling hierbij is het beoordelen van de naleving van milieuvoorschriften uit milieuvergunningen en artikelen uit besluiten
- De toegepaste sancties bij OVET bestaan voornamelijk uit eerst een formele waarschuwing, waarbij wij de geconstateerde overtreding binnen de gestelde termijn ongedaan maken.
- OVET heeft een eigen methodiek voor beoordeling van de naleving en heeft daardoor zelf een goed zicht heeft op de mate van naleving van de vergunningseisen
- Bij systeemgericht toezicht is het belangrijkste doel om bij toezicht rekening te houden met de eigen managementsystemen van de bedrijven. Als deze al een goede naleving van eisen en risicobeheersing borgen, dan kan het toezicht minder en vooral gericht worden op de instandhouding van die systemen
- De scope voor systeemgericht toezicht is vastgesteld op alle Brzo-bedrijven. OVET heeft als niet-BRZO bedrijf positief gereageerd op de uitnodiging voor deelname aan een eerste verkenning voor toepassing van systeemgericht toezicht



## 5. Literatuuronderzoek

Om te onderzoeken waar systeemgericht toezicht voor staat is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Ook onderzoek ik wat horizontaal toezicht is. De bronnen worden in de paragrafen telkens vermeld.

### 5.1 Definities en een korte beschrijving systeemgericht toezicht



Op de internetsite van het programma Vernieuwing Toezicht ([www.inspectieloket.nl](http://www.inspectieloket.nl)) is een rapport geplaatst met als titel 'Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven'. Vijftien rijksinspecties, vertegenwoordigd in de Inspectieraad, werken samen aan het programma Vernieuwing Toezicht. In dit rapport worden de volgende werkdefinities gehanteerd.

<i>Compliance</i>	Het naleven van wettelijke eisen inclusief vergunningsvoorschriften
<i>Compliance management systeem</i>	Een intern beheersingssysteem dat een organisatie onder eigen verantwoordelijkheid opzet ter voorkoming van onrechtmatig handelen binnen die organisatie
<i>Metatoezicht</i>	Synoniem voor Systeemtoezicht (zie onder Systeemtoezicht)
<i>Systeemgericht toezicht</i>	De integrale combinatie van systeemtoezicht en toezicht op output.
<i>Systeemtoezicht</i>	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
<i>Toezicht</i>	Alle handelingen uitgevoerd door een krachtens de wet hiertoe bevoegde instantie die gericht zijn op het inwinnen van informatie over de naleving van wettelijke eisen door een derde, het vormen van een oordeel of het publiek belang voldoende is bereikt en het eventueel interveniëren
<i>Toezicht op output</i>	Toezicht op de naleving van wettelijke eisen

Op de wikihandhaving van het Servicecentrum Handhaving ([www.wikihandhaving.nl](http://www.wikihandhaving.nl)) staat een korte beschrijving wat systeemtoezicht is en van wat een compliance management systeem is. Bedrijven met een goed werkend compliance management systeem kunnen in aanmerking komen voor systeemtoezicht of systeemgericht toezicht (SGT). De wikihandhaving is bedoeld voor handhavers en juristen en wordt gevoed door de landelijk Kenniskring handhavingjuristen en het Netwerk handhavingregisseurs met deelnemers uit meer dan 100 gemeenten. De wiki geeft definities, ontwikkelingen, aandachtspunten, voorbeelden en protocollen.

**Systeemtoezicht** is een vorm van toezicht waarbij de toezichthouder de processen en beheersingsmaatregelen binnen een bedrijf beoordeeld. Vanuit de toezichthoudende instanties is de laatste jaren een ontwikkeling gaande van het klassieke toezicht van het nalevinggedrag naar meer selectief toezicht om naast de beoordeling van de outputcontrole





## Hogere VeiligheidsKunde

ook het managementsysteem te beoordelen. Het beoordelen van dat deel van het managementsysteem dat specifiek is gericht op het naleven van wettelijke eisen, ook wel compliance management systeem (CMS) genoemd, wordt dan systeemtoezicht genoemd. Systeemtoezicht is gericht op:

- Vermindering van de toezichtlast bij bedrijven;
- Het stimuleren van bedrijven om eigen verantwoordelijkheid nemen voor veiligheid en duurzaamheid, en proactief te handelen;
- Het optimaliseren van de toezichtcapaciteit.

Door periodiek bij een bedrijf een audit met enkele reality checks uit te voeren beoordeelt de overheid de opzet en goede werking van (kwaliteits)systemen en (bedrijfs)processen van het bedrijf. Door gebruik te maken van informatie van de bedrijven zelf.

De overgang naar de vorm van systeemtoezicht vindt gefaseerd plaats:

- *Direct toezicht*; Bij alle bedrijven vindt een reguliere bedrijfsinspectie plaats. Bedrijven die beter presteren worden minder belast met inspecties.
- *Normafspraken*; De overheid maakt afspraken met de branche/ het bedrijf over minimale systeemvoorwaarden en legt dit vast in een handhavingplan. Communiceert dit naar het bedrijf en met de branche. Er is overgangperiode waarin zelfregulering een zodanige vorm kan krijgen, dat de overheid selectiever kan worden in het toezicht; goed presterende bedrijven zullen minder last ervaren van de overheid. Het moet daarbij zijn aangetoond dat er voldoende prikkels zijn om aan zelfregulering te doen.
- *Auditing door derden*; Voordat het aantal inspecties kan worden verminderd dienen de bedrijven echter de zelfanalyse te verbeteren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van audit-instellingen. Zodra bedrijven goed presteren, worden ze toegelaten tot het domein voor zelfregulering.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) past reeds systeemtoezicht toe op onder meer Gemeenten inzake havenbeveiliging (ISPS-Code) en havenontvangst installaties.

Een **compliance management systeem** is een intern beheersingssysteem dat een bedrijf onder eigen verantwoordelijkheid opzet ter voorkoming van onrechtmatig handelen binnen dit bedrijf. Bedrijven met een goed werkend compliance management systeem kunnen in aanmerking komen voor systeemtoezicht of systeemgericht toezicht. Aan de hand van een compliance competence audit kan de toezichthouder de kwaliteit van het compliance management systeem vaststellen waarna toezicht meer kan worden gericht op het management systeem en kunnen de outputcontroles verminderd worden.

In sommige sectoren zijn de systeemeisen die aan het compliance management systeem worden gesteld, al in de wetgeving vastgelegd. Voorbeelden zijn de luchtvaartsector en het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), waarin in artikel 5 een veiligheidsbeheerssysteem (VBS) verplicht wordt gesteld, waarin de in Bijlage II van de wettekst Brzo vermelde onderwerpen aan de orde komen. Hiervoor is ook een toelichting voor de invoering van een veiligheidsbeheerssysteem ontwikkeld, de NTA 8620, die gebaseerd is op de OHSAS18001 en de ISO14001.

In de milieuwetgeving zijn geen systeemeisen opgenomen. Er is geen milieuwetgeving die een milieumanagementsysteem verplicht stelt. In het kader van het programma

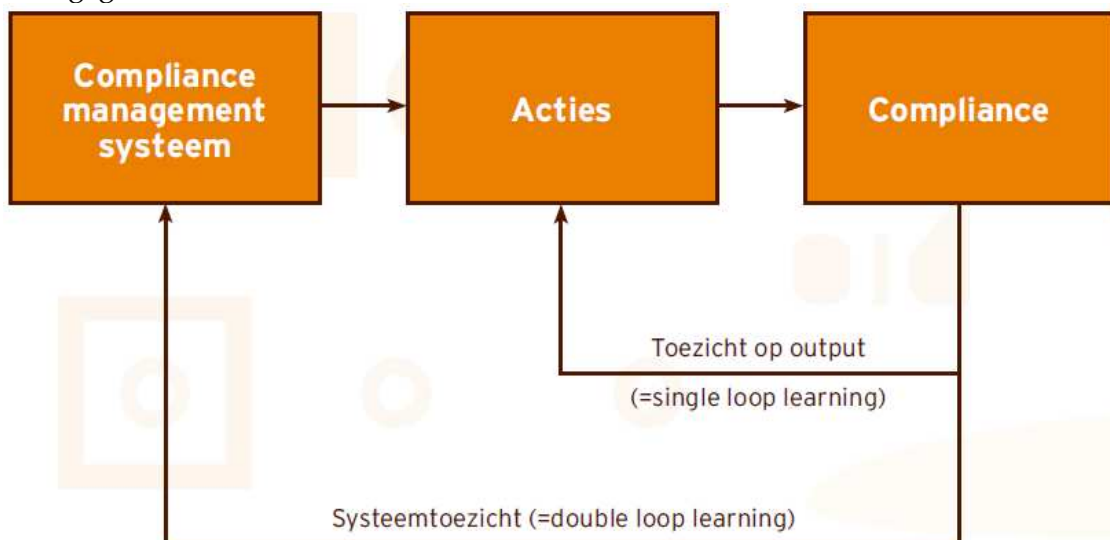


Vernieuwing Toezicht wordt bij enkele tientallen industriële bedrijven systeemgericht toezicht ingevoerd. De provincies hanteren als bevoegd gezag voor de milieuwetgeving hierbij een compliance competence audit als methode.

Onder **milieu-audit** wordt verstaan het doorlichten van een bedrijf op de aanwezige milieuvorzieningen en de mate waarin het bedrijf deze voorzieningen toepast. Een audit is een door de toezichthouder uitgevoerde integrale inspectie van een bedrijfsproces van een bedrijf. Een audit is gericht op het systeem- en procesniveau van een bedrijf en vormen vaak onderdeel van de vergunningverlening van complexe bedrijven. Dit in tegenstelling tot steekproefsgewijze inspecties die zijn gericht op het productniveau. De toezichthouder fungeert als auditor, en volgt de volgende stappen:

- 1) Toetst bedrijfsprocessen, bedrijf en uitvoering aan de gelde regels en voorschriften
- 2) Legt de bevindingen vast in een audit rapport
- 3) Bespreekt resultaten met het bedrijf
- 4) Maakt afspraken over verbeteringen
- 5) Neemt de resultaten mee voor de heroverweging van de vergunning

In onderstaande figuur is de relatie tussen de eerder beschreven werkdefinities weergegeven:



## 5.2 Geschiedenis van systeemgericht toezicht

Eind jaren tachtig werden in een aantal industriële branches managementsystemen in gebruik genomen ten behoeve van kwaliteitszorg of milieuzorg. Voor deze systemen werden ISO normen ontwikkeld (resp. 9000 series en 14001). Het vertrouwen in de waarde van certificering voor regelnaleving kreeg een belangrijke knauw door de TCR-affaire. Het bedrijf Tank Cleaning Rotterdam werd binnengevallen naar aanleiding van diverse ernstige milieuovertredingen en er volgden hoge veroordelingen tot zes jaar gevangenisstraf voor de daders. TCR had een week voor de inval certificaten ontvangen voor haar milieu- en kwaliteitszorgsysteem.

Vanaf de jaren tachtig is er een enorme ontwikkeling van allerlei keurmerken en certificaten geweest. De eisen die aan bedrijven worden gesteld om deze keurmerken te verkrijgen zijn lang niet altijd relevant in termen van compliance management. In de Verenigde Staten heeft men al vele jaren ervaring met systeemtoezicht en zijn de voorwaarden voor een deel in wetgeving opgenomen. Enige tijd geleden ontstond het idee dat alleen het beoordelen van



## Hogere VeiligheidsKunde

de output een te beperkt handhavinginstrument is om zicht te krijgen op de borging van de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven, en dat het wellicht betere resultaten zou opleveren als de toezichthouder zich zou bemoeien met de achterliggende processen en strategieën van een bedrijf.

Na de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam ontstond veel aandacht voor een verbetering van het toezicht in algemene zin. Direct na deze rampen heerste in kringen van toezichthouders sterk de neiging om bedrijven niet (zonder meer) te vertrouwen en een beleid van zero-tolerance te voeren. Er kwam een grote beweging op gang om de handhaving te professionaliseren en meer planmatig aan te pakken. Het bedrijfsleven roerde zich met klachten over het toezicht. Het toezicht zou niet voldoende professioneel zijn en tot te veel last bij bedrijven leiden.

Voor chemiebedrijven is een meting van de toezichtlast uitgevoerd, die de volgende wensen van de branche en verbeterthema's voor de toezichthouders opleverde:

- Een toezichthouder is deskundig, koppelt resultaten adequaat terug en is helder in zijn doen en laten. Het toezicht moet zich richten op de hoofdzaken en aansluiten bij het interne kwaliteitssysteem.
- Incidenten worden via heldere procedures afgehandeld.
- Dubbeling van bevraging wordt voorkomen, landelijk uniform toezicht.
- Één overheid: één standpunt op bedrijfsniveau en één klachtenprocedure.

Begin 2008 presenteerde de overheid het programma Vernieuwing Toezicht. De diverse overheidsdiensten (Provincies, Waterschappen, VROM-Inspectie, Belastingdienst, Arbeidsinspectie, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, Openbaar Ministerie, Brandweer en Staatstoezicht op de Mijnen), die de naleving van de regels controleren, werken nauw met elkaar samen binnen dit programma. Met het programma Vernieuwing Toezicht wordt een effectief én efficiënt toezicht nagestreefd, waarin bedrijven minder last ondervinden van het toezicht en waarbij bedrijven met een goed werkend compliance management systeem kunnen rekenen op meer vertrouwen van de overheid en een verminderde toezichtlast. Voor bedrijven die aan deze voorwaarden voldoen kan de toezichthouder besluiten het toezicht te concentreren op de controle van het managementsysteem en in mindere mate op de feitelijke naleving van de regels.

Hierdoor ontstaan kansen op een betere borging van gewenste situaties aan de ene kant en bij een vastgestelde structureel goede aanpak door het bedrijf een vermindering van de toezichtlast. Bedrijven met een hoog risico op regelovertreding blijven onderworpen aan het intensieve klassieke toezicht. Klassiek toezicht richt zich op de output en betreft de controle of aan de wettelijke eisen (waaronder vergunningsvoorschriften) is voldaan, dus of maatregelen zijn genomen en of normen niet worden overschreden. Uitgaande van de drie verschillende activiteiten waaruit toezicht bestaat (informatie verzamelen, oordelen, interveniëren) kunnen we in deze activiteiten onderscheid maken tussen toezicht op output en systeemtoezicht. In onderstaand schema zijn de verschillende activiteiten weergegeven (niet uitputtend).



## Hogere VeiligheidsKunde

Onderdeel toezicht	Toezicht op output	Systeemtoezicht
Informatie verzamelen	meten, bemonsteren, fysiek inspecteren, administratie controleren	auditeren, beoordelen afhandeling afwijkingen, overleg OTS over accenten en aandachtspunten
Oordeel vormen	toets aan de wettelijke norm, onderscheid kernvoorschriften en aanvullende voorschriften, registreren oordeel in verslag	toetsen normen voor effectief compliance management, aan afsprakendocument of convenant, aan wettelijke systeemeisen, opstellen auditrapport
Interveniëren	bestuursrechtelijk of strafrechtelijk	Interventies op systeemniveau Differentiëren sancties bij overtreding afhankelijk van acties bedrijf om te voorkomen dat de overtreding zou plaatsvinden (CM) en herstelacties

### 5.3 Vermogen tot zelfcontrole en vertrouwen

Veel grote bedrijven in Nederland hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in het ontwikkelen en implementeren van managementsystemen. Er zijn managementsystemen voor een groot aantal aspecten zoals kwaliteit, milieu, veiligheid en energie. Klanten, aandeelhouders, omwonenden, het moederconcern, eigen medewerkers, de overheid (de zogenoemde 'stakeholders'): allemaal verwachten ze van het bedrijf dat het de risico's kent en onder controle heeft. De overheid dekt risico's af door voor bedrijven wetten en regels op te stellen en te controleren of deze worden nageleefd. Managementsystemen van bedrijven zijn doorgaans niet primair gericht op het borgen en het naleven van wettelijke eisen, ook wel compliance management genoemd. Het systeem is er in de eerste plaats voor het management: om de bedrijfsvoering te optimaliseren.

Er is bij grote bedrijven wel een groot potentieel om de naleving van wettelijke eisen te borgen in de eigen bedrijf op basis van kennis van en ervaring met managementsystemen. Er zijn vaak managers voor kwaliteit, gezondheid, veiligheid en milieu (KAM of QHSE) die waken over een veilige en milieuvriendelijke bedrijfsvoering.

Hoewel er in de ISO 14001 norm eisen zijn opgenomen voor regelnaleving, zijn er ook significante verschillen in nalevinggedrag bij ISO 14001 certificaathouders. Er bestaat (nog) geen formele norm voor het bepalen van de effectiviteit van compliance management. Systeemtoezicht heeft zin als bij de bedrijf processen, strategieën en procedures in gebruik zijn die gericht zijn op de naleving van wettelijke eisen. Deze processen, strategieën en procedures vormen dan het systeem dat als subject van het systeemtoezicht fungeert. Wanneer vormen deze een effectief compliance management systeem, met andere woorden, wanneer borgen deze de naleving afdoende? Het is van belang op te merken dat toezicht nooit uitsluitend uit systeemtoezicht alleen kan bestaan.

Ook al is een bedrijf nog zo ver met het borgen van naleving, er blijft altijd een noodzaak om steekproefsgewijze outputcontroles uit te voeren. Bij systeemgericht toezicht kunnen de outputcontroles worden gebruikt om de werking van het systeem te verifiëren. Zo kan de toezichthouder, om een goed beeld te krijgen van de mate van borging, vanuit



geconstateerde tekortkomingen in het systeem gericht outputcontroles doen (top down) en vanuit outputcontroles kijken naar de werking van het systeem (bottom up).

### Een basisniveau van vertrouwen

Voor systeemtoezicht is het noodzakelijk dat de toezichthouder een gerechtvaardigd vertrouwen heeft in de effectiviteit van het systeem van het bedrijf. Andersom is het voor systeemtoezicht noodzakelijk dat het bedrijf voldoende vertrouwen heeft in de toezichthouder, immers van het bedrijf wordt gevraagd om (gevoelige) informatie te delen met de toezichthouder. Een bedrijf kan ervoor zorgen dat aan dit basisniveau van vertrouwen wordt voldaan door zijn systeem op orde te brengen. Dit houdt in dat het bedrijf zijn systeem zo ontwerpt en implementeert dat het zorgt voor normconforme output. De toezichthouder, al dan niet in samenspraak met het bedrijf, kan aangeven welke eisen gelden voor het systeem van het bedrijf om voor systeemtoezicht in aanmerking te komen.

Het ligt voor de hand dat deze eisen betrekking hebben op de vier elementen die leiden tot meer vertrouwen:

- o Competenties (bekwaamheden)
- o Openheid over resultaten afwijkingen
- o Nakomen van afspraken
- o Zelfreflectie.

De Inspectie Verkeer en Waterstraat (IVW) heeft recent een afwegingskader voor systeemtoezicht vastgesteld waarin eenzelfde vertaalslag is gemaakt van vertrouwen naar systeemeisen:

Element van vertrouwen	Systeemeisen
Competenties	<ul style="list-style-type: none"><li>- actuele kennis wettelijke eisen</li><li>- risico analyse methodiek ontwikkeld en toegepast</li><li>- kennis en ervaring sleutelfiguren</li></ul>
Openheid over resultaat afwijkingen	<ul style="list-style-type: none"><li>- rapportage aan overheid en omgeving van afwijkingen, overtredingen en werking systeem</li></ul>
Nakomen van afspraken	<ul style="list-style-type: none"><li>- borging beheersing risicovolle aspecten</li><li>- pro-actieve houding t.a.v. gestelde eisen</li><li>- actieve gedragsbeïnvloeding op de werkvloer vanuit management</li><li>- basisniveau managementsysteem</li></ul>
Zelfreflectie	<ul style="list-style-type: none"><li>- meten van de eigen naleving</li><li>- identificeren en onderzoeken van afwijkingen</li><li>- verbetermaatregelen</li><li>- interne controle en functiescheiding (compliance functie)</li><li>- analyse fraudegevoelige functies</li></ul>

Naast dit basisniveau van vertrouwen zijn er nog enkele randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat geconcludeerd kan worden of SGT zinvol is. Het gaat hierbij om:

- o Competenties toezichthouders, zie hiervoor paragraaf 5.4
- o Bijdrage aan de effectiviteit en efficiëntie van toezicht
- o Acceptatie van betrokkenen

Deze randvoorwaarden zijn ook aan bod gekomen tijdens de verificatie audit (paragraaf 6.2).

### Bijdrage aan de effectiviteit en efficiëntie van toezicht

Naast de effectiviteit van systeemtoezicht is de efficiëntie van belang. Enerzijds betekent dit dat het bedrijf een lagere toezichtlast ervaart, ofwel in kosten dan wel in perceptie. Kostenbesparingen zijn denkbaar, zowel voor toezichthouders als bedrijf, omdat systeemtoezicht zich richt op de oorzaken van bepaalde tekortkomingen, terwijl toezicht op output zich op symptomen richt. Anderzijds betekent dit dat voor de toezichthouders de



lasten en baten van systeemtoezicht op termijn (na het doorlopen van de leercurve om systeemtoezicht in te voeren en onder de knie te krijgen) moeten opwegen tegen de kosten voor toezicht op output.

### **Acceptatie van betrokkenen**

Om te beginnen gaat het er om dat de direct betrokkenen, toezichthouders, bedrijven en sector, er belang bij hebben dat systeemtoezicht wordt ingezet. Als één van de partijen met onoverkomelijke kosten, risico's, kans op (reputatie)schade of andere bezwaren wordt geconfronteerd, kan er op substantiële weerstand worden gerekend. Verder is de eventuele weerstand van indirect betrokkenen zoals toezichtpartners (Openbaar Ministerie /justitie, andere inspecties en toezichthouders), samenleving en politiek van belang. In dit verband speelt met name de vraag of deze partijen het erover eens zijn dat systeemtoezicht een effectief instrument is in een bepaalde situatie en dat het vertrouwen gerechtvaardigd is.

## **5.4 Opleidingseisen voor toezichthouders**

Om systeemgericht toezicht te kunnen uitvoeren zullen de toezichthouders competenties daarvoor moeten hebben. De scope van het project Vernieuwing toezicht is vastgesteld op alle inrichtingen die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999.

Arbeidsinspectie, Provincies en Brandweer maken gebruik van een gezamenlijke Nieuwe Inspectiemethodiek (NIM) bij het toezicht op Brzo-bedrijven. Een gezamenlijke inspectiemethode is essentieel omdat elke inspecteur zijn of haar eigen rolopvattingen, achtergronden, bedrijfscultuur en bevoegdheden meeneemt, wat de uitvoering van gezamenlijke inspecties tot een nogal complexe aangelegenheid maakt. Een gezamenlijke inspectiemethode is hét instrument om die samenwerking goed te laten verlopen en de meeste effectiviteit en efficiëntie uit de inspectie te halen. Dit is ook voor bedrijven van belang: een gezamenlijke inspectiemethode draagt bij aan de één-loketgedachte en maakt de rol van de overheid voor bedrijven transparanter en betrouwbaarder. Tevens zorgt de inspectiemethodiek voor een landelijk uniforme werkwijze.

De Brzo-inspecteurs dienen te voldoen aan volgende opleidingseisen:

- ✓ Opleiding Basiskennis Auditvaardigheden, waarbij aandacht wordt besteed aan:
  - De stappen van het inspectieproces
  - Het inrichten van een effectieve inspectie
  - Begrippen als managementsysteem, procesanalyse en audittrail
  - De opbouw van een inspectiegesprek in relatie tot het kunnen realiseren van het inspectiedoel;
  - Oefeningen in het kader van:
    - Signaleren van (systeem)risico's en beheersmaatregelen;
    - Opstellen van een interview-aandachtspuntenlijst;
    - Het formuleren van bevindingen.
- ✓ NIM-opleiding, waarbij aandacht wordt besteed aan:
  - Systeem- en maatregelgerichte inspecties
  - scenario beoordelingen
  - Gebruik van de in de werkwijze BRZO opgenomen modules en werklijsten.



De NIM-opleiding is intensief en wordt afgesloten met daadwerkelijk uitgevoerde Brzo-inspectie. Ook leidinggevend en die kennis willen krijgen van de werkwijze van hun inspecteurs kunnen de opleiding Basiskennis Auditvaardigheden volgen.

Het is aan te bevelen om in deze examenrapportage te onderzoeken aan welke opleidingseisen de gesprekspartners, zoals Hoofd Exploitatie & Technische Dienst en de Hoofd Inkoop van OVET, moeten voldoen van de bedrijven die willen participeren aan systeemgericht toezicht,

### 5.5 Horizontaal toezicht

Op de internetsite van de Belastingdienst staat informatie over horizontaal toezicht ([www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)). In onze moderne samenleving is samenwerking de sleutel om te komen tot kwaliteit. In productieprocessen is het belangrijk dat voortbrengingsketens optimaal op elkaar zijn afgestemd om snelle doorlooptijden, lage kosten en een goede kwaliteit te waarborgen. Dat geldt ook voor het fiscale proces: de hele administratieve keten van transactie tot aangifte en aanslag is een keten waarin de ondernemer, de fiscale dienstverlener én de Belastingdienst een rol spelen.

Met horizontaal toezicht wil de Belastingdienst in het toezicht samenwerking veel meer centraal zetten. Dat betekent afstemming vooraf waar nodig, in plaats van controles achteraf. Dat betekent ook gebruikmaken van de kwaliteit die er in de keten is, afspraken maken over die kwaliteit en dubbel werk voorkomen. Samenwerken staat dus centraal: ieder vanuit zijn eigen rol, maar wel gericht op een goede uitvoering van de belastingwetten op een efficiënte manier én op een manier waarbij de belastingplichtige weet waar hij aan toe is. De basis voor horizontaal toezicht is wederzijds vertrouwen.

De Belastingdienst wil een betrouwbare partner zijn door zijn administratieve processen op orde te hebben en de fiscale keten te stroomlijnen, zoals door elektronisch aangeven. De Belastingdienst wil open en transparant zijn, bijvoorbeeld door snel een standpunt in te nemen met begrip voor commerciële belangen en termijnen. De Belastingdienst doet daarbij een beroep op de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid van belastingplichtigen.

Voor de ondernemer betekent dit, dat hij zijn fiscale processen op orde heeft en eventuele vraagstukken met de Belastingdienst vooraf bespreekt. De Belastingdienst beperkt zijn activiteiten daarmee tot vooroverleg en het monitoren van het proces Horizontaal toezicht vraagt de bereidheid van alle partijen om transparant te zijn; om mogelijke discussiepunten vooraf op tafel te leggen, open kaart te spelen en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken.

Het doel is om er zoveel mogelijk samen uit te komen. Alleen daar waar de partijen het echt niet eens kunnen worden, volgt eventueel een gang naar de rechter. Het accent ligt op de fase vóór de aangifte, op optreden in de actualiteit en op samenwerking in de fiscale keten. Een doel van horizontaal toezicht is om het proces van transactie naar aangifte en aanslag beter in de greep te hebben.

Het is aan te bevelen om in deze examenrapportage een vergelijking te maken tussen systeemgericht en horizontaal toezicht.



## 5.6 Deelconclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk

Deelconclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk met betrekking tot, zijn:

- Systeemtoezicht is 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 (SGT) is een integrale combinatie van systeemtoezicht en toezicht op output
- Bedrijven met een goed werkend compliance management systeem kunnen in aanmerking komen voor systeemgericht toezicht
- Randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat geconcludeerd kan worden of SGT zinvol is, zijn een basisniveau van vertrouwen, competenties toezichthouders, bijdrage aan de effectiviteit en efficiëntie van toezicht en acceptatie van betrokkenen
- Opleidingseisen voor toezichthouders systeemgericht toezicht zijn de 'Opleiding Basiskennis Auditvaardigheden' en de 'NIM-opleiding'
- Onderzoek opleidingseisen voor de gesprekspartners van de bedrijven zoals Hoofd Exploitatie & Technische Dienst en de Hoofd Inkoop van OVET
- Maak een vergelijking tussen systeemgericht en horizontaal (reeds toegepast) toezicht





## 6. Maatregelen benodigd voor systeemgericht toezicht

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke maatregelen genomen moeten worden om te kunnen participeren aan het project systeemgericht toezicht. Wat zijn dan voor OVET de voor- en nadelen hiervan? Hoe moeten de maatregelen worden geïmplementeerd?

### 6.1 Randvoorwaarden voor systeemgericht toezicht

De meerwaarde van systeemtoezicht ligt vooral in het benutten van het zelfcontrolerend vermogen van bedrijven waardoor de naleving verbetert en de toezichthouder een beter zicht heeft op de risico's. Nadat systeemtoezicht in een bedrijf is opgezet zou het tot tijdwinst kunnen leiden als de toezichthoudende instantie kan besparen op o.a. outputcontroles die het bedrijf zelf al uitvoert. Om de voordelen van systeemtoezicht te kunnen benutten is het zaak om te bepalen in welke situaties systeemgericht toezicht nuttig kan worden toegepast (randvoorwaarden). De belangrijkste randvoorwaarde is dat er een basisniveau van vertrouwen is en dat het bedrijf voldoet aan een minimumniveau.

Met de compliance competence audit kan worden vastgesteld in hoeverre vertrouwen gerechtvaardigd is. Ten er zijn vier niveaus van compliance management (CM) gedefinieerd.

De eisen per niveau zijn weergegeven in bijlage 6. De vier niveaus zijn:

#### Niveau 1 CM:

Bedrijven in deze categorie hebben geen (volledig en werkend) managementsysteem en komen niet in aanmerking voor systeemgericht toezicht.

#### Niveau 2 CM:

Bedrijven in deze categorie hebben een basis managementsysteem. Deze bedrijven hebben het vermogen om naleving te borgen omdat zij gewend zijn te werken met een managementsysteem. Maar omdat dit systeem (nog) niet specifiek is gericht op naleving, moeten bedrijven in deze categorie nog verbeteringen doorvoeren om op niveau 3 of 4 CM te komen. Dit betekent dat de toezichthouder met deze bedrijven wel afspraken kan maken dat zij in aanmerking komen voor systeemgericht toezicht op het moment dat zij het management systeem zodanig verbeteren dat dit voldoet aan niveau 3 of 4 CM.

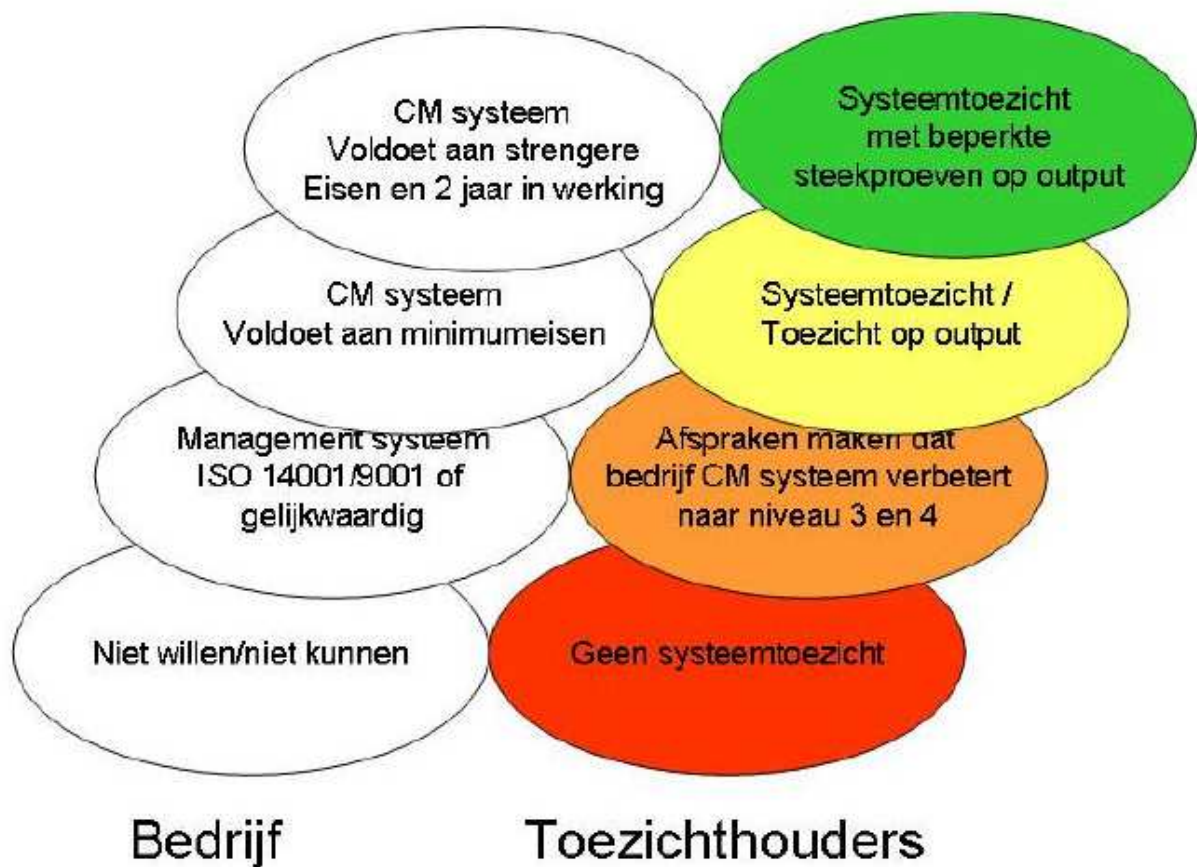
#### Niveau 3 CM:

Bedrijven in deze categorie beschikken over een goed werkend compliance management systeem dat voldoet aan de minimum eisen. Deze bedrijven komen in aanmerking voor systeemgericht toezicht.

#### Niveau 4 CM:

Bedrijven in deze categorie hebben een bewezen compliance management systeem dat voldoet aan strengere eisen dan die gelden voor niveau 3 CM. Deze bedrijven zijn qua harde systeemelementen en cultuur het meest vergevorderd en komen in aanmerking voor een vorm van systeemgericht toezicht die vooral bestaat uit systeemtoezicht en minimale steekproefsgewijze outputcontroles.

In de volgende figuur, de zogenoemde 'groeimodel', is weergegeven welke niveaus compliance management en toezicht bij elkaar horen.



## 6.2 Resultaten van de uitgevoerde verkenning voor het CM niveau

Op 29 december 2009 is er bij Ovet een verkenning uitgevoerd om het huidige niveau van compliance management te kunnen vaststellen. De resultaten hiervan zijn bijgevoegd als bijlage 5. De gebruikte vragenlijst is opgenomen in bijlage 4. De Provincie Zeeland en Rijkswaterstaat hebben Next Step Management (NSM) opdracht gegeven om een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden om bij Zeeuwse industriële bedrijven systeemtoezicht te gaan invoeren. Na een presentatie in de BZW bijeenkomst van 22 oktober 2009 heeft een negental bedrijven zich aangemeld voor de eerste verkennende bespreking. Het doel van de verkennende bespreking is om na te gaan van welke wettelijke eisen de naleving geborgd is en door middel van welke delen van het management systeem dit gebeurt en waar voor het bedrijf de interesse en kansen liggen voor systeemtoezicht.

De verkenning bestaat er uit dat NSM per deelnemend bedrijf een interview afneemt met de manager kwaliteit, arbo en milieu waarin informatie wordt verzameld over dat deel van het managementsysteem. Aan de hand van de checklist compliance competence wordt nagegaan welke delen van het systeem OVET heeft opgezet en geïmplementeerd. De resultaten van de uitgevoerde verificatie audit zijn hieronder weergegeven.

### Hoofdstuk 1; Systeem wettelijke kaders

OVET heeft een overzicht van de wettelijke eisen en onderhoudt dit actief. Per kwartaal wordt een overzicht opgesteld van de wijzigingen in het wettelijk kader en wordt nagegaan welke impact deze op het bedrijf hebben. Een en ander is vastgelegd in een procedure. Bronnen zijn nieuwsbrieven en externe werkgroepen. OVET heeft de risico's per milieu



## Hogere VeiligheidsKunde

aspect gekwantificeerd (kans x effect) door middel van een interne brainstorm De beheersmaatregelen (dus ook het restrisico) zijn niet gekwantificeerd (wel vastgesteld).

### Hoofdstuk 2: Visie en gedrag

OVET heeft een beleidsverklaring waarin is opgenomen dat men conform de wettelijke eisen werkt. OVET zet o.a. postercampagnes in om de visie van het management t.a.v. compliance te laten doordringen. Daarnaast staat KAM vast op de agenda van diverse overleggen.

### Hoofdstuk 3: Kwaliteitsdenken opleiding, zelfkritische houding en continue verbetering

OVET heeft een management systeem dat gecertificeerd is volgens ISO9001, ISO14001, GMP+

en ISPS. Het Hoofd KAM voert maandelijks met een 2e MT lid (wisselend) een milieu- en veiligheidsronde over het terrein en krijgt de vestiging een rapportcijfer voor de diverse aspecten (o.a. milieu en veiligheid). Hierbij wordt gewerkt met een vastgesteld puntensysteem waarbij bij tekortkomingen (ook als deze niet een overtreding van een vergunningvoorschrift zijn, maar wel een overtreding van een interne eis) punten in mindering worden gebracht. De wettelijke punten op milieugebied zijn samengebracht in een checklijst met 7 onderwerpen, die standaard beoordeeld worden. Het doel is om een 8 te scoren op alle aspecten op een schaal van tien. Dit puntensysteem ziet er zeer effectief en efficiënt uit. Naast het meten van de compliance is een groot bijkomend voordeel van deze rondes dat het management zichtbaar aanwezig is op de werkvloer. Elk kwartaal wordt een mini management review uitgevoerd en per jaar een volledige.

### Hoofdstuk 4: Compliance officer en proactiviteit

De Hoofd KAM heeft zeer ruime ervaring als milieukundige, lead auditor en docent handhaving. Voor interne audits zijn er 10 mensen opgeleid als interne auditor. Deze worden regelmatig op pad gestuurd om de naleving van de vergunningen te toetsen. Het Hoofd KAM vervult duidelijk een belangrijke rol in de verandering naar een proactieve cultuur (mbt veiligheid en milieu) en kan als lid van het MT ook direct invloed uitoefenen op het hoogste niveau van het bedrijf.

### Hoofdstuk 5: Openheid en jaarverslagen

OVET heeft een uitgebreid publiek milieujaarverslag dat op de website staat. Hierin wordt uitgebreid gerapporteerd over o.a. stofemissies, energie, klachten, maatregelen en het milieujaarprogramma voor 2009.

### Hoofdstuk 6: Pre-screening medewerkers en disciplinaire maatregelen

Het meldingsstelsel is laagdrempelig en gemakkelijk in het gebruik. Per MTV (Melding Ter Verbetering) wordt uitgebreid gekeken naar oorzaken, verbeterkansen e.d. OVET heeft een ondergrens voor het extern melden van stofemissies en morsingen.

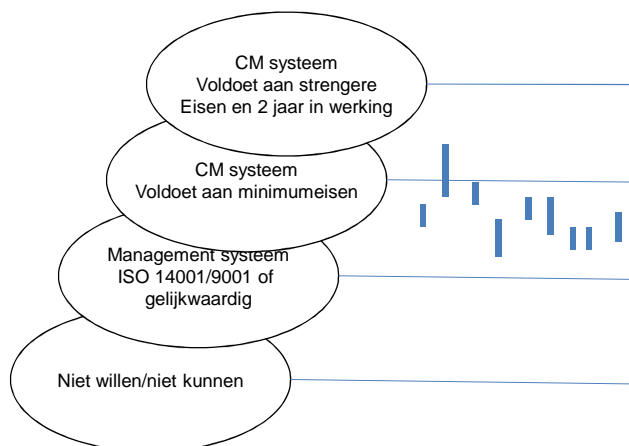
Algemene indruk is dat het compliance management systeem van OVET zeer compleet is en ook in de praktijk goed leeft. Hiermee is er een prima basis voor systeemtoezicht.

Aantekening is wel dat het bedrijf komt uit een havencultuur die soms nog wat strijdig kan zijn met een goede veiligheidscultuur (en milieu-). De verbeteringen die de afgelopen jaren op dit gebied zijn geboekt stemmen hoopvol. Wel is het nodig dat dit constante aandacht houdt. De rol van het Hoofd KAM is hierbij essentieel. De score van OVET op compliance management is 2,5 - 2,8. Kanttekening hierbij is dat deze score indicatief is, want 'slechts' gebaseerd op een gesprek. Het invullen van de zelf-assessment of het uitvoeren van een nulmeting zal een meer betrouwbare score opleveren.



Van het negental bedrijven dat heeft meegedaan aan de verkenning zijn de niveaus van compliance management als volgt ingeschat:

## Schatting CM niveau



### 6.3 Handhaving bij systeemgericht toezicht

In deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij handhaving bij systeemtoezicht.

Repressieve handhaving kan gericht zijn op:

- Het herstel van een incidentele normoverschrijding
- Correctie van structurele afwijkingen van normen
- Verbeteringen van het systeem (passen in de niveaus 3 of 4 CM).

Als er systeemonderdelen falen, dringt de toezichthouder aan op structurele verbeteringen. De implementatie van verbeteringen wordt gevolgd. Bij goed werkende systemen kan het bedrijf met positieve interventies worden beloond, bijvoorbeeld door middel van witte lijsten, of meer formeel, door middel van het verlenen of continueren van een vergunning. Een dergelijke beloning kan een extra stimulans voor verbetering geven. Naarmate een bedrijf effectief de regelnaleving borgt en zijn eigen afwijkingen en overtredingen opspoorde, deze beëindigt en maatregelen neemt om herhaling te voorkomen, ligt het voor de hand om af te zien van interventies in de bestraffende sfeer (zowel bestuurs- als strafrechtelijk).

Bij systeemtoezicht wordt van het bedrijf verlangd dat het ervoor zorgt dat het de eigen naleving borgt. Onderdeel van compliance management is een lerende component: het bedrijf identificeert de eigen afwijkingen en overtredingen, onderzoekt deze en neemt verbetermaatregelen. Om de werking van dit mechanisme goed te kunnen beoordelen vraagt de systeemtoezichthouder om informatie. Sancties zijn in een dergelijke situatie niet effectief.

Het toepassen van een sanctie op grond van informatie die het bedrijf zelf heeft verzameld, verwerkt en aangeleverd is wel mogelijk, maar gaat doorgaans ten koste van de openheid van het bedrijf ten opzichte van de toezichthouder die men juist bij systeemgericht toezicht nastreeft. Het opbouwen van vertrouwen is belangrijk en een uitdaging in een wereld die jarenlang is gebaseerd geweest op wederzijds wantrouwen. Nu adviseren bedrijfsjuristen het



management vaak om terughoudend te zijn met het verstekken van gevoelige compliance informatie omdat onduidelijk is tot welke gevolgen dit leidt.

Bestuursrechtelijke sancties zijn er op gericht om de overtreding te beëindigen en om herhaling te voorkomen. Deze sancties zijn nodig als een bedrijf overtredingen begaat en deze niet adequaat afhandelt (zelf constateren, beëindigen en maatregelen nemen om herhaling te voorkomen). Als het systeem van het bedrijf wel effectief voorziet in deze acties, is dit type sancties niet meer nodig.

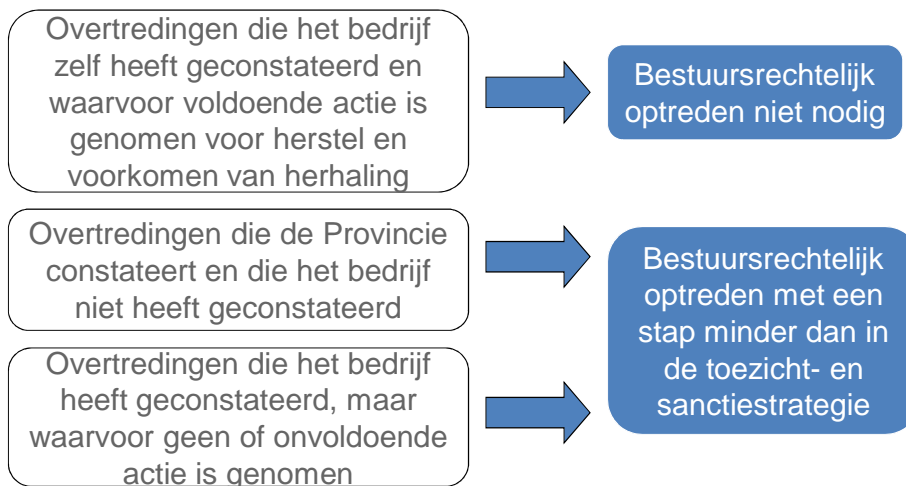
Bij een bewezen goed functionerend compliance managementsysteem, dat periodiek wordt geaudit door een certificerende instelling, wordt het preventieve toezicht beperkt tot een periodieke toetsing van het systeem. Voor wat betreft de frequentie van de periodieke audit wordt toegewerkt naar een frequentie van éénmaal per jaar. Daarbij worden tevens op basis van steekproeven buitenrondes uitgevoerd.

Er is door de Provincie Zeeland een afsprakenmodel ontwikkeld voor de handhaving tijdens systeemgericht toezicht. Dit model is bijgevoegd als bijlage 7 en in de volgende figuur samengevat.



## Hoe ziet systeemgericht toezicht eruit?

### ■ Handhaving



 Bijeenkomst systeemgericht toezicht Zeeland, 16 maart 2010, copyright (c) 2010

Bij overtredingen die de Provincie constateert en die het bedrijf niet heeft geconstateerd of die het bedrijf heeft geconstateerd, maar waarvoor geen of onvoldoende actie is genomen voor herstel en voorkomen van herhaling, zal de toezichthouder versneld bestuursrechtelijk optreden. Waar bijvoorbeeld volgens de sanctiestrategie eerst een formele waarschuwing wordt gegeven, wordt nu meteen een dwangsom opgelegd. Bij zulke overtredingen heeft het compliance management systeem niet goed gefunctioneerd en het vertrouwen in het systeem wordt daarmee geschaad. Daarom wordt sneller opgetreden.



Er zijn een aantal randvoorwaarden met betrekking tot handhaving nog niet geheel ingevuld.

**Voor beide partijen: Duidelijker vastleggen van toetsingscriteria:**

- Wat is een major bevinding bij de toetsing van het systeem met de checklist
- Wat is het maximum aantal (en aard van de) overtredingen waarbij het compliance management systeem niet heeft gefunctioneerd dat toegestaan is voor een bepaald stadium
- Welke overtredingen (aantallen en/of aard) geven aanleiding tot direct, verkort bestuursrechtelijk ingrijpen.

**Bestuurs- en strafrecht**

Er moeten nog afspraken gemaakt worden met het Openbaar Ministerie over hoe vanuit het strafrecht moet worden omgegaan met bedrijven die een effectief compliance management systeem hebben. Eén van de mogelijkheden ligt in de Landelijke Strategie Milieuhandhaving van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM). In het LOM nemen alle handhavingpartners inclusief het Openbaar Ministerie deel. Het LOM stelt dat optreden (bestuurs- dan wel strafrechtelijk) achterwege kan blijven indien de overtreding:

- Niet doelbewust is begaan en
- Een kennelijk incident betreft en
- Gering van omvang is en
- Van een overigens goed nalevende overtreder
- Die onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen.

## 6.4 Vergelijking tussen ISO14001 en de compliance competence checklist

Er liggen kansen om het gebruik van de checklist compliance competence te integreren met de ISO 14001 systematiek wat betreft normstelling en auditing. De essenties van compliance management zijn onderdeel van de ISO 14001-norm:

- Identificatie van wettelijke eisen die van toepassing zijn (art. 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).

In een afsprakendocument kunnen eventuele aanvullende eisen, die bij compliance management worden gesteld (zoals pre-screening medewerkers en disciplinaire maatregelen), worden benoemd. Tijdens een ISO 14001-audit kunnen ook deze aanvullende punten worden beoordeeld. Een aangepast ISO 14001-auditrapport kan vervolgens worden gebruikt om het vertrouwen in het compliance managementsysteem tastbaar te maken. In het eindrapport Pilot Compliance Management (Frontoffice Chemie) is een bijlage opgenomen met een vergelijking tussen de gebruikte Checklist Compliance Competence en eisen uit ISO 14001: 2004. Deze vergelijking is in deze examenrapportage opgenomen als bijlage 8.

De volgende aanbevelingen met betrekking tot verdere integratie met ISO14001 worden in dit eindrapport Pilot Compliance Management gegeven:

- Onderzoek de mogelijkheden om de checklist compliance competence aan te doen sluiten bij de ISO 14001, bijvoorbeeld door het uitbreiden van de ISO 14001 norm met de specifieke eisen van de checklist. Een alternatief is het expliciteren van het certificatieschema van de ISO 14001 norm voor zover de eisen van de checklist impliciet in de ISO 14001 eisen zijn geformuleerd.



- o Test in vervolgprojecten of de gangbare audit op het managementsysteem kan worden gecombineerd met de audit op de checklist compliance competence. Een alternatief is het meelopen met interne audits of audits van certificatie-instellingen.

De Provincie Noord Brabant wil bij Shell Moerdijk participeren in een gezamenlijke Compliance en ISO14001-audit, die dan uitgevoerd wordt door Bureau Veritas Certification. Het is voor deze examenrapportage aan te bevelen de resultaten hiervan op te volgen.

### **6.5 Vergelijking tussen systeemgericht en horizontaal toezicht**

In 2009 heeft OVET deelgenomen aan een compliance verkenning in het kader van de pilot Horizontaal Toezicht van de Belastingdienst. In het eindrapport 'Een complianceverkenning bij OVET' (Belastingdienst, 2009) staat de volgende conclusie: Met inachtneming van de gestelde bevindingen en afspraken is OVET een uitstekend bedrijf om een samenwerkingsconvenant Horizontaal toezicht mee af te sluiten. Het is een uitermate compliant bedrijf, waarbij de 'tone at the top', maar ook de vertaling hiervan naar het dagelijks handelen als zeer goed te kwalificeren is. Uit het onderzoek komt OVET naar voren als een stabiele en transparante bedrijf met een integer en deskundig management en personeel, dat kwaliteit als strategie en in het praktisch handelen als uitgangspunt heeft. De resultaten van deze verkenning hebben geleid tot een Samenwerkingsconvenant Horizontaal Toezicht tussen OVET en de Belastingdienst Zuidwest.

In 2010 heeft OVET deelgenomen aan een onderzoek door de Douane om na te gaan of OVET voldoet aan de criteria voor een AEO-certificaat. In het eindrapport 'AEO-onderzoek bij OVET' (Douane, februari 2010) staat de volgende conclusie: De aanvrager voldoet aan de criteria voor afgifte van een AEO-certificaat douanevereenvoudingen en veiligheid. Het verzoek om afgifte van een AEO-certificaat douanevereenvoudingen en veiligheid wordt toegewezen.

Systeemtoezicht bestaat al langer dan Vernieuwing Toezicht. Diverse toezichthouders hebben de afgelopen jaren ervaringen opgedaan met een vorm van systeemtoezicht, soms onder een andere naam, soms voor onderdelen van vergunningen.

Een voorbeeld voor het eerste is het fenomeen "horizontaal toezicht" van de Belastingdienst. Een voorbeeld van het tweede is te vinden in Wet milieubeheervergunningen: bijvoorbeeld een voorschrift met de strekking dat een bedrijf dient te beschikken over een onderhoudsmanagement systeem of een voorschrift betreffende een meet- en regelsysteem. Het toezicht op dergelijke voorschriften vereist een vorm van systeembenadering.

### **6.6 Deelname in Zeeland**

Op 16 maart 2010 ben ik namens OVET aanwezig geweest bij een bijeenkomst systeemgericht toezicht in het Provinciehuis in de Abdij te Middelburg. Er is gesproken over de uitkomsten van de verkenning, over ervaringen in Noord-Brabant, over de aanpak van het traject naar systeemgericht toezicht in Zeeland en de wijze waarop de Provincie Zeeland en Rijkswaterstaat met systeemgericht toezicht willen omgaan.

De eerste verkenning is uitgevoerd bij negen bedrijven, waarvan zeven VR-plichtig (Brzo). Op deze bijeenkomst waren naast medewerkers van de Provincie Zeeland en Rijkswaterstaat vertegenwoordigers van 9 Zeeuwse bedrijven aanwezig. Alle negen bedrijven zijn ISO 14001 gecertificeerd. Er zijn 2 niet-Brzo bedrijven bij. Een korte belronde in de weken 20/21 bij de milieucoördinatoren van deze bedrijven met betrekking tot verdere participatie aan systeemgericht toezicht:



<i>Bedrijf</i>	<i>Participatie aan systeemgericht toezicht</i>
Bedrijf A	Doen mee. Zien een groei bij de Brzo-inspecteurs hoe zij thans inspecties uitvoeren, dit doen zij namelijk al veel meer systeemgericht.
Bedrijf B	Nemen (nog) niet deel zolang er geen afspraken met Openbaar Ministerie zijn
Bedrijf C	<i>Nog niet kunnen bereiken</i>
Bedrijf D	Zijn tevreden met huidige werkwijze van toezicht. Willen wel een tweede gesprek met overheid. Een bezwaar lijkt hen dat bij overtredingen die de Provincie constateert en die het bedrijf zelf niet heeft geconstateerd, er bestuursrechtelijk optreden zal worden met een stap minder dan in de toezicht- en sanctiestrategie
Bedrijf E	Sceptisch optimistisch. Goed initiatief, maar er moeten een aantal randvoorwaarden helderder gemaakt worden. Nemen nog niet deel zolang deze randvoorwaarden te onduidelijk ingevuld zijn. Hebben nog een tweede gesprek met overheid op 31 mei 2010. Extern vooral de houdingen van de handhavers, die blijkbaar op pad gestuurd worden voor het constateren van overtredingen gestuurd vanuit het openbaar Ministerie, en nog te weinig kijken naar de grotere lijnen. Als voorbeelden kleine overtreding op emissie-eisen op een kleinere installatie, terwijl het bij de grote installaties in orde is. Intern moeten er ook nog randvoorwaarden vervuld worden, zoals het verkrijgen een modernere milieuvergunning, hetgeen bedrijf E voor 2013 gerealiseerd willen hebben. Richten horizon voor systeemgericht toezicht op 2013, dit is ook het jaar voor de nieuwe plafonds voor emissiehandel CO <sub>2</sub> en NO <sub>x</sub> . Emissiehandel is de handel in emissierechten. Emissierechten geven bedrijven het recht om een bepaalde hoeveelheid gassen uit te stoten. Wanneer een bedrijf in werkelijkheid meer uitstoot dan het aantal rechten dat het heeft, dan moet het rechten bijkopen of minder uitstoten.
Bedrijf F	Aanvankelijk positief. Nemen nu nog niet deel zolang er te veel onzekerheden zijn. Provincie zal nog afspraken moeten maken met Openbaar ministerie. Bedrijf F wordt thans ook slechts drie maal per jaar gecontroleerd.
Bedrijf G	Nog nader te bepalen

De scope voor systeemgericht toezicht is vastgesteld op alle Brzo-bedrijven.  
Hieronder een overzicht van de Brzo-bedrijven in Zeeland.



**Overzicht BRZO-plichtige inrichtingen in ambtsgebied\*.**

	<b>Bedrijf</b>	<b>Locatie</b>	<b>PBZO- of VR-plicht</b>
1	Air Liquide	Hoek	PBZO
2	Air Products	Hoek	PBZO
3	Arkema	Vlissingen-Oost	VR
4	Broomchemie	Terneuzen	VR
5	Cargill	Sas van Gent	PBZO
6	Dow Benelux	Hoek	VR
7	Vopak Terminal	Vlissingen-Oost	VR
8	Yara Sluiskil	Sluiskil	VR
9	Eastman	Middelburg	VR
10	Invista	Vlissingen-Oost	VR
11	Thermphos	Vlissingen-Oost	VR
12	Sea Way	Vlissingen-Oost	VR
13	Alcan	Vlissingen-Oost	VR
14	Petroplus Sloe	Vlissingen-Oost	VR
15	Total	Vlissingen-Oost	VR
16	Zuid Chemie	Sas van Gent	VR
17	Oiltanking	Hoek	VR
18	DMGA	Hoek	PBZO
19	Petroplus Buitenhaven	Vlissingen	VR
20	De Rijke	Sluiskil	VR
21	Perfecta Chemie DC	Goes	PBZO

\* Wijzigt regelmatig door wijziging bedrijven en/of vergunde situatie.

Op 12 april 2010 een bericht ontvangen van de BZW. In een van de laatste vergaderingen van de werkgroep milieu van de BZW is het pilotproject voor systeemgericht toezicht aan de orde geweest. Inmiddels zijn verschillende bedrijven benadert en is in een aantal gevallen ook medewerking toegezegd. Tijdens de genoemde vergadering is ook aangegeven dat medewerking van de bedrijven mede zal worden bepaald door de wijze waarop de Provincie qua handhaving omgaat met constatering van afwijkingen tijdens de pilot. De Provincie is hierover tot op heden toe niet erg duidelijk.

Het lijkt zinvol om bij de bedrijven eens na te gaan wat de status is en of er tussen bepaalde bedrijven en de provincie op dit punt afspraken zijn gemaakt. Op basis van de respons kunnen we wellicht overwegen om als BZW nog een keer over dit punt met de Provincie te spreken.

### **6.7 Voor- en nadelen systeemgericht toezicht**

In een notitie van SCCM over ISO 14001 en systeemtoezicht (versie 26 januari 2009) worden een aantal voordelen van systeemtoezicht genoemd. De Stichting Coördinatie en Certificatie Milieu- en arbomanagementsystemen (SCCM) is een stichting waarin de overheid, het bedrijfsleven, de milieubeweging en de certificatie-instellingen participeren. Doelstelling is om zodanige randvoorwaarden te scheppen dat de ISO 14001- en OHSAS 18001-certificaten een toegevoegde waarde hebben in de relaties van organisaties met hun omgeving, bijvoorbeeld de overheid. Certificatie is daarbij een belangrijk middel. SCCM stelt daarvoor de 'spelregels' op, deze liggen vast in de certificatiesystemen voor ISO 14001 en OHSAS 18001.



## Hogere VeiligheidsKunde

Voor zowel de overheid als de bedrijven heeft systeemtoezicht voordelen. De overheid krijgt een veel breder beeld van het bedrijf dat onder toezicht staat. Bij klassiek toezicht is het beeld meer fragmentarisch. Het belangrijkste voordeel is dat tegelijkertijd het nalevinggedrag van het bedrijf op een hoger niveau komt. Doordat op termijn minder tijd nodig is ontstaat ruimte om met het bedrijf verbeteringen voor de toekomst te verkennen. Ook de effectiviteit van de handhaving kan worden vergroot, omdat de prikkels om normen na te leven zo veel mogelijk bij de direct betrokkenen worden gelegd. Het voordeel voor bedrijven is dat het ISO 14001-systeem, dat vaak toch al aanwezig is, nu een echte functie krijgt in de relatie met de overheid. De grotere zekerheid dat wet- en regelgeving wordt nageleefd is in het kader van risicomanagement en duurzaam ondernemen een belangrijk onderwerp. Door systeemtoezicht wordt de hoeveelheid tijd van bezoeken van de overheid en de afhandeling ervan op termijn teruggebracht.

Na het door mij uitgevoerde onderzoek kan ik aansluitend hierop de volgende **voordelen** voor OVET identificeren van systeemgericht toezicht:

- Minder toezicht;
  - Voor wat betreft de frequentie van de periodieke audit wordt toegewerkt naar een frequentie van éénmaal per jaar. Daarbij worden tevens op basis van steekproeven buitenrondes uitgevoerd. Nu krijgt OVET van Rijkswaterstaat maandelijks en van de Provincie Zeeland per kwartaal toezicht
  - Inzet qua tijd (kwantiteit) neemt op termijn af door minder toezicht door overheden en minder tijdsbesteding aan afhandeling van door overheden geconstateerde overtredingen
- Sancties bij overtredingen;
  - Bij overtredingen die OVET zelf heeft geconstateerd en waarvoor voldoende actie is genomen voor herstel (correctief) en voorkomen van herhaling (preventief) is bestuursrechtelijk optreden niet benodigd
- Managementsysteem van OVET;
  - SGT sluit aan bij het horizontaal toezicht van de Belastingdienst en van de Douane bij OVET; dit is al een vorm van systeemtoezicht
  - Zinnige feedback op het managementsysteem; een gezamenlijke compliance en ISO14001-audit zal dit nog meer versterken
  - Efficiënt gebruik eigen controles
  - Focus ligt op risicomanagement, niet op 'bijzaken'; dit is een win-win voor alle partijen
  - Intensiever risicomanagement draagt bij tot efficiëntere risicobeheersing
  - Ruimte voor eigen invulling risicomanagement
  - Het zelf willen, en meerwaarde inzien, draagt bij tot een betere borging van de eigen processen, hetgeen OVET ten goede komt
- Relatie met overheden
  - Toename van de vertrouwensrelatie met overheden; het vertrouwen groeit, daardoor betere relatie tussen overheid en OVET
  - Draagt bij tot het sneller verkrijgen van vergunningen met vooral doel- in plaats van middelvoorschriften
- Imago
  - Past binnen het imago van duurzaam ondernemen
  - Draagt bij tot een beter imago voor OVET naar de stakeholders
  - Draagt bij tot faming als reputatie van koploper in de branche
- Cultuur binnen OVET
  - Kan ook een bijdrage leveren aan het verbeteren van de cultuur binnen OVET



Een nadeel van een ontwikkeling naar systeemtoezicht kan zijn dat de toezichthouder het directe contact met het veld verliest, waardoor de deskundigheid over de praktijk en het werkveld langzaam verdwijnt. Systeemgericht toezicht vereist een continue aandacht op de vier elementen die leiden tot meer vertrouwen: competenties (bekwaamheden); openheid over resultaten afwijkingen; nakomen van afspraken en zelfreflectie.

Na het door mij uitgevoerde onderzoek kan ik ook **nadelen** voor OVET identificeren van systeemgericht toezicht.

- Sancties bij overtredingen
  - Bij overtredingen die de Provincie constateert en die het bedrijf niet heeft geconstateerd òf die het bedrijf heeft geconstateerd, maar waarvoor geen of onvoldoende actie is genomen voor herstel en voorkomen van herhaling, zal de toezichthouder versneld bestuursrechtelijk optreden (dwangsom)
  - Een aantal bestuursrechtelijke en strafrechtelijke randvoorwaarden zijn nog niet geheel ingevuld. Er moeten nog afspraken gemaakt worden met het Openbaar Ministerie over hoe vanuit het strafrecht moet worden omgegaan met bedrijven die een effectief compliance management systeem hebben.
- Managementsysteem van OVET
  - Het basisniveau van ons managementsysteem is nog niet op een niveau 3 van compliance management. De score van OVET is thans niveau 2,5 - 2,8.
  - Er is nog geen duidelijke gedragscode voor meldingen. Wat je behoort te melden en no-blame
  - Een aantal randvoorwaarden voor toetsingscriteria zijn nog niet geheel ingevuld. Wat een major bevinding is; wat het maximum aantal (en aard van de) toegestane overtredingen is; welke overtredingen (aantallen en/of aard) geven aanleiding tot direct, verkort bestuursrechtelijk ingrijpen
- Cultuur binnen OVET
  - In de actieve gedragsbeïnvloeding op de werkvloer vanuit management zal OVET ook (nog) moeten verbeteren
  - Bij de uitgevoerde verkenning is ook al aangetekend dat het bedrijf komt uit een havencultuur die soms nog wat strijdig kan zijn met een goede veiligheidscultuur (en milieu-). De verbeteringen die de afgelopen jaren op dit gebied zijn geboekt stemmen hoopvol. Wel is het nodig dat dit constante aandacht houdt. De rol van het Hoofd KAM is hierbij essentieel.
- Kennis en ervaring van systeemtoezicht bij OVET
  - Met name de kennis en ervaring van systeemtoezicht bij sleutelfiguren als Hoofd Exploitatie & Technische Dienst en Hoofd Inkoop behoeft dan continue aandacht. Hoofd Kwaliteit, Arbo & Milieu is eerste aanspreekpunt tijdens (on)aangekondigde controles. Hoofd Inkoop is , vanwege zijn uitgebreide (exploitatie)technische kennis bij OVET en aanwezigheid op de terminals tijdens dagdiensturen, aangewezen als 'huisvader voor beide terminals'. In deze rol is hij, bij afwezigheid van Hoofd Kwaliteit, Arbo & Milieu, aanspreekpunt voor overheden tijdens onaangekondigde controles bij OVET.



## 6.8 Deelconclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk

Deelconclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk met betrekking tot, zijn:

- Er zijn vier niveaus van compliance management (CM1 t/m CM4) gedefinieerd
- Bedrijven in niveau CM3 komen in aanmerking voor systeemgericht toezicht.
- De score van OVET op compliance management is thans indicatief niveau 2,5 - 2,8.
- Vul de zelf- assessment in of voer een nulmeting uit voor een meer betrouwbare score
- Er liggen kansen om het gebruik van de checklist compliance competence te integreren met de ISO 14001 systematiek wat betreft normstelling en auditing
- Volg de gezamenlijke compliance en ISO14001-audit bij Shell Moerdijk op
- Horizontaal toezicht van de Belastingdienst en van de Douane bij OVET is al een vorm van systeemtoezicht
- Van de Zeeuwse bedrijven, die meegedaan hebben aan de verkenning, participeren de meeste nu nog niet aan systeemgericht toezicht zolang een aantal **bestuursrechtelijke en strafrechtelijke** randvoorwaarden en randvoorwaarden voor toetsingscriteria nog niet duidelijk ingevuld zijn
- Voordelen voor OVET bij participatie aan systeemgericht toezicht liggen op het vlak van minder toezicht, bestuursrechtelijk optreden bij bepaalde situaties niet benodigd, beter benutten van het managementsysteem, betere relatie met overheden, beter imago en een mogelijke bijdrage aan het verbeteren van de cultuur
- Nadelen voor OVET bij participatie aan systeemgericht toezicht liggen op het vlak van meteen een dwangsom bij bepaalde situaties, het huidige nog onvoldoende niveau van het managementsysteem, de nog steeds heersende havencultuur en het gebrek aan kennis en ervaring van systeemtoezicht
- Onderzoek in deze examenrapportage een uitvoeringsplan welke maatregelen geïmplementeerd moet worden om de genoemde nadelen te kunnen minimaliseren, met meet- en verificatiepunten



## 7. Uitvoeringsplan

In paragraaf 6.7 zijn de voor- en nadelen voor OVET van participatie aan systeemgericht toezicht geïdentificeerd. In dit hoofdstuk wordt een uitvoeringsplan besproken, met te implementeren maatregelen, waarmee de genoemde nadelen geminimaliseerd kunnen worden. Dit uitvoeringsplan kent meet- en verificatiepunten.

### 7.1 Te implementeren maatregelen

De te implementeren maatregelen om de genoemde nadelen te kunnen minimaliseren bestaan uit (interne) maatregelen, die door OVET zelf genomen kunnen worden, en (externe) maatregelen die door overheden en brancheverenigingen, zoals de BZW, genomen zullen moeten worden.

#### 7.1.1 Interne maatregelen

Er zal door OVET geïnvesteerd moeten worden in het managementsysteem, in opleidingen en in een cultuurverandering.

Het basisniveau van ons **managementsysteem** is nog niet op een niveau 3 van compliance management. De score van OVET is thans niveau 2,5 - 2,8. In overleg met de overheden zal afgesproken moeten worden welke maatregelen nog verder geïmplementeerd dienen te worden om te kunnen komen tot een niveau 3 CM.

Hierin is ook een rol voor de BZW weggelegd, zie paragraaf 6.6. Verificatie van het bereikte niveau wordt beschreven in paragraaf 7.3.

Er is nog geen duidelijke gedragscode voor meldingen. Wat je behoort te melden en no-blame. Ook een aantal randvoorwaarden voor toetsingscriteria zijn nog niet geheel ingevuld. **Wat een major bevinding is; wat het maximum aantal (en aard van de) toegestane overtredingen is; welke overtredingen (aantallen en/of aard) geven aanleiding tot direct, verkort bestuursrechtelijk ingrijpen.** Zo'n gedragscode en de toetsingscriteria zullen in overleg met de overheden opgesteld moeten worden en ook bij OVET geïmplementeerd moeten worden in ons managementsysteem.

In het managementsysteem van OVET impliceert dit een update van werkinstructie 7 'Melden van ongevallen of incidenten milieu of BLU-Code', een update van procedure 5.5 'Beoordeling van de naleving' en een update van de procedure 5.2 'Interne audits'.

De toetsingscriteria die gebruikt worden tijdens het systeemgericht toezicht kunnen ook gebruikt worden tijdens de interne audit. De checklijst van de maandelijkse terreinrondgangen die uitgevoerd worden, zoals beschreven in paragraaf 4.5, wordt per begin 2010 ook beoordeeld tijdens de interne audits.

Voor een investering in **opleidingen** zal met name de kennis en ervaring van systeemtoezicht bij sleutelfiguren als Hoofd Exploitatie & Technische Dienst en Hoofd Inkoop vergroot moeten worden. De kennis en ervaring van systeemtoezicht is bij Hoofd Kwaliteit, Arbo & Milieu, sleutelfiguur en eerste gesprekspartner met de overheden, voldoende aanwezig. Mede dankzij het opstellen van dit eindwerk. Bovendien heb ik in 2006 de Lead Auditor Training Course ISO14001 volbracht en voer ik interne en externe audits uit op de norm ISO14001.



Een geschikte opleiding, om kennis en ervaring van systeemtoezicht te vergroten is de opleiding 'Inleiding systeemtoezicht' van MWH. Dit is een advies- en ingenieursbureau dat wereldwijd duurzame oplossingen biedt voor hedendaagse vraagstukken op het gebied van water, milieu en ruimte, afval en energie. Het Nederlandse milieuvadvisiebureau Syncera is in 2008 gefuseerd met MWH Global. De cursus 'Inleiding systeemtoezicht' is een dagcursus met als onderwerpen risicoanalyse, beoordeling bedrijf, preventief toezicht en repressief toezicht. Bij het onderwerp 'risico analyse' worden de aspecten zelfcontrole en extern toezicht en niveaus van compliance management behandeld. Bij 'beoordeling bedrijf' worden de aspecten systeem wettelijke kaders, compliance functie en jaarverslagen behandeld. Preventief toezicht gaat over de types, de tijdsduur en het aantal controles en repressief toezicht gaat over bestuursrechtelijk en strafrechtelijk ingrijpen.

Een cursus (Interne) Auditor en norminterpretatie ISO14001 is ook aan te bevelen voor de genoemde sleutelfiguren. Een cursus (interne auditor) is een één- of tweedaagse cursus. Er zijn diverse aanbieders van deze cursus. De cursus norminterpretatie ISO14001 is een eendaagse cursus, waarvoor ook diverse aanbieders zijn. Kennis van het auditproces en kennis van de inhoud van de norm ISO14001 is belangrijk om als gesprekspartner te kunnen fungeren tijdens systeemgericht toezicht.

Voor een investering in een **cultuurverandering** verwijs ik naar de inhoud van mijn eindwerk van deze opleiding HVK met als titel 'Verhogen van het veiligheidsbewustzijn', Het onderwerp behelst het onderzoeken naar en kunnen implementeren van de meest passende tool om de veiligheidscultuur bij havenbedrijf OVET te kunnen beïnvloeden.

Een veiligheidsprogramma met workshops, met als doel informatieoverdracht & ophalen verbeterthema's bij medewerkers, blijkt geschikt te zijn om een start te maken om het veiligheidsbewustzijn bij OVET verder te verhogen. Er zullen om te beginnen een achttal workshops uitgevoerd gaan worden, waarbij het voltallige personeel deelneemt aan één van de workshops, met als thema verhogen van het veiligheidsbewustzijn. Voor meer details over deze workshops verwijs ik naar de rapportage van mijn eindwerk.

Qua timing zullen de eerste twee workshops voor en het zomerreces van 2010 uitgevoerd gaan worden en de resterende zes workshops voor het einde van 2010. Het is aan te bevelen om met een eventuele participatie aan systeemgericht toezicht pas formeel te starten als de resultaten van deze workshops geëvalueerd zijn (eind 2010).

In paragraaf 6.3 is beschreven dat een aantal **bestuursrechtelijke en strafrechtelijke** randvoorwaarden en randvoorwaarden voor toetsingscriteria nog niet duidelijk ingevuld zijn. In de periode tot eind 2010 dat OVET bezig is met de uitvoering van workshops met als thema verhogen van het veiligheidsbewustzijn zou er meer duidelijkheid kunnen komen over de invulling van deze randvoorwaarden.

#### **7.1.2 Externe maatregelen**

Er zal door de overheden verder onderzoek en investeringen gedaan moeten worden naar een gedragscode meldingen, naar juridische aspecten, naar toetsingscriteria en naar verregaande integratie met de ISO14001 systematiek. Hierin is ook een rol voor de BZW weggelegd, zie paragraaf 6.6.

Er is nog geen duidelijke gedragscode voor meldingen. Wat je behoort te melden en no-blame.



## Hogere VeiligheidsKunde

Een aantal randvoorwaarden voor toetsingscriteria zijn nog niet geheel ingevuld. Wat een major bevinding is; wat het maximum aantal (en aard van de) toegestane overtredingen is; welke overtredingen (aantallen en/of aard) geven aanleiding tot direct, verkort bestuursrechtelijk ingrijpen.

Er moeten nog afspraken gemaakt worden met het Openbaar Ministerie over hoe vanuit het strafrecht moet worden omgegaan met bedrijven die een effectief compliance management systeem hebben. Zie hiervoor paragraaf 6.4.

Er liggen kansen om het gebruik van de checklist compliance competence te integreren met de ISO 14001 systematiek wat betreft normstelling en auditing. Zie hiervoor paragraaf 6.5.

## 7.2 Het Uitvoeringsplan

### 7.2.1 Inhoud van het uitvoeringsplan

Het uitvoeringsplan voor OVET om te kunnen participeren aan het project van systeemgericht toezicht bestaat uit de implementatie van de volgende (interne) maatregelen:

<i>Aspect</i>	<i>Te implementeren maatregel</i>	<i>Verantwoordelijke</i>	<i>Tijdschema</i>
Presentatie aan MT	Presentatie van de resultaten van dit onderzoek in het MT van OVET	Hoofd KAM	Juli 2010
Beoordelen deelname aan SGT	Beoordelen deelname aan project SGT door MT van OVET	Algemeen directeur	Eind 2010
Managementsysteem	Updaten OVET werkinstructie 7 'Melden van ongevallen of incidenten milieu of BLU-Code'	Hoofd KAM	Eind 2010
	Updaten procedure 5.5. 'Beoordelen van de naleving'	Hoofd KAM	Eind 2010
	Updaten OVET procedure 5.2 'Interne audits'	Hoofd KAM	Eind 2010
	Breng het managementsysteem van OVET op een niveau 3 CM	Hoofd KAM	Nog te bepalen
Opleidingen	Uitvoeren cursus 'Inleiding Systeemtoezicht'	Hoofd Personeelszaken	Nog te bepalen
	Uitvoeren cursus '(Interne) auditor	Hoofd Personeelszaken	Nog te bepalen
	Uitvoeren cursus 'Norminterpretatie ISO14001'	Hoofd Personeelszaken	Nog te bepalen
Cultuurverandering	Evalueren resultaten gehouden workshops met thema 'Verhogen van het veiligheidsbewustzijn'	Algemeen directeur	Eind 2010
Externe maatregelen	Beoordelen stand van zaken van implementatie externe maatregelen	Hoofd KAM	Eind 2010

### 7.2.2 Advies uitvoeringsplan

Dit uitvoeringsplan moet nog (gepland juli 2010) besproken worden in het managementteam van OVET. Daartoe zal ik de leden van het MT eerst verzoeken deze examenrapportage



aandachtig door te nemen. De leden van het MT zullen ook moeten kunnen beoordelen of participatie aan het project systeemgericht toezicht een meerwaarde voor OVET kan hebben.

Voor mij, in mijn functie van Hoofd KAM, is het duidelijk dat participatie een meerwaarde voor OVET heeft. De in paragraaf 6.7 genoemde voordelen zijn groot. De genoemde nadelen kunnen geminimaliseerd worden, middels het implementeren van de in het uitvoeringsplan genoemde maatregelen. OVET moet dit dan wel ook willen.

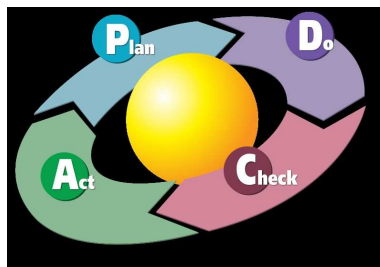
De in het uitvoeringsplan onder tijdschema ingevulde rij met 'nog te bepalen' moeten in overleg met het MT nog verder ingevuld worden. Qua timing zal ik sowieso adviseren om pas eind 2010 te beslissen of OVET participeert aan het project 'Systeemgericht Toezicht'. Tot die tijd kunnen de genoemde externe maatregelen geïmplementeerd en beoordeeld worden. Eind 2010 kunnen we de resultaten van de gehouden workshops met als thema 'Verhogen van het veiligheidsbewustzijn' ook evalueren. Er is ook de mogelijkheid om de genoemde interne maatregelen door te voeren met als doel de meerwaarde van ons managementsysteem maximaal te benutten, zonder te participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht'.

### 7.3 Meet- en verificatiepunten

Het uitvoeringsplan kan per geïmplementeerde maatregel gemeten worden. Dan kan er, indien benodigd, bijsturing op het uitvoeringsplan gegeven worden, naar aanleiding van de meetpunten

Het invullen van de zelf- assessment of het uitvoeren van een nulmeting zal een meer betrouwbare score opleveren van het niveau van compliance management. Voor zo'n zelf-assessment kan de vragenlijst uit bijlage 4 gebruikt worden.

Voor het meetbaar maken van inspanningen zal mogelijk ook informatie uit onze projectopdracht HVK gebruikt worden.







#### **7.4 Deelconclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk**

Deelconclusies en aanbevelingen van dit hoofdstuk met betrekking tot het uitvoeringsplan, zijn:

- Om de in hoofdstuk 6 genoemde nadelen van participatie aan het project 'Systeemgericht Toezicht' te kunnen minimaliseren is een uitvoeringsplan opgesteld.
- Dit uitvoeringsplan bestaat uit interne maatregelen op de aspecten managementsysteem, opleidingen en cultuurverandering en uit een beoordeling van de stand van zaken van implementatie van externe maatregelen
- De leden van het MT zullen ook moeten kunnen beoordelen of participatie aan het project 'Systeemgericht Toezicht' een meerwaarde voor OVET kan hebben. Laat deze beoordeling eind 2010 uitvoeren.
- Voor mij, in mijn functie van Hoofd KAM, is het duidelijk dat participatie een meerwaarde voor OVET heeft. De genoemde voordelen zijn groot. De genoemde nadelen kunnen geminimaliseerd worden, middels het implementeren van de in het uitvoeringsplan genoemde maatregelen. OVET moet dit dan wel ook willen.
- Geef uitvoering aan het in hoofdstuk 7 beschreven uitvoeringsplan
- Geef, indien benodigd, bijsturing op het uitvoeringsplan naar aanleiding van de meetpunten
- Voer met een zelf-assessment of een nulmeting een verificatie uit van het bereiken van het voor systeemgericht toezicht benodigde niveau 3 CM.
- Er is ook de mogelijkheid om de genoemde interne maatregelen door te voeren met als doel de meerwaarde van ons managementsysteem maximaal te benutten, zonder te participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht'.



## 8. Conclusies en aanbevelingen

De algemene conclusie van dit eindwerk moet antwoord geven op gestelde hoofdvraag:

*Welke meerwaarde kan er zijn voor OVET bij het participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht'?*

De hoofdvraag wordt ondersteund door enkele deelvragen die luiden als volgt:

- 1) Welke managementsystemen heeft OVET? Welke Overheden houden toezicht bij OVET en met welke doelstellingen en met welke sanctiemogelijkheden?
- 2) Waar staat systeemgericht toezicht voor?
- 3) Welke maatregelen moeten worden genomen om te kunnen participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht'? Wat zijn dan voor OVET de voor- en nadelen hiervan? Hoe moeten de maatregelen worden geïmplementeerd?
- 4) Wat wordt het uitvoeringsplan met de vereiste kennis van de auditoren en met meet- en verificatiepunten?

De **algemene conclusie** van dit eindwerk is:

Meerwaarde voor OVET bij het participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht' ligt op het vlak van minder toezicht, bestuursrechtelijk optreden bij bepaalde situaties niet benodigd, beter benutten van het managementsysteem, betere relatie met overheden, beter imago en een mogelijke bijdrage aan het verbeteren van de cultuur. De nadelen kunnen geminimaliseerd worden, middels het implementeren van de in het uitvoeringsplan genoemde maatregelen. OVET moet dit dan wel ook willen.

De belangrijkste **deelconclusies** van dit eindwerk zijn:

Huidige systemen en toezicht door overheden:

- Het managementsysteem OVET is gecertificeerd tegen onder meer ISO9001 en 14001
- Milieuhandhavers van Rijkswaterstaat (maandelijks) en van de Provincie Zeeland (per kwartaal) voeren bij OVET de meeste controles uit op het beoordelen van de naleving van milieuvoorschriften op de werkvloer.
- De toegepaste sancties bij OVET bestaan voornamelijk uit eerst een formele waarschuwing, waarbij wij de geconstateerde overtreding binnen de gestelde termijn ongedaan maken.

Waar staat systeemgericht toezicht voor?

- Systeemgericht toezicht is een integrale combinatie van systeemtoezicht (toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen) en toezicht op output

Maatregelen benodigd voor systeemgericht toezicht

- Bedrijven in niveau CM3 komen in aanmerking voor systeemgericht toezicht. De score van OVET op compliance management is indicatief niveau 2,5 - 2,8.
- **Voordelen** voor OVET bij participatie aan systeemgericht toezicht liggen op het vlak van minder toezicht, bestuursrechtelijk optreden bij bepaalde situaties niet benodigd, beter



benutten van het managementsysteem, betere relatie met overheden, beter imago en een mogelijke bijdrage aan het verbeteren van de cultuur

- **Nadelen** voor OVET bij participatie aan systeemgericht toezicht liggen op het vlak van meteen een dwangsom bij bepaalde situaties, het huidige nog onvoldoende niveau van het managementsysteem, de nog steeds heersende havencultuur en het gebrek aan kennis en ervaring van systeemtoezicht

#### Uitvoeringsplan

- Het uitvoeringsplan bestaat uit interne maatregelen op de aspecten managementsysteem, opleidingen en cultuurverandering en uit een beoordeling van de stand van zaken van implementatie van externe maatregelen
- De leden van het MT zullen ook moeten kunnen beoordelen of participatie aan het project 'Systeemgericht Toezicht' een meerwaarde voor OVET kan hebben. Laat deze beoordeling eind 2010 uitvoeren.
- Er is ook de mogelijkheid om de genoemde interne maatregelen door te voeren met als doel de meerwaarde van ons managementsysteem maximaal te benutten, zonder te participeren aan het project 'Systeemgericht Toezicht'.

De belangrijkste **aanbevelingen** uit dit eindwerk zijn:

- Presenteer de resultaten van dit onderzoek in het MT
- Volg de gezamenlijke compliance en ISO14001-audit op bij Shell Moerdijk
- Geef uitvoering aan het in hoofdstuk 7 beschreven uitvoeringsplan
- Laat eind 2010 door MT beoordelen of OVET deelneemt aan het project 'Systeemgericht toezicht'
- Geef, indien benodigd, bijsturing op het uitvoeringsplan naar aanleiding van de meetpunten
- Voer met een zelf-assessment of een nulmeting een verificatie uit van het bereiken van het voor systeemgericht toezicht benodigde niveau 3 CM.

Wanneer men de aanbevelingen uit deze examenrapportage opvolgt en het uitvoeringsplan doorloopt zoals beschreven, wordt geschat dat men binnen een tijdsbestek van ± één jaar (eind 2011) kan deelnemen aan het project 'Systeemgericht Toezicht'



## 8. Geraadpleegde literatuur en instanties en gebruikte afkortingen

### 8.1 Geraadpleegde literatuur

- Handboek managementsysteem OVET versie 5 (2008)
- Auditrapportages ISO14001 OVET door Bureau Veritas (2007, 2008 en 2009)
- Oog op Zeeland - Nota handhaving en milieu Provincie Zeeland (20 februari 2007)
- Wikihandhaving van het Servicecentrum Handhaving ([www.wikihandhaving.nl](http://www.wikihandhaving.nl))
- 'Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven' (2009)
- Internetsite van het landelijk Regieteam BRZO ([www.brzo99.nl](http://www.brzo99.nl))
- Horizontaal toezicht - Samenwerken vanuit vertrouwen ([www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl))
- Eindrapport 'Een compliancevekenning bij OVET' (Belastingdienst, 2009)
- Eindrapport 'AEO-onderzoek bij OVET' (Douane, februari 2010)
- Eindrapport Pilot Compliance Management (Frontoffice Chemie)
- Notitie SCCM over ISO 14001 en systeemtoezicht (versie 26 januari 2009)
- Cursus 'Inleiding systeemtoezicht' van MWH ([www.mwhglobal.nl](http://www.mwhglobal.nl))

### 8.2 Geraadpleegde instanties en bedrijven

- OVET
- Provincie zeeland, Directie Milieu, Ruimte en Water
- Rijkswaterstaat
- BZW
- Next Step Management
- Bureau Veritas Certification



### 8.3 Afkortingen

Adw	Algemene douanewet
AEO	Authorised Economic Operator
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
BLU	Bulk Loading and Unloading
Brzo	Besluit risico zware ongevallen
BZW	Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging
CM	Compliance Management
CMS	Compliance Management System
GMP	Good Manufacturing Practice
HVK	Hogere Veiligheidskunde
IMO	International Maritime Organisation
ISO	International Organisation for Standardization
ISPS	International Ship and Port Security
KAM	Kwaliteit, Arbo en Milieu
KPI	Kritische Prestatie-indicator
LOM	Landelijk Overleg Milieuhandhaving
MT	Managementteam
MTV	Melding Ter Verbetering
NIM	Nieuwe Inspectiemethodiek
NSM	Next Step Management
NTA	Nederlandse Technische Afspraken
OHSAS	Occupational Health and Safety management Systems
OM	Openbaar Ministerie
PBZO	Preventiebeleid Zware Ongevallen
QHSE	Quality, Health, Safety and Environment
SCCM	Stichting Coördinatie Certificatie Milieu- en arbomanagementsystemen
SGT	Systeemgericht toezicht
VCA	VGM Checklist Aannemers
VR	Veiligheidsrapport
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren



**In apart bijlagenboek:**

- 1 Bijlage 1, Voorstel examenrapportage**
- 2 Bijlage 2, Procedure OVET beoordeling van de naleving**
- 3 Bijlage 3, Wettekst Besluit risico zware ongevallen 1999**
- 4 Bijlage 4, Vragenlijst Compliance Competence Audit**
- 5 Bijlage 5, Resultaten verkenning systeemgericht toezicht OVET**
- 6 Bijlage 6, Eisen niveaus Compliance Management**
- 7 Bijlage 7, Afsprakenmodel systeemgericht toezicht**
- 8 Bijlage 8, Vergelijking Checklist Compliance Competence en ISO 14001**