Erasmus Instituut
Toezicht & Compliance

Managementsystemen en toezicht

Een verslag van het symposium op 8 juni 2011

Martin de Bree (Red.)

Colofon
Dit rapport is een uitgave van het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance. Dit instituut is een initiatief van verschillende faculteiten binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam en beoogt onderzoek en onderwijs op het gebied van toezicht en compliance op een interdisciplinaire, maatschappelijk relevante wijze te stimuleren en uit te voeren.

Contactgegevens
Erasmus Instituut Toezicht & Compliance
P/A Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
Kamer L4-41
3000 DR Rotterdam
T: 010 - 408 1568
E: info@toezichtencompliance.nl
W: www.toezichtencompliance.nl

Recent in deze reeks verschenen:

15 Systeemtoezicht in de procesindustrie. Een symposiumverslag. Martin de Bree & Karin van Wingerde (Red.). Oktober 2010. ISBN 978-90-5677-117-1
16 Administrateur of Chief Governance Officer. M. Lückerath-Rovers en P.Oostdam. Oktober 2010. ISBN ISBN 978-90-5677-110-2
17 Nationaal Commissarissen Onderzoek 2010. A. de Bos, en M. Lückerath-Rovers. December 2010. ISBN 978-90-5677-120-1

ISBN 9789056771287

© 2011 Erasmus Instituut Toezicht & Compliance, Rotterdam

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, in fotokopie of anderszins zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de uitgever.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a database or retrieval system, or published, in any form or in any way, electronically, mechanically, by print, photo print, microfilm or any other means without prior written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

Woord vooraf **5**
Henri Lopes Cardozo en Martin de Bree

1. **Het belang van een gestructureerde aanpak door bedrijven bij het invullen van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid** **7**
   Knut Schwalenberg

2. **25 jaar praktijkervaring: van procesverbetering naar compliance management** **17**
   Henri Lopes Cardozo

3. **De rol van managementsystemen bij het beheersen van risico's** **29**
   Gerard Mertens

4. **De toekomst van ISO-Managementsysteemnormen** **39**
   Dick Hortensius

5. **Ontwikkelingen in systeemtoezicht** **51**
   Martin de Bree

6. **Toezicht op risicobedrijven** **61**
   Jan ten Doeschate

De auteurs **72**

Woord vooraf

Henri Lopes Cardozo[1] en Martin de Bree[2]

Op 2 juni 2010 organiseerde het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance (EITC) in samenwerking met de Provincie Noord-Brabant een symposium over systeemtoezicht in de procesindustrie. De grote belangstelling voor dit symposium was een indicatie voor de brede interesse in dit onderwerp. Het symposium besteedde aandacht aan de kansen en de mogelijkheden die systeemtoezicht biedt, maar ook aan de beperkingen en de potentiële valkuilen hiervan. Uit de reacties op het symposium en de ontwikkelingen rond systeemgericht toezicht werd duidelijk dat een vervolg in een behoefte zou voorzien. Daarom organiseerde het EITC op 8 juni 2011 in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), het programma Landelijke Aanpak Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB), AkzoNobel en NEN een symposium over managementsystemen en toezicht.

Dit tweede symposium beoogde oplossingsrichtingen te geven voor een aantal maatschappelijke kwesties die samenhangen met systeemgericht toezicht en daaraan gerelateerde uitdagingen die hoog op de agenda van bedrijven en overheden staan, zoals: duurzaamheid, kwaliteit van leefomgeving en risicobeleid en -beheersing, en dat in een dichtbevolkt land als Nederland. De aandacht voor risicobeheersing is recent weer opgelaaid naar aanleiding van de brand bij Chemie Pack in Moerdijk. Vragen die bij dit alles door het bedrijfsleven beantwoord moeten worden zijn:

- Hoe moeten wij ervoor zorgen dat we voldoen aan de veelheid aan eisen van diverse stakeholders, zoals onder ander verwoord in wet- en regelgeving, NGO nota's en branche initiatieven?
- Hoe kunnen we de uitwerking vorm geven en compliance praktisch borgen?
- Hoe communiceren wij over de resultaten met de stakeholders?
- En bovenal: Hoe wordt met al die eisen en beheersingsstructuren vermeden dat een alles verstikkende bureaucratie ontstaat en schijnzekerheid wordt gecreëerd?

Het invulling geven aan deze vragen vergt inzet en een gestructureerde aanpak van vele functies van hoog tot laag in bedrijven. Het vraagt van overheden en bedrijven om durf en vooral de bereidheid om de scheidslijnen te slechten. Het vraagt ook om een praktische betrokkenheid van de adviseurs en kennisinstellingen. Het was daarom verheugend om te zien

1 Dr. Henri Lopes Cardozo is voormalig manager Quality, Health, Safety, Environment and Security bij AkzoNobel Industrial Chemicals

2 Dr. Martin de Bree is directeur van Next Step Management B.V. en als onderzoeker verbonden aan het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance

dat een brede vertegenwoordiging van overheid, bedrijfsleven, advieswereld en wetenschap acte de présence gaven op het symposium.

Onder leiding van dagvoorzitter drs. Victor Deconinck gingen sprekers uit de wetenschap en beroepspraktijk in op de kansen en risico's van systeemgericht toezicht bij grote bedrijven. Deze bundel bevat de bijdragen van de sprekers die op dit symposium een inleiding hebben verzorgd.

In de eerste twee bijdragen gaan Knut Schwalenberg, president AkzoNobel Industrial Chemicals en Henri Lopes Cardozo, manager QHSE&S AkzoNobel Industrial Chemicals, in op het belang van een gestructureerde aanpak door bedrijven bij het invullen van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Zij spreken vanuit een ruime ervaring in procesverbetering en -beheersing en de ontwikkeling naar compliance management. Vervolgens staat Gerard Mertens, hoogleraar Financial accounting, stil bij de rol van managementsystemen bij het beheersen van risico's. De vierde bijdrage, van de hand van Dick Hortensius, clustermanager NEN-managementsystemen, gaat in op de ontwikkeling binnen ISO van een generiek kader voor managementsysteemstandaarden. Martin de Bree, onderzoeker bij het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance en directeur van Next Step Management, besteedt in de vijfde bijdrage aandacht aan de voortgang op het gebied van systeemgericht toezicht. De laatste bijdrage is afkomstig van Jan ten Doeschate, voorzitter regiegroep Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven en directielid Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving bij de provincie Noord-Brabant, en gaat in op het nieuwe samenwerkingsprogramma van de overheid op het vlak van toezicht op risicobedrijven.

Wij zijn Shelly Wu en Monique Arrachart van het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance dankbaar voor alle hand- en spandiensten bij het organiseren van het symposium en sluiten dit voorwoord af met het bedanken van Sjoerd Looijs van de VNCI, Dick Hortensius van NEN en Kees Boekel van LAT RB voor de prettige samenwerking voor, tijdens en na dit symposium.

Het belang van een gestructureerde aanpak door bedrijven bij het invullen van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid

Knut Schwalenberg

Inleiding

"Managementsystemen en Toezicht", het onderwerp van dit symposium is erg actueel en heeft raakvlakken met een aantal maatschappelijke kwesties en daaraan gerelateerde uitdagingen die hoog op agenda staan van organisaties en overheden in ons dichtbevolkte Nederland: duurzaamheid, kwaliteit leefomgeving, risicobeleid en risicobeheersing.
Graag wil ik in deze bijdrage onder de titel "Het belang van een gestructureerde aanpak door bedrijven bij het invullen van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid", de zienswijze geven van de chemische industrie en in het bijzonder van die van AkzoNobel, met belangrijke vestigingen in Nederland. Alvorens op het onderwerp in te gaan, geef ik in vogelvlucht een beschrijving van de chemische industrie, AkzoNobel en haar business unit Industrial Chemicals waar ik verantwoordelijk voor ben.

De chemische Industrie wordt in Nederland vertegenwoordigd door de Vereniging van de Nederlands Chemische Industrie (VNCI). De VNCI heeft als visie:"*Een omgeving scheppen waarin de chemische industrie concurrerend, duurzaam, innovatief en zorgvuldig kan ondernemen en groeien én wordt gewaardeerd om haar bijdrage aan de welvaart en het welzijn in Nederland*". De missie van de VNCI is: "*het creëren van optimale voorwaarden voor het functioneren en de groei van de chemische sector in Nederland en het bevorderen van de kwaliteit van de sector*"
Na de voedingsmiddelenindustrie is de chemie de grootste industriële sector van ons land en zij levert een belangrijke bijdrage aan het Bruto Binnenlands Product[3]. In de chemische industrie werken ongeveer 64.000 mensen, waarvan 15.000 kenniswerkers. De industrietak vertegenwoordigt daarmee 7% van de industriële werkgelegenheid, 19% van de Nederlandse productie en 19% van onze export. Met een omzet van € 47 miljard in 2010 verzorgde de chemie een positieve bijdrage aan de handelsbalans van ruim € 19 miljard.

AkzoNobel[4] is 's werelds grootste verf- en coatingsonderneming en een vooraanstaand producent van specialistische chemicaliën. AkzoNobel voorziet industrie en consumenten wereldwijd van innovatieve producten en werkt met passie aan de ontwikkeling van duurzame oplossingen voor haar klanten. Het hoofdkantoor staat in Amsterdam, het bedrijf behoort tot de Global Fortune 500 en heeft een leiderschapspositie op het gebied van duurzaamheid. Met activiteiten in meer dan 80 landen zet het zich met circa 55.000 medewerkers in voor topkwaliteit en het realiseren van "Tomorrow's Answers Today™".

[3] Jaarverslag VNCI 2010
[4] www.akzonobel.com

AkzoNobel Industrial Chemicals[5] produceert en verhandelt zout en energie, chlooralkali producten en derivaten zoals monochloorazijnzuur (MCA) en metaalzouten. Het is Europa's grootste producent van vacuümzout en een belangrijke leverancier van chloor, natronloog, zoutzuur, en MCA, die worden toegepast in de chemische, wasmiddelen- voedings-, papier- en plasticindustrie en in de bouw. De producten zijn onmisbaar in het dagelijks leven en worden gebruikt bij het maken van onder andere auto-onderdelen, glas, plastic, genees- en ontsmettingsmiddelen en textiel.

Industrial Chemicals - met 1700 medewerkers – heeft een omzet van meer dan € 1 miljard en productielocaties in Nederland (Rotterdam, Hengelo en Delfzijl), Duitsland (Ibbenbüren, Frankfurt en Bitterfeld), Denemarken (Mariager), de Verenigde Staten (LeMoyne) en China (Taixing). Het hoofdkantoor van het bedrijf is gevestigd in Amersfoort.

De maatschappelijke kaders

Willen bedrijven overleven, dan moeten ze hun maatschappelijke verantwoordelijkheid oppakken en dat geldt in het bijzonder voor de zware chemische industrie, waartoe ook AkzoNobel Industrial Chemicals behoort. Dat doen op gestructureerde wijze is vooral in het eigen belang. Toch is het niet zo voor de hand liggend omdat vele aspecten die daarmee te maken hebben traditioneel los van elkaar zijn opgepakt door tal van actoren, instituten en functies in de bedrijven, bij de overheid en instituties. Mede daardoor zijn deze aspecten verkokerd neergezet en gescheiden aangestuurd.
Om tal van redenen voldoet die gefragmenteerde aanpak niet meer en zal tot een meer gestructureerde en integrale aanpak over moeten worden gegaan en dat is een hele uitdaging. Graag wil ik daar nader op ingaan vanuit drie kaders: productie, markt en het bedrijf:

Het eerste kader is de productie en het behouden van het recht om te produceren: de "license to operate". Om die licentie te behouden is aandacht voor de directe leefomgeving van de productie locaties een eerste vereiste, zeker in een dicht bevolkt land als Nederland. Daarbij staan voorop:

1. Het voorkomen van incidenten en emissies met als gevolg onvoorziene schade aan mens en milieu, door het **beheersen** van onze processen
2. Het waar van toepassing, verbeteren van de kwaliteit van het milieu en de directe leef-omgeving door **verbetering** van onze processen.

Transparantie en een open communicatie met de omgeving over de risico's van de activiteiten en de wijze waarop de risico's worden beheerst moet daarbij uitgangspunt zijn
Het tweede kader is de markt en de producten die wij op de markt brengen, het behouden van het recht om dat te doen, de *"license to sell".*
Hoe milieubelastend en veilig is het product, hoe veilig is het transport ervan, welke eisen moeten in acht genomen worden voor een veilig gebruik, wat zijn de eventuele vervolg-

[5] www.akzonobel.com/ic

producten en hoe veilig is het gebruik daarvan voor mens en milieu en tot slot: wat gebeurt met het vervolg product aan het eind van zijn levensduur?

Het derde kader betreft de langere termijn strategie het behouden van ons bestaansrecht ofwel de *"license to exist".* Hebben we als business een toekomst? Hier spelen vooral vraagstukken van duurzaamheid een rol. Het leveren van producten die bijdragen aan verduurzaming van de maatschappij. Zorgen dat de producten een toegevoegde waarde hebben of behouden. Je ziet dit streven ook terug in het AkzoNobel motto "Tomorrow's Answers Today".

Elke license kent zijn eigen ontwikkeling, dynamiek en tegenwoordig wetgevend kader, toch kunnen ze niet meer los van elkaar worden opgepakt. Het bewerkstelligen van een integrale benadering vraagt een inspanning op vele gebieden en wellicht ook een andere houding van de stakeholders.

De verschillende invalshoeken

Graag wil ik wil ik hier vijf voor ons van belang zijnde invalshoeken belichten die inwerken op de drie genoemde kaders:

1. De productiebedrijven en de mensen die daarin werken;
2. De overheid via wet- en regelgeving;
3. Normalisatie van het managen;
4. De chemische Industrie, de VNCI en het Responsible Care programma;.
5. De business en het managen daarvan.

De productiebedrijven en de mensen die daarin werken

Voor chemiebedrijven, en vooral de bedrijven die behoren tot de zware industrie, zijn de stakeholders naast het moederbedrijf, de medewerkers en de aandeelhouders, vooral ook de directe omwonenden en de milieuorganisaties. Veelal lopen de belangen van de stakeholders parallel en is er een grote mate van gemeenschappelijkheid. In het bijzonder geldt dat ***alle partijen groot belang hechten aan het voorkomen van schade aan mens en milieu.***
Dit is voor chemische bedrijven met potentieel risicovolle activiteiten niet zomaar een uitspraak. Integendeel, het voorkomen van schade aan mens en milieu is een "conditio sine qua non", een voorwaarde om te overleven. Anders gesteld, het is een vereiste voor het behouden van de eerste license, de "license to operate". Een ernstig incident kan grote gevolgen hebben voor mens en milieu en zet niet alleen het voortbestaan van het locale productiebedrijf op het spel, maar zal ook ernstige gevolgen hebben voor het gehele moederbedrijf. We kennen allemaal de voorbeelden daarvan: Seveso (Sandoz), Bhopal (Union Carbide), Enschede (S.E. Fire Works), Incidenten met het Deepwater Horizon boorplatform en de Texas City raffinaderij (BP), Buncefield (Total & Texaco), Toulouse (AZF van TotalElfFina) en recent Moerdijk (Chemie-Pack), etcetera.
Bovenal is er het menselijke en persoonlijk aspect; de mensen om wie het gaat zijn onze collega's en onze buren. We zijn deel van de leefgemeenschap en het milieu waarin we

opereren en beide willen we geen schade toebrengen. De mensen die in onze bedrijven werken zijn ook al om die reden zeer betrokken bij het voorkomen van schade.
Ook de overheid heeft een belangrijke taak in het behartigen van de maatschappelijke belangen, waaronder die van de omwonenden en de milieuorganisaties.
De uitdaging is dat overheid en bedrijfsleven elkaar daarbij zien als aanvullend in plaats van als potentiële overtreder en bestraffer.

Het voorkomen van schade aan mens en milieu is tegenwoordig een opdracht die geldt voor de gehele keten. Het keten-denken vindt zijn uitwerking in milieuverantwoord ondernemen en is vertaald in begrippen als sustainable development; people, profit, planet en "cradle to cradle" ofwel van grondstof terug naar grondstof. Daar liggen de uitdagingen voor ons als chemische Industrie en voor de maatschappij als geheel.

De overheid via wet- en regelgeving

Ook via de Europese wet- en regelgeving wordt sturing gegeven aan de drie "licenses"
Ik beperk me tot de belangrijkste Europese wetgeving en laat hier ook de specifiek Nederlandse "extra detaillering" van EU-wetgeving buiten beschouwing.

- License 1:Industrial Emission Directive (voorheen de Integrated Pollution Prevention Control Directive), de Waste Framework Directive, de Water Framework Directive, de Seveso Directive en Air Quality Directive. Deze regelen het technische kader, de vergunningsvereisten en de zorgmaatregelen.
- License 1, 2 en 3: REACH, Dangerous Substance, Dangerous Preparation and Classifying Labeling, and Packaging Directives (CLP) met de Waste Framework Directive en stof-specifieke wetgeving regelen ze het stoffen- en productmanagement door de gehele keten heen. (Een voorbeeld van stof-specifiek is bijvoorbeeld het terugdringen van de antropogene uitstoot van gevaarlijke geprioriteerde stoffen als kwik met de Europese kwik strategie) Ook ontbreekt het niet aan initiatieven om het gebruik van fossiele brandstoffen terug te dringen zoals het in ontwikkeling zijnde Emission Trading System (ETS)

Feitelijk zijn in de Europese wet- en regelgeving veel managementsysteemaspecten en transparantievereisten opgenomen en wordt externe verificatie door of namens de overheid uitgevoerd. Op Europees niveau komt de wetgeving tot stand via een gestructureerd consultatie proces waarbij alle stakeholders worden uitgenodigd om deel te nemen. De uiteindelijke uitkomst van dit proces in Europese wetgeving wordt door de industrie geaccepteerd en uitgevoerd. Helaas moet ik constateren dat de doorvertaling naar de Nederlandse beleids- en vergunningpraktijk en de consultatie daarover verbetering behoeft.

Normalisatie van het managen

Belangrijke organisaties als de International Organisation for Standardization (ISO) en in Nederland de NEN faciliteren een wereldwijde (ISO) aanpak om te komen tot eisen stellende

documenten voor het managen en auditen op belangrijke gebieden als milieuzorg, veiligheid, duurzaamheid, etcetera. Ingegeven door maatschappelijke ontwikkelingen en de druk van stakeholders om zaken te reguleren worden in ISO-verband steeds meer normen voor managementsystemen ontwikkeld, zowel generiek als sectorspecifiek.
ISO 9001 voor kwaliteitsmanagement, de eerste management system standard (MSS) die het licht zag, is alweer van 1986. In 1992 volgde ISO 14001 voor milieumanagement. Anno 2011 kennen we al 13 gebieden[6] waarvoor managementsysteemstandaarden zijn ontwikkeld en/of in ontwikkeling zijn, die vele aspecten van maatschappelijk verantwoord handelen moeten afdekken. Dit onderdeel zal door Dick Hortensius in een volgende presentatie worden behandeld, in het bijzonder hoe bij de nieuwste ontwikkelingen integratie, ketenaanpak en duurzaamheid daarin een plaats krijgen.
Wat ik ervan wil zeggen is dat ook hier versnippering op de loer ligt als bedrijven reactief, dus als gevolg van externe prikkels (delen van) managementsystemen opzetten, uitsluitend om maar te kunnen bewijzen dat ze voldoen aan vereisten. Een pro-actieve insteek zou leiden tot een meer geïntegreerd managementsysteem wat een beter overzicht en inzicht geeft in de risico's en de mate van beheersing.

De chemische industrie/VNCI en het Responsible Care Programma

De drie kaders zijn ook terug te vinden in Het Responsible Care programma van de chemische industrie. Dit programma is in 1992 door de chemische industrie in Nederland ingevoerd en richtte zich in aanvang op het doelmatig verbeteren van de veiligheid, gezondheid en milieu-prestatie van de activiteiten en de communicatie met stakeholders daarover (license 1). Ook richtte het RC programma zich op veilig omgaan met het product (Product Stewardship) en Transportveiligheid (license 2). Deelname aan het programma is voor alle leden van de VNCI verplicht.
In 2010 is, met de toevoeging van security als te managen aspect, ingespeeld op risico's van externe dreiging. Een belangrijk risico aspect, vooral sinds 9/11/2001

In 2010 heeft Product Stewardship een wetgevend kader gekregen met het van kracht worden van het nieuwe Europese stoffenbeleid zoals hiervoor geschetst. De VNCI ondersteunt dat actief door met de leden te communiceren over de regels voor blootstelling aan gevaarlijke stoffen. Ook ondersteunde de VNCI haar leden bij de implementatie van REACH en CLP.
In 2006 is er een nieuwe impuls gegeven met het Responsible Care Global Charter (RCGC), om het programma te laten aansluiten op het bevorderen van duurzame ontwikkeling en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Verder is het idee achter het Global Charter om beter te laten zien wat bedrijven doen op het gebied van Responsible Care. Dat betekent

[6] Arbomanagement, conformiteitsbeoordeling, kwaliteitsmanagement, milieumanagement, risicomanagement, veiligheidsmanagement, maatschappelijk ondernemen, vervoer en transport, gezondheid /medische hulpmiddelen, voedselveiligheid, informatietechnologie archiefmanagement, energiemanagement, integratie managementsystemen.

transparantie, een luisterend oor naar de samenleving en verificatie: alles wat bedrijven zeggen en doen, moet te controleren zijn.
Met de invulling van duurzaamheid en het gebruik van de instrumenten die daarbij horen zoals life cycle analyses en eco-efficientie en eco-footprint studies van de ketens (van wieg tot graf /afval en verder weer tot grondstof) en initiatieven om die ketens te sluiten wordt vooral vormgegeven aan het verkrijgen en behouden van license 3.
Om al die zaken te managen en er verantwoording over af te leggen zijn in het RC programma de volgende eisen gesteld:

- Voer een management aanpak in opgezet volgens een reeks systeemstandaarden. Voorbeelden zijn de ISO managementsysteem standaarden in het bijzonder de 14001 serie.
- Regel de verificatie door een onafhankelijke partij, niet alleen van data maar ook van kwalitatieve informatie, zoals statements en trends (o.a.aan de hand van self assessments)

Sinds 2010 wordt het Responsible Care-programma van de VNCI geverifieerd door een onafhankelijke externe consultant. De betrouwbaarheid van het programma wordt daarmee verhoogd.

<u>De business en het managen daarvan</u>

Graag licht ik hier vanuit mijn eigen ervaring de ontwikkelingen toe, maar ik weet dat ook bij de andere grote chemische bedrijven vergelijkbare ontwikkelingen plaats vinden.
Lisence to operate: Eerder is al aangegeven, dat een ernstig incident grote gevolgen kan hebben voor mens en milieu en dat een ernstig incident niet alleen het voortbestaan van het locale productiebedrijf op het spel zet, maar ook ernstige gevolgen kan hebben voor het gehele moederbedrijf. Vooral in de zware procesindustrie gelden daarom strikte regels en voorschriften op het gebied van milieu en veiligheid en gezondheid. In de werkwijzen en voorschriften zijn vele jaren ervaring gebundeld. De technische verbeteringen en innovaties worden meegenomen in de eerder genoemde consultatie ronden en doorvertaald naar Europese wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld via de vaststelling en de updates van de BREFS en daarmee uiteindelijk de doorvertaling naar de vergunningen.
De doelmatige **verbetering** van de processen en de milieuprestatie is daarmee in de Europese wetgeving verankerd.
Waar tot omstreeks 2000 veiligheid, gezondheid en milieu een lokale aansturing kende en zich richtte op de eerste license, het bedrijven van installaties, heeft vooral de laatste tien jaar een verbreding en verdieping plaats gevonden naar de hele keten. Politiek gezien heeft zich dat vertaald in Europese wet- en regelgeving waarin ketenbeheer en het aanzetten tot verduurzaming duidelijk vorm hebben gekregen en in de Industrie tot branche-initiatieven hebben geleid, zoals het RC Global charter.
Het besef dat productbeleid, arbeidsomstandigheden, veiligheid en milieubelasting onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en, niet onbelangrijk, dat deze zaken zich ook steeds meer laten vertalen en worden vertaald in geld, versterkt het interne belang dat organisaties en bedrijven hebben bij het goed positioneren en borgen van die zaken.

Ook de administratieve organisatie, de financiële kolom in een organisatie, beseft dat het managen van deze (materiële) zaken belangrijk is voor het voortbestaan van de onderneming en toont een toenemende belangstelling voor niet-financiële managementsysteem standaarden en de wijze waarop deze normen kunnen worden opgenomen in het governance model, hèt managementsysteem, van de organisatie.
Deze bedrijfsontwikkelingen hebben ook hier geresulteerd in:

- Een veelheid aan eisen, voorschriften en performance indicatoren om in de gewenste richting te sturen;
- Er wordt intern en extern gerapporteerd over de veiligheidsprestatie. Daartoe is industriebreed een heel normenkader ontwikkeld;
- Er gelden strikte regels voor het melden van incidenten en non-compliances volgens interne en externe maatstaven.
- Bij investeringen worden uitgebreide footprint en eco-efficientie studies vereist om de duurzaamheid in de keten en van de investering te kunnen aantonen;
- En bovenal geldt ook hier uitgebreide verificatie door middel van “self assessments” en interne audits op processen en rapportages door speciaal samengestelde teams.

Om de persoonlijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid te benadrukken dient het management jaarlijks de financiële “verantwoordingsbrief “, maar ook een niet-financiële verantwoordingsbrief te tekenen. In deze zogenoemde Non-Financial Letter of Representation legt de manager bij AkzoNobel verantwoording af aan zijn superieuren hoe hij is omgegaan met de aan hem toebedeelde verantwoordelijkheid, hoe hij zich gehouden heeft aan de AkzoNobel verplichtingen waaronder het in stand houden van managementsystemen en hoe de naleving van wet- en regelgeving wordt geborgd. Tevens wordt uitleg vereist over aangegeven afwijkingen van zowel hem als iedereen die direct of indirect aan hem rapporteert.

De uitdaging

We hebben nu vanuit vijf invalshoeken de drie licences voorzien van documenten en “assessment tools”, certificaten, et cetera. Het is duidelijk dat het lastig is om hierin het overzicht te behouden. Versnippering, bureaucratie en administratieve chaos liggen op de loer en hierin kunnen de juristen het voor het zeggen krijgen.
De uitdaging voor de bedrijven is tegelijkertijd aan al deze zaken invulling te geven om daarmee de verschillende ballen in de lucht te kunnen houden. U begrijpt dat dit eenvoudiger wordt als sector of aspect gerichte managementsysteemnormen op elkaar aansluiten en eenvoudiger te integreren zijn in het managementsysteem van de organisatie. Tevens vergt dit uitgebreide rapportage voorzieningen op de gebieden veiligheid, gezondheid en milieu. Daar heb je één systeem voor nodig, het “managementsysteem” van de organisatie.

Herinrichting van het managementsysteem volgens de high level structuur

Door de herinrichting van ons managementsysteem volgens de high level structuur trachten wij **aantoonbaar** invulling te geven aan de vereisten van de vijf hiervoor genoemde invalshoeken.

Uiteraard is het van belang ervoor te zorgen dat de werkprocessen op orde zijn en de installaties aan de stand der techniek voldoen. Dat geldt natuurlijk ook voor de organisatorische aspecten als het hebben van de mensen met de juiste competenties en opleidingen, etc. Maar om de zaken te beheersen en de vinger aan de pols te houden is een goed managementsysteem en het structureren van de informatievoorziening ook op de gebieden milieu, veiligheid, gezondheid en duurzaamheid onontbeerlijk. Hiertoe zijn de volgende acties in onze business unit in gang gezet:

- Het herinrichten van het managementsysteem volgens de high level structuur van ISO. Met aandacht voor het opnemen en zichtbaar maken van het Responsible Care-programma en de daarbij behorende management praktijken. Tevens moeten de Company directives (in ons geval AkzoNobel vereisten) worden geborgd en zichtbaar gemaakt in dezelfde systeem aanpak;
- Het borgen van wet- en regelgeving en vergunningseisen door extra aandacht voor compliance management in het systeem;
- De invoering van een integratiemodel managementsysteemnormen;
- Het ontwikkelen en invoeren van een uniforme Health, Safety en Environment (HSE) data verzameling en informatie- en rapportagesysteem. Dit betreft vooral het stroomlijnen van de rapportageverplichtingen naar de diverse stakeholders. En het informatie systeem onderdeel laten zijn van de administratieve organisatie.

De uitdaging bij dit alles is dat alle betrokkenen wederzijds kennis nemen van inspecties en audits om suboptimalisatie en dubbelingen te voorkomen en te zorgen dat de focus op de op de gezamenlijke doelstelling *“Het voorkomen van schade aan mens en milieu”* blijft gericht.

<u>Ontwikkelingen</u>

De VNCI en wij als Industrial Chemicals met belangrijke vestigingen in West Europa en vooral in Nederland juichen daarom de volgende ontwikkelingen toe en zullen deze actief ondersteunen. Zonder deze ontwikkelingen zal het moeilijk zijn onze aanpak/opdracht effectief te laten zijn en efficiënt uit te voeren.

- Landelijke Aanpak Toezicht- Risicobeheersing Bedrijven (LAT-BRZO)
  De ambitie: met de aanpak wordt nagestreefd om door deskundig, efficiënt en effectief overheidstoezicht bij te dragen aan een optimale beheersing van de risico's op het gebied van arbeidsomstandigheden, veiligheid, milieu en water door de bedrijven.
  - Risico gestuurd toezicht: effectiever en efficiënter toezicht zodat de bedrijven minder toezichtlast ervaren en dat het resultaat van het toezicht bijdraagt aan de hiervoor genoemde ambitie;
  - Systeemgericht toezicht: Uitgangspunt is daarbij de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven met een overheidstoezicht dat kan aanhaken op het bedrijfsinterne managementsysteem;
  - Een andere praktijk van vergunningverlening: dit moet leiden tot een vergunning die beter aansluit bij zowel de specifieke bedrijfsrisico’s als bij systeemgericht toezicht.

- De invoering van een integratiemodel voor MSS als gemeenschappelijke architectuur voor de toekomstige ISO managementsysteemnormen. Deze ontwikkeling moet leiden tot betere tweeledige integratie: van managementsystemen onderling en met het besturings-systeem (‘governance’) van de organisatie;
- Aandacht van de academische wereld voor managementsystemen. Hiertoe zou het onderwerp ‘Managementsysteem’ kunnen worden opgenomen in het curriculum van universitaire managementopleidingen. Dit kan ervoor zorgen dat toekomstige bestuurders niet alleen nota hebben genomen van het bestaan van managementsysteemnormen, maar ook kennis hebben van de taal en technieken en weten hoe managementsysteemnormen gebruikt moeten worden.

De volgende bijdragen zullen in meer detail op deze initiatieven ingaan. Laat ik eindigen door te zeggen dat dit geen gemakkelijke opgave voor ons als industrie zal zijn en dat de steun van overheid en andere stakeholders; de “maatschappij”, daarbij niet alleen noodzakelijk maar ook gewenst is. Per slot van rekening zijn wij een integraal onderdeel van die maatschappij.

25 jaar praktijkervaring: van procesverbetering naar compliance management

Henri Lopes Cardozo

Uit “Het belang van een gestructureerde aanpak door bedrijven bij het invullen van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid” kunnen vier uitdagingen worden gedestilleerd: twee algemene uitdagingen en twee specifiek voor Nederland.

Algemeen:

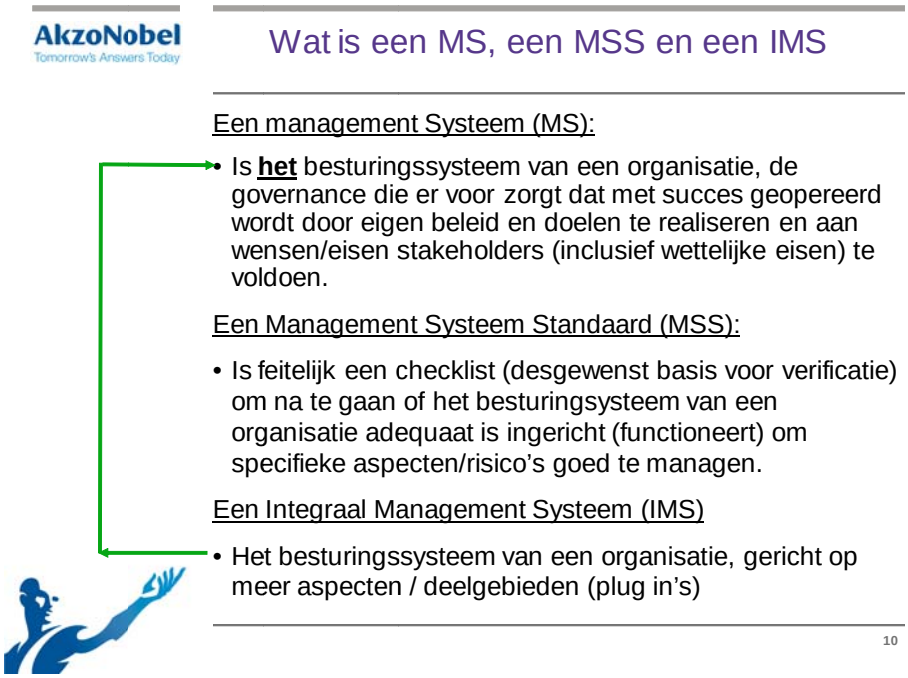
- Integratie van sector of aspect gerichte managementsysteemstandaarden in één goed geïmplementeerd managementsysteem;
- Ontwikkelen en invoeren van een uniform Health, Safety en Environment (HSE) data verzameling en informatie- en rapportagesysteem.

Specifiek voor Nederland

- Overheid en bedrijfsleven zien elkaar als aanvullend bij het voorkomen van schade aan mens en milieu in plaats van elkaar te zien als potentiële overtreder en bestraffer;
- Aanpassing van de Nederlandse wet- en regelgeving zodat deze beter aansluit bij de Europese wet- en regelgeving en in overeenstemming hiermee het aanpassen van de vergunningenpraktijk.

Het zijn alle uitdagingen die, indien ze goed worden opgepakt, het gebruik van systemen bij toezicht ondersteunen en compliance management van een goed fundament kunnen voorzien. Het anders inrichten van het managementsysteem en het professionaliseren van de HSE-informatievoorziening zijn vooral van belang voor het gebruiken van het managementsysteem bij het voldoen aan de veelheid van vereisten en het beheersen van de bedrijfsprocessen. Dit terwijl het anders met elkaar omgaan en het aanpassen van het Nederlands wetgevend kader aan de Europese wet- en regelgeving vooral een relatie hebben met het gebruik bij toezicht van het managementsysteem en van de rapportage.

Bij het begrip managementsystemen is het goed om eerst vast te stellen, waarover we het hebben.



Een managementsysteem (MS) is **het** besturingssysteem van een organisatie. Naast de interne invalshoek kan door certificatie van het managementsysteem, dat is ingericht volgens een managementsysteem-standaard, aan partijen buiten de onderneming worden aangetoond dat de bedrijfsprocessen erop gericht zijn om eigen beleid en doelen te realiseren en om aan de wensen en eisen van stakeholders te voldoen.
Het managementsysteem van een organisatie wordt nog wel eens verward met een managementsysteem-standaard (MSS) terwijl een MSS feitelijk een checklist is. Dit misverstand kan al snel leiden tot het inrichten en bijhouden van aparte managementsystemen om certificaten aan de muur te hebben in plaats van een systeem om de eigen processen te beheersen en de eigen doelen, waaronder compliance, te realiseren.
Tenslotte: een integraal managementsysteem (IMS) is het besturingssysteem, gericht op meer aspecten en/of deelgebieden.

De Technical Management Board van ISO onderkende enkele jaren geleden het risico van versnippering door het toenemend aantal managementsysteemstandaarden en heeft daarop twee commissies ingesteld[7]:

- De Strategic Advisory Group (SAG-TMB) met de opdracht een langetermijnvisie te ontwikkelen, en de
- Joint Technical Coordination Group (JTCG) voor verbetering van de afstemming tussen de standaarden op korte termijn.

De Strategic Advisory Groep, samengesteld uit gebruikers van managementsysteem-standaarden, bracht de knelpunten en uitdagingen voor de toekomst in kaart vanuit een

[7] ISO-managementsysteemmodel van de toekomst. KAMNieuwsbrief nummer 1 / 2011, pagina 6. KAMNieuwsbrief is een uitgave van NEN Managementsystemen.

business perspectief. En stelde de ontwikkeling van een zogenoemd Plug-in model voor. In dit voorgestelde "Plug-in model" worden de kernelementen die voor alle managementsysteem-standaarden identiek zijn, in een apart document vastgelegd. Onderwerp- en sectorspecifieke standaarden kunnen als modules worden ontwikkeld en in de kern worden ingeplugd.
Als lid van de SAG, hebben Nederland alsook AkzoNobel een belangrijke bijdrage aan de toekomstvisie geleverd.

De Joint Technical Coordination Group heeft het Plug in model verder uitgewerkt in een voorstel voor een zogenoemde High Level Structuur voor managementsysteem standaarden.
Om al de in de bijdrage van Knut Schwalenberg genoemde ontwikkelingen te kunnen behappen biedt de ISO High Level Structuur grote voordelen. Met deze structuur is het mogelijk managementsysteem standaarden eenvoudiger te laten aansluiten bij de voor de organisatie specifiek te beheersen gebieden en de bedrijfservaringen. Deze te beheersen gebieden komen, bij de chemische industrie, terug als de "seven codes of management practices", onderdeel van het Responsible Care Programma van de chemische industrie[8]. Deze management praktijken liggen ook ten grondslag aan de AkzoNobel "HSE&S Policy and Directives". Dick Hortensius, secretaris van de JTCG die de high level structuur heeft uitgewerkt, zal in zijn bijdrage daar verder op ingaan.
Om het gebruik van managementsystemen bij toezicht te laten slagen,
is het van belang extra aandacht te geven aan een aantal aspecten en deze goed te borgen in het managementsysteem:

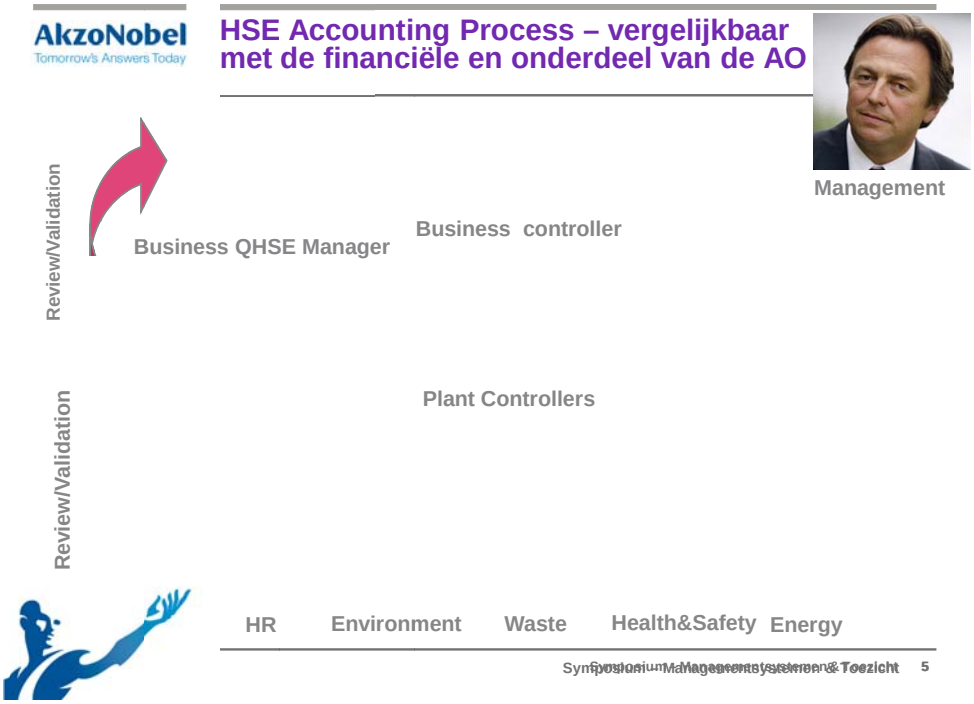
- Compliance/voldoen aan wet- en regelgeving;
- Integriteit van de productie-installaties (Asset Integrity);
- Incidentonderzoek en incidentrapportage;
- Beveiliging- en bedrijfsnoodplannen;
- Arbeidsomstandigheden Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E);
- Milieu Aspect en Impact analyse (A&IA).

De A&IA, de motor van milieumanagement, is vooral van belang om de milieubelasting van de bedrijfsactiviteiten en de potentiële risico's voor mens en milieu ten gevolge van mogelijke incidenten in kaart te brengen en vervolgens, daar waar van toepassing, te beheersen. Het is hiermee uitgangspunt voor de vergunningverlening en het voldoen aan wet- en regelgeving. Graag wil ik hierbij opmerken dat in audits ter verkrijging van het milieucertificaat 14001 de A&IA veelal wordt behandeld als checklist onderwerp - het is er of het is er niet - in plaats van dat het beoordeeld wordt als instrument voor het bepalen en beheersen van de milieu-risico's ten gevolge van de bedrijfsactiviteiten. Een dergelijke redenering geldt ook voor de RI&E met betrekking tot veiligheid en gezondheid op de werkplek.

---

[8]Responsible Care® is het wereldwijde initiatief van de chemische industrie waarbij zij alles in het werk stelt om continu haar prestaties op het gebied van veiligheid, gezondheid en leefmilieu (VGM) te verbeteren. Het programma streeft deze doelstelling na door de wettelijke en reglementaire verplichtingen na te leven en te overtreffen, en door op vrijwillige basis initiatieven in te voeren voor samenwerking met de overheid en andere stakeholders. Voor meer informatie bezoek www.icca-chem.org - www.responsiblecare.org.

Daarnaast is bedrijfsadministratie en -reportage als apart te beheersen gebied als “plug in” in het systeem onder te brengen. Waarmee de tweede uitdaging in beeld komt: het professionaliseren van de HSE-informatievoorziening.
In de vorige bijdrage is aangegeven dat de financiële kolom een toenemende belangstelling toont voor niet-financiële managementsysteemstandaarden en de wijze waarop deze standaarden kunnen worden opgenomen in het governance model van de organisatie.



De Corporate organisatie stelt - net als de overheid - targets op het gebied van gezondheid, veiligheid en milieu, eist compliance en een gedegen rapportage. Tevens zie je dat milieu zich steeds meer laat vertalen in geld, zoals bijvoorbeeld een CO_2 belasting. Ook klanten stellen in het kader van ketenbeheer en duurzaamheid steeds meer vragen over de milieuprestatie. Voorbeelden hiervan zijn de Ecologische- en CO_2 voetafdrukken van de producten. Deze toenemende belangstelling biedt de mogelijkheid de rapportage en de grondslagen te professionaliseren.
Hier ligt een grote uitdaging voor de administratieve organisatie en de academische opleidingen op dit gebied. Informatie over de milieu- en veiligheidsprestatie behoort tegenwoordig gewoon tot bestuurlijke informatie. Deze ontwikkelingen zijn niet nieuw. Dr. Nancy Kamp-Roelands beschrijft in haar proefschrift uit 2002 “Towards a Framework for Auditing Environmental Reports” reeds het belang van het gebruik van niet-financiële managementsysteem standaarden en audittechnieken bij de noodzakelijke verbreding van de accountability naar milieu, veiligheid en duurzaamheid. Ook Dr. Paolo Perego gaat hier op in. Zijn proefschrift uit 2005 is getiteld “Environmental management control. An empirical study on the use of environmental performance measures in management control systems”. Kamp-Roelands en Perego benadrukken beiden het belang van verder onderzoek op dit gebied.

Onderwerp van de case studies in deze twee proefschriften waren de locatie Hengelo, respectievelijk de Chlor Alkali activiteiten van AkzoNobel.
Het is van belang dat de samenwerking met de universitaire wereld op het gebied van niet-financiële managementsystemen en -rapportage ook in de toekomst wordt voortgezet. Evenzo is het van belang dat zowel HSE-accounting en -rapportage en het gebruik van management-systeemstandaarden worden opgenomen in het curriculum van universitaire management-opleidingen. Dit kan ervoor zorgen dat toekomstige bestuurders niet alleen nota hebben genomen van het bestaan van managementsysteemstandaarden en de rapportage vereisten. Maar ook dat ze kennis hebben van de taal en de technieken en weten hoe management-systeemstandaarden en milieurapportagenormen gebruikt kunnen en moeten worden bij het besturen van de onderneming.

Na de meer algemene uitdagingen voor het managen van organisaties op de gebieden kwaliteit, veiligheid, gezondheid en milieu, nu de aandacht op de specifieke Nederlandse uitdagingen voor toezicht op veiligheid en milieu. Waarbij ik mij beperk tot de “license to operate”. Om die license te behouden voor de productiebedrijven is aandacht voor de directe leefomgeving van zeer groot belang en staat voorop:

1. Het voorkomen van incidenten en ongecontroleerde emissies met als gevolg onvoorziene schade aan mens en milieu, door het **beheersen** van de processen
2. Het waar van toepassing verbeteren van de kwaliteit van het milieu en de directe leefomgeving, door **verbetering** van de processen.

Om de huidige knelpunten bij vergunningverlening en toezicht te begrijpen, is het goed om stil te staan bij het ontstaan van de knelpunten. De jaren zeventig en tachtig stonden nog in het teken van de opbouw van de industrie. *Het voorkomen van schade aan mens en milieu* had niet de eerste prioriteit. Wet- en regelgeving was in de jaren daarna dan ook zeker nodig om de geluidhinder, smog, stank, watervervuiling en niet te vergeten de veroorzaakte bodem-vervuiling uit die tijd te reguleren en te mitigeren.
Beide aspecten, beheersen en verbeteren, moesten in ons dicht bevolkte landje worden opgepakt.
Omstreeks 1980 kwam de ontwikkeling van de nationale wet- en regelgeving in een stroomversnelling. Kenmerkend voor deze periode waren:

- Sectorale benadering gericht op compartimenten en met medeneming van hinderaspecten (wet bodembescherming, Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, Wet Geluidhinder, Wet Lucht Verontreiniging, Afvalstoffenwet, etcetera);
- Lokale invulling binnen de Nederlandse bestuurlijke inrichting (huis van Thorbecke) moest mogelijk zijn;
- Maatwerk moest kunnen;
- Ontwikkeling van een normenkader.

Vooral op de laatste twee punten wil ik ingaan omdat die volgens mij bepalend zijn voor de knelpunten in de huidige vergunningverlening, het toezicht en het compliance management.

De ontwikkeling van het normenkader

De ontwikkeling van het normenkader kan niet los gezien worden van de al eerder genoemde naoorlogse milieuvervuiling en de wens om binnen een bepaalde termijn de kwaliteit van het milieu en de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Er is daartoe vooral in Nederland een systematiek ontwikkeld die ook internationaal erkenning heeft gekregen. Deze systematiek staat aan de basis van de aanpak bij bodemsaneringen in diverse landen en bij het oplossen van een aantal mondiale milieuproblemen.
De systematiek gaat uit van een maximaal toelaatbaar risico (MTR), een soort grenswaarde waarboven bij zeer langdurige blootstelling schade aan het milieu en of de gezondheid kan ontstaan. Als voorbeeld voor het Nederlandse stoffenbeleid betekent het MTR dat bij een levenslange blootstelling aan een specifieke stof gedurende 24 uur per dag één extra sterftegeval op een populatie van een miljoen mensen acceptabel is. Voor mogelijke schade aan het milieu door langdurige emissies gelden ook vergelijkbare uitgangspunten voor de MTR van een stof. Veiligheidshalve houdt onze overheid een factor 100 onder het MTR aan, het zogenoemde Verwaarloosbaar Risiconiveau (VR). Dit VR niveau is de concentratie van een stof in het milieu waarbij risico's voor mens en ecosysteem verwaarloosbaar zijn. Deze concentratie wordt veelal als voorwaarde in de vergunning opgenomen.
Een dergelijke normering is in het licht van "*Het waar van toepassing verbeteren van de kwaliteit van het milieu en de directe leefomgeving door verbetering van onze processen*", voor bepaalde stoffen en stofgroepen nog wel te begrijpen, maar met het
"Het voorkomen van incidenten en emissies met als gevolg onvoorziene schade aan mens en milieu, door het beheersen van onze processen", heeft het weinig van doen. Toch wordt deze normering in de Nederlandse vergunningen en handhavingspraktijk **tegenwoordig** wel zo gebruikt. Dit, terwijl in geval van incidenten of procesomstandigheden waarbij het verwaarloosbaar risico en of het MTR wordt overschreden, er nog geen enkel reden tot zorg behoeft te zijn.
De norm MTR en VR zijn geïntroduceerd om effecten van zeer langdurige blootstellingen en emissies te voorkomen. Niet om bij kortstondige overschrijdingen conclusies ten aanzien van de gezondheid- en of milieuverontreiniging te trekken. En dat is nu precies wat wel gebeurt. Omdat de burger de achtergrond van de normen niet kent - en dat mag je naar mijn mening ook niet verwachten - leidt dit bij elk incident of bij het bekend worden van norm-overschrijding tot grote onzekerheid over de milieu- en gezondheidschade terwijl daar veelal geen reden toe is.[9]

Maatwerk moet kunnen

Dit brengt mij automatisch op het maatwerk dat mogelijk moet zijn. In de jaren tachtig en negentig was maatwerk inderdaad het uitgangspunt. De vergunningverlener uit die tijd had grote kennis van de bedrijven en processen, en was vaak ook afkomstig uit de procesindustrie.

[9] I. Helsloot, R. Pieterman en J.C. Hanekamp. Risico's en redelijkheid; Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's (ISBN 978-90-8974-243-8).

Verbetering van de kwaliteit van het milieu door het verbeteren van de processen en procesvoering stond voorop. Dit werd mede bewerkstelligd door het aanscherpen van vergunningen. De praktijk was om in overleg met de vergunningverlener te kijken hoe ver men kon komen met het reduceren van de emissies van verontreinigende stoffen. Als dan een keer overschrijding van een vergunningvoorwaarde plaats vond, volgde overleg met die vergunningverlener. Je zou kunnen zeggen dat sprake was van systeemgericht toezicht.
In die tijd werden ook bedrijfsmilieuplannen opgesteld en werd het doelgroepenbeleid gestart. De chemische industrie is daar zeer succesvol in geweest. Kijkend naar de resultaten van dat beleid kunnen we constateren dat de directe milieuvervuiling door industriële activiteiten aanzienlijk is teruggebracht en geen structureel probleem meer vormt. Het normenkader heeft daar zeker toe bijgedragen. Inmiddels is via wetgeving de proces-verbeterslag op Europees niveau geborgd in de **I**ndustrial **E**mission **D**irective (IED) en de Best Available Techniques Reference Documenten (BREFS) en de daarin opgenomen BAT-AEL (Best Available Techniques - Associated Emission Levels) en ELVs (Emission Limit Values). Dat hoeft dus niet meer via het Nederlandse vergunningtraject te worden aangescherpt en tot in detail te worden uitgewerkt met een veelheid aan voorschriften.

De processen en de gebruikte technieken zijn in de afgelopen 25 jaar zoveel beter geworden dat procesemissies tot aanvaardbare niveaus zijn teruggebracht en incidenten met significante milieuschade zeer weinig voorkomen. Wel blijft het van groot belang om die verbeteringen te borgen en daar toezicht op te houden. Dit omdat de potentiële effecten van calamiteiten bij Majeure Risicobedrijven groot kunnen zijn. Een goed werkend managementsysteem is daarbij onontbeerlijk.
Toch is het hierboven geschetste beeld niet de algemene perceptie en als die perceptie anders is dan de werkelijkheid, hoe komt dit en wat kunnen we eraan doen?

Opkomst Europese wet- en regelgeving

Na 1990 zien we de opkomst van Europese wet- en regelgeving. In eerste instantie werd de gedegen Nederlandse praktijk en het normenkader door een aantal landen overgenomen en vertaald in hun nationale wetgeving. Later is zeer goede Europese wetgeving tot stand gekomen in overleg met nationale overheden, industrie en andere belanghebbenden. Voorbeelden hiervan zijn de Seveso II Directive voor externe risico's door industriële activiteiten, de Waste Framework Directive, de European Water Framework Directive, de Industrial Emission Directive (former IPPC) en de stoffen regulering "**R**egistration, **E**valuation, **A**uthorisation and Restriction of **Ch**emical substances (REACH) "betreffende het veilig produceren, gebruik en verwijderen van stoffen in Europa".

Parallel kwam de vertaling en de uitrol van de Europese wet- en regelgeving in de nationale wetgeving tot stand. Voor ons in de Wmb, Wvo en BRZO en recent naar de omgevings-vergunning (Wabo). Aanbevelingen tot afschaffing van overbodig geworden stukken zijn niet naar waarde geschat. Gekeken had moeten worden naar wat specifiek is voor Nederland en daarom een aparte regeling verdiende.

Achteraf kan gesteld worden dat:

- de ingewikkeldheid van het implementatieproces,
- met daarbij het ontbreken van heldere uitgangspunten,
- en onze bestuurlijke inrichting met zijn vele belangengroepen en bestuurslagen,

een zeer complex en bureaucratisch geheel hebben opgeleverd. Bij de implementatie is de juridische toetsbaarheid gesteld boven de milieurelevantie en het uiteindelijke doel "het beschermen van mens en het milieu en het voorkomen van schade daaraan".

In dit verband wil ik u de conclusie van "Het expertcluster van VROM" in haar eindrapport van 29 april 2003 niet onthouden.

- De regels zijn te complex en gedetailleerd;
- De regels zijn te verkokerd en verbrokkeld;
- De regels zijn niet goed genoeg uitgevoerd en gehandhaafd.

Het is een gevolg van de manier waarop het stelsel van regels voor de fysieke leefomgeving is ontstaan. Bij elk gerezen probleem ontwerpt een ministerie of directoraat een nieuw stukje regelgeving, aansluitend bij de binnen dat directoraat belegde taken en al bestaande regels.
Een andere typische Nederlandse ontwikkeling die in dit verband niet onbenoemd mag blijven, is de scheiding van vergunningverlening en handhaving. Als strategie en werkwijze is bij de invoering van die scheiding gesteld dat de handhaver kijkt naar de letter en niet naar het effect en de genomen correctiemaatregelen. Gesteld is:
*"Binnen de organisatie moet minimaal een personele scheiding aanwezig zijn tussen vergunningverlening en handhaving. Tussen de vergunningverlener en handhaver wordt goed gecommuniceerd over de inhoud van de normen in de vergunning en het nalevinggedrag van de vergunninghouder. Als uitgangspunt van de handhaving geldt een stringente eenduidige lijn in het optreden tegen overtredingen. Dit uitgangspunt houdt in dat de vergunning of de algemene maatregel van bestuur het harde vertrekpunt voor handhaving vormt voor de normadressant, de vergunningverlener en de handhaver. Op het moment dat een overtreding wordt geconstateerd, wordt **niet** gediscussieerd over de inhoud van de norm, hiervoor zijn andere inspraakmomenten geweest."*[10]
Helaas worden die andere inspraakmomenten niet benut. Dat is zeker ook de industrie aan te rekenen, die in Nederland te weinig tegenspel biedt. Met als gevolg dat bij de beoordeling niet de schade aan mens en milieu het uitgangspunt meer is, maar het voldoen aan buitengewoon ingewikkelde en dubbelzinnige regels en veel te strikte normen. Regels en normen vertaald in vergunningsvoorschriften die niet goed passen in deze strikte handhaafstrategie en daarmee nauwelijks handhaafbaar zijn.
Het gevolg is dat een goed ontwikkelde systematiek om de risico's voor mens en milieu bij langdurige blootstelling te kunnen beoordelen, wordt gebruikt als 'veroordelingskader' in plaats van een lange termijn milieu en veiligheid beoordelingskader. Dit alles heeft geleid tot geïnstitutionaliseerd wantrouwen.

[10] Citaat uit Eindmeting Professionalisering millehandhaving (bijlage 4 pagina 62).

Ik wil de hand echter ook in eigen boezem steken. In de eerste plaats moet het bedrijfsleven er voor zorgen dat deskundigen vanuit de industrie meer betrokken zijn bij de implementatie van de Europese wet- en regelgeving in de nationale wetgeving. Dit is de bestaande praktijk op Europees niveau bij het tot stand komen van nieuwe wet- en regelgeving. In Nederland moeten we dat niet overlaten aan alleen juristen. Niettegenstaande de vele administratieve verplichtingen moet ook de industrie, zorgen dat het oog op de bal blijft gericht en de processen zo inrichten en onderhouden dat er geen schade aan mens en milieu wordt toebracht noch dat er calamiteiten worden veroorzaakt. Het voorkomen van schade is uiteindelijk de beste manier om de roep om nieuwe regels te weerstaan. De industrie moet zich realiseren dat de publieke perceptie ten aanzien van de risico's tegenwoordig een belangrijkere factor is bij het tot stand komen van regels, dan een wetenschappelijk oordeel en/of risico afweging.[11] Dit wordt mede gevoed door een veelal verkeerd gebruik van het normenkader bij incidenten en vooral de juridisering ervan.

De vraag is hoe hier uit te komen. Hoe bereiken we het "nuchter omgaan met risico's" en hoe weerstaan we de reflex om bij elk incident nieuwe regels te ontwikkelen en de normen aan te scherpen?

Er zijn hoopvolle ontwikkelingen op dit gebied, een aantal is door Knut Schwalenberg al genoemd. Graag wil ik op één initiatief ingaan. Een initiatief dat bij een van de AkzoNobel bedrijven in Delfzijl speelt: de pilot "systeemgericht toezicht". We hebben daartoe een intentieverklaring met de overheid afgesloten met de volgende kernpunten.

[11] I. Helsloot, R. Pieterman en J.C. Hanekamp. Risico's en redelijkheid; Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's (ISBN 978-90-8974-243-8).

Kernpunten van de intentieverklaring

Het eerste punt geeft het bedrijf de mogelijkheid om over de activiteiten en de risico's voor mens en milieu met de overheid van gedachten te wisselen en ingeval van een incident en of overschrijding van een vergunningsvoorwaarde over de ernst en/of de potentiële ernst. In gesprek met elkaar zijn over de techniek en de feiten en niet over de regels verhoogt aan beide kanten het inzicht. En daarmee de deskundigheid en de mogelijkheden om de technologische ontwikkelingen te volgen en zaken structureel te verbeteren.

Het tweede punt is bijna vanzelfsprekend. De AkzoNobel medewerkers zijn uiteindelijk degenen die de fabrieken bedrijven en deze zijn en blijven verantwoordelijk voor de wijze waarop dat gebeurt en voor de eventuele schade die het bedrijf veroorzaakt bij onvoldoende uitvoering. Door zeer gedetailleerd voor te schrijven hoe het bedrijf moet werken, neemt de overheid eigenlijk de verantwoordelijkheid over zonder daarbij de middelen en voldoende specifieke deskundigheid te hebben. Voor die middelen en deskundigheid moeten bedrijven zelf zorg dragen. Het bedrijf moet zich niet **kunnen** en willen verschuilen achter regeltjes.

Over het derde punt is het nodige gezegd. Managementsystemen zijn gewoon van groot belang om de processen te beheersen. Ook het feit dat externe partijen, inclusief de overheid, daar nadruk op leggen en toetsen of de zelfregulering werkt, zie ik als grote winst. Bovendien komen steeds meer zorgplicht elementen terug in wet- en regelgeving. Denk bijvoorbeeld aan het recente Besluit externe veiligheid buisleidingen. Zonder goed systeem om de zorgplicht te borgen, gaat dat allemaal niet werken.

Het vierde en laatste punt is misschien wel het meest uitdagende.
Bij het toepassen van systeemgericht toezicht loopt de toezichthouder er soms tegen aan dat het bedrijf een prima interne beheersing van maatschappelijke risico's heeft, maar dat de vergunningsvoorschriften hier onvoldoende op aansluiten. Als bedrijven zelf goed in staat zijn om hun risico's te analyseren en te beheersen, kunnen al te gedetailleerde vergunnings-voorschriften hierin belemmerend werken. Gedetailleerde vergunningsvoorschriften leiden soms tot de situatie dat het streven naar voldoen aan een detailvoorschrift de aandacht afleidt van de echte risico's. Dit omdat het bedrijf door al die voorschriften verplicht is zijn aandacht te verdelen over te veel details. De overheid, maar ook het moederbedrijf verlangen immers strikte naleving van wet- en regelgeving inclusief al de voorschriften in de vergunning.
Als een vergunning voor dit type bedrijven wordt beperkt tot relevante, duidelijke en handhaafbare voorschriften kan het toezicht zich richten op die voorschriften en kan het bedrijf door de toezichthouder worden aangesproken op een effectieve risicobeheersing. Deze aanpak is in het belang van een goede zorg voor mens en milieu. Mede omdat dan beter gebruik kan worden gemaakt van de professionaliteit en deskundigheid van de bedrijven zelf, waarbij in de vergunning de kaders worden gegeven waarbinnen moet worden geopereerd. Het beoogde effect is tweeledig:

1. Een goed naleefbare, op de activiteiten van het bedrijf toegesneden vergunning waarbij de kaders duidelijk zijn aangeven.
2. Optimaliseren van het naleefgedrag, verbetering van de kwaliteit van het toezicht en een vermindering van de toezichtlast.

Daarmee worden de juiste kaders voor systeemgericht toezicht geschapen

Dit Noord Nederlandse Initiatief bij een van de AkzoNobel bedrijven in Delfzijl waar ook DCMR Milieudienst Rijnmond aan bijdraagt is onderdeel van bredere ontwikkelingen, namelijk

- systeemgericht toezicht en
- de Landelijk Aanpak Toezicht - Risicobeheersing bedrijven (LAT-BRZO) en de centralisatie van Regionale uitvoeringsdiensten.

Deze ontwikkelingen komen in de overige bijdragen in deze bundel aan de orde.

Tot slot zou ik willen opmerken, dat we de uitdagingen van vandaag en morgen niet oplossen met de middelen die we gebruikt hebben om de problemen van gisteren aan te pakken. Met de tools voor de problemen van gisteren waren we voorloper. Laten we dat ook zijn bij de huidige en toekomstige uitdagingen en daar dan ook de juiste middelen en aanpak bij ontwikkelen.

De rol van managementsystemen bij het beheersen van risico's

Gerard Mertens

We zijn in de afgelopen jaren dikwijls geconfronteerd met de potentieel enorme gevolgen van bedrijfsrisico's. Er zijn talloze voorbeelden te noemen van 'bedrijfsongevallen', in de operationele sfeer, in de financiële sfeer, in de toezichthoudende (governance) sfeer, kortom op alle dimensies.

Bedrijfsongevallen in de operationele sfeer zoals de lekkage bij het BP olieplatform in de golf van Mexico in 2010: een gebied dat groter is dan de België, Nederland en Luxemburg werd vervuild met olie. Helaas is dit maar een van de vele voorbeelden, zo bleek dit voorjaar nog getuige de ram in de kerncentrale van Fukushima als gevolg van de zware aardbeving en daaropvolgende Tsumami die het noordoosten van Japan trof.

Maar ook de financiële sector heft ons in 2008 doen beseffen hoe groot de gevolgen kunnen zijn van falend risicomanagementbeleid. De financiële crises heeft de wereldeconomie in de ergste recessie gebracht sinds 'the great depression' in de jaren dertig van de vorige eeuw. Nu drie jaar na dato ondervinden wij nog steeds de bijzonder ingrijpende effecten hiervan. Ik voorspel dan ook dat deze crises nog lang zal voortduren en de wereldeconomie voor lange tijd schade zal berokkenen.

Hoe is het mogelijk dat deze 'rampen', zo mag je het toch wel noemen, zo regelmatig optreden? Zeker in een tijdsgewricht waarin de opvatting heerst dat we in onze (vooral) technisch steeds meer geavanceerde maatschappij steeds beter in staat zijn om risico's te beheersen. Of Is er sprake van een "illusion of control", een concept dat iet eerste werd geïntroduceerd in de management literatuur door Ellen Langer in 1975. De IOC is gedefinieerd als een verwachting van de kans op persoonlijk succes die groter is dan de verwachte uitkomst, met andere woorden er is sprake van zelfoverschatting. Het begrip illusion of control is sindsdien in de management accounting literatuur een veel gebruikt concept. In de financieringsliteratuur heeft het pas recent zijn intrede gedaan binnen de zogenaamde 'behavioral finance'. Hierin wordt het begrip 'hubris' gehanteerd om te duiden op hetzelfde fenomeen: de manager overschat zijn eigen capaciteiten en is daardoor geneigd grotere risico's te nemen.

Het is heel interessant om te wijzen op het contrast tussen de teneur van mijn lezing - die nogal pessimistisch is over de vigerende kwaliteit van de risicomanagementsystemen en de stand van onze kennis op dit terrein in algemene zin (oftewel de wetenschappelijke bijdrage) – en die van de andere inleiders. Hun meer op operationele risico's gerichte focus draagt in algemene zin een zeer positief beeld uit dat er zeel veel bereikt is in de afgelopen jaren op het terrein van risicobeheersing en dat de ontwikkelde systemen goed functioneren. Ik vat het heel kort samen dat een meerderheid vindt dat we heel aardig 'in control zijn'. Mijn opvatting sluit meer aan bij de gedachte van Ellen Langer.

Laten we even terugkeren naar de management accounting literatuur en naar een van de 2 centrale begrippen in de titel van mijn bijdrage: managementsystemen. Ik noem de volgende definitie (in het engels): *"… a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, and manage risks to be within its risk appetite, to provide reasonable assurance regarding the achievement of entity objectives." (COSO Enterprise risk management – integrated framework, 2004)*

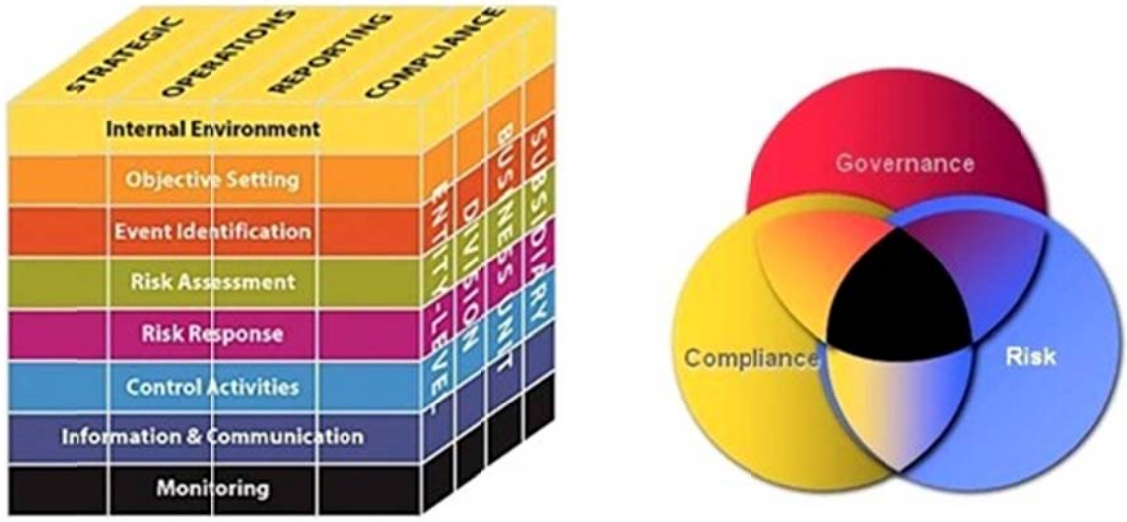
Ik citeer een stukje uit dit rapport: *"Recent years have seen heightened concern and focus on risk management, and it became increasingly clear that a need exists for a robust framework to effectively identify, assess, and manage risk. In 2001, COSO initiated a project to develop a framework that would be readily usable by managements to evaluate and improve their organizations' enterprise risk management. The underlying premise of enterprise risk management is that every entity exists to provide value for its stakeholders. All entities face uncertainty, and the challenge for management is to determine how much uncertainty to accept as it strives to grow stakeholder value. Uncertainty presents both risk and opportunity, with the potential to erode or enhance value. Enterprise risk management enables management to effectively deal with uncertainty and associated risk and opportunity, enhancing the capacity to build value.*

We zijn inmiddels 10 jaar verder, maar ik denk dat de doelstelling nog onverminderd actueel en relevant is. De vraag is alleen, wat zijn we in die 10 jaar opgeschoten? Zijn er nieuwe inzichten die de oorspronkelijke zienswijze hebben veranderd?

Ik sta nu stil bij het COSO raamwerk. Wat behelst dit en welke nieuwe ontwikkelingen er zijn geweest sindsdien?

Het COSO Enterprise Risk Management Framework poogt alle elementen te definiëren en omschrijven die nodig zijn voor een effectieve risico managementsysteem. Het raamwerk wordt visueel weergegeven als een driedimensionale kubus, met risicocomponenten, organisatie eenheden (entity & unit-level) en risico management doelstellingen (zie figuur 1).

Figuur 1 Van ERM naar GRC



Het COSO framework definieert essentiële componenten, suggereert een gemeenschappelijk jargon en levert een heldere richting voor enterprise risk management. De doelstellingen voor de entiteiten kunnen worden weergegeven op verschillende niveaus, te weten:

- Strategie
- Operatie/uitvoering
- Rapportage
- Compliance

ERM ziet op activiteiten op alle niveaus van de organisatie:

- Niveau van de groep
- Divisie of dochteronderneming
- Business unit

De acht compontenten van het framework zijn onderling verbonden:

- Interne omgeving
- Doelen stellen
- Identificeren van events
- Risico beoordeling
- Reactie op risico’s
- Beheersmaatregelen
- Informatie en communicatie
- Monitoring

Een ander en recent veelvuldig aangehaald concept dat gebaseerd is op het COSO raamwerk, maar een bredere gebied omvat is het GRC-model. GRC staat voor governance, risk en compliance en kan worden omschreven als: “an integrated, holistics approach to organisation-wide governance, risk and compliance ensuring that an organisation acts ethically correct and in accordance with its risk appetite, internal policies and external regulations through the alignment of strategy, processes, technology and people, thereby improving efficiency and effectiveness. Whereas ERM is more a methodology for managing the entire spectrum of risk, GRC is more a technology platform for illuminating governance and compliance risk.”

Vervolgens zou ik nogmaals willen stilstaan bij de vraag: wat is het belang van een goed risicomanagementsysteem, dit maal aan de hand van het rapport van S&P[12]. Uit het rapport, waarvan ik de belangrijkste elementen als notes onder de slide heb weergegeven zou samenvatting in de bijdrage kunnen worden opgenomen. Met name de uitkomsten zijn interessant om kort te vermelden.

S&P heeft meer dan 300 ERM discussie gevoerd over ERM met bedrijven uit met name de VS en Europa. Hierbij zijn zeven basisvragen aan de orde gesteld:

1. Wat zijn de top risico’s van het bedrijf, hoe groot zijn deze en hoe waarschijnlijk is het dat ze zich manifesteren? Hoe vaak wordt de lijst geactualiseerd?

2. Wat doet het management aan deze top risico’s?

3. Welk kwartaal verlies heeft het bedrijf als tolerabel gesteld?

4. Beschrijf de verantwoordelijkheid van het personeel voor risico management programma’s en hun plaats in de organisatie. Hoe meet u het succes van risico management?

5. Hoe beïnvloedt een verlies als gevolg van een top risico de beloning van het top management, planning en budgettering?

6. Welke discussies over risico management zijn in het verleden gevoerd op board room niveau of op top management niveau in relatie tot strategische beslissingen?

7. Geef een voorbeeld van hoe uw bedrijf heeft gereageerd op een recente ‘’verrassing’’ in uw sector. Hoe beïnvloedde deze verrassing uw bedrijf anders dan anderen?

Op basis van deze discussies viel een aantal zaken op:

- Het niveau van adoptie, formalisering, volwassenheid en betrokkenheid van ERM varieert zeer en per sector en regio. Er zijn niet veel bedrijven die duidelijke voorbeelden kunnen geven van definities van risico tolerantie of bereidheid tot het nemen van risico’s. Voorlopige conclusie kan zijn dat bedrijven het lastig vinden om eenduidig gedrag te bewerkstelligen in het hele bedrijf.

[12] Standards & Poors, Progress Report: Enterprise Risk Management Analysis into Corporate Credit Ratings, July 22, 2009

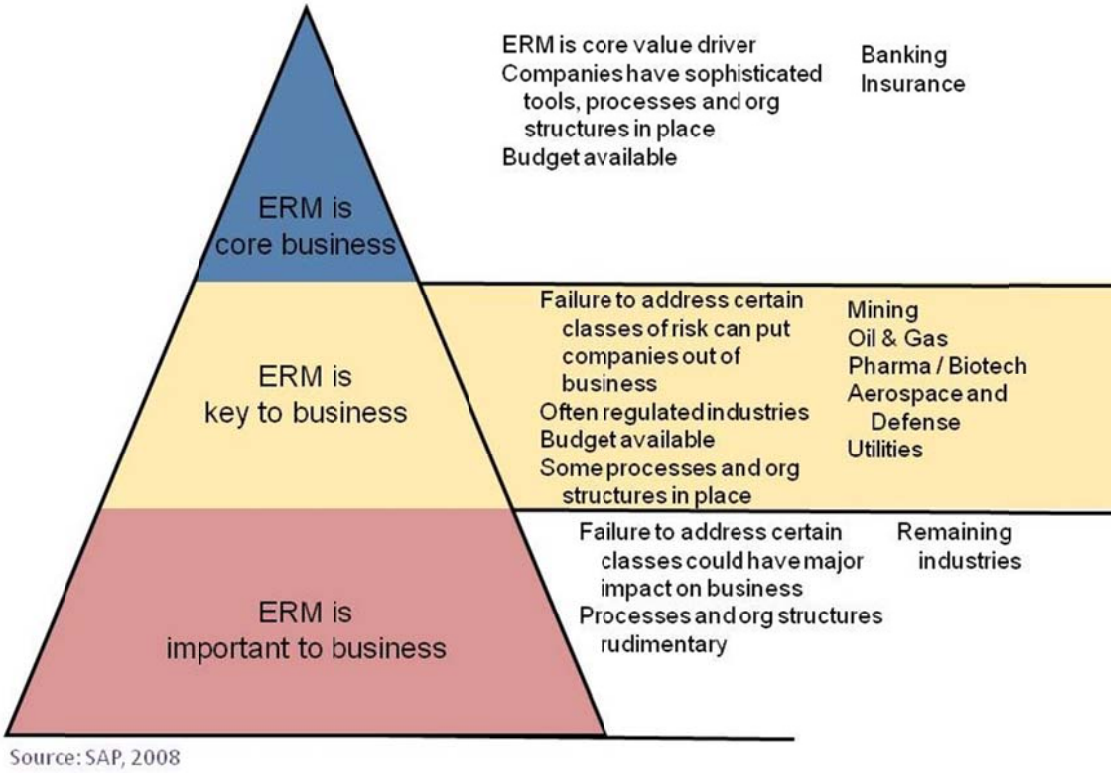
- Veel bedrijven managen risico actief met doorlopende reviews en de beoordeling van risico met grote kans en grote gevolgen.
- De manier waarop risico management in de organisatie is gepositioneerd is een indicatie voor hoe geïntegreerd een bedrijf naar risico's kijkt. We zien dat een verzuilde positionering, die alleen op operationeel niveau zichtbaar is, nog steeds domineert.
- Er lijkt een verband te zijn tussen transparantie en openheid enerzijds en het geloof van het bedrijf in ERM anderzijds. Veel bedrijven zijn bereid om gedetaileerde informatie te verschaffen over hun risico management praktijk.
- Bedrijven met een echte bedrijfsbrede ERM visie waarderen het belang om verder te kijken dan alleen de top 10 risico's. Ze begrijpen met name het belang beter van nieuwe inzichten met betrekking tot risico's.
- Bedrijven faciliteren vaak hun ERM uitvoering in aparte structuren met bijbehorende duidelijke verantwoordelijkheden en rollen. De rapportage lin van de ERM functie is typisch naar de CFO of de CEO met een directe communicatielijn naar de Raad van Bestuur of het audit committee. We zien echter ook vaak dat de risico management structuren beperkte invloed en bevoegdheden hebben.
- Bedrijven die beter kwantificeerbare risico's kennen, zoals de energiesector, farma, agrobusiness en sommige maakindustrieen, voelen zich mer comfortabel om over ERM te spreken, maar zij concentreren hun beheersing op specifieke risico's. Discussies over ERM in het algemeen zijn meer productief met investeringsbedrijven en publieke bedrijven. Bedrijven met veel vreemd vermogen zijn voorla gericht op korte termijn liquiditeit. Publieke bedrijven zijn meer gericht op compliance risico's omdat ze meer gevoelig zijn voor verwachtingen van externe stakeholders als toezichthouders.
- Niet veel bedrijven zijn bewust bezig met de kansen. Men is vooral bezig om de negatieve aspecten van risico's te beheersen. Er is een sterke focus op compliance in relatie tot ERM, een gevaar dat S&P eerder onder de aandacht bracht. De verwachting is dat meer en meer bedrijven concurrentievoordeel zullen zien in goed risico management.

Risicomanagement vormt een integraal onderdeel van de beoordeling van bijvoorbeeld rating agencies van ondernemingen. Het laat ook zien dat RMS kunnen bijdragen aan waard creatie, doordat de kosten van vermogen omlaag kunnen als de kwaliteit van het RMS omhoog gaat (immers de creting rating gaat omhoog als de beoordelaar van mening is dat de risico's adequaat worden beheers, dientengevolge zal de risicopremie op kapitaal (het vermogen van de onderneming) omlaag kunnen. Wellicht wrang is de constatering dat nu juist de rating agencies onder vuur liggen, op zijn minst sinds de financiële crises (maar ook al daarvoor), vanwege het te laat of helemaal niet onderkennen van de grote problemen in de financiële sector. Schieten de analyses van rating agencies te kort? Zijn het dan vooral methodologische zwakheden in de rating systematiek? Of gaat het om potentiële belangenverstrengeling (conflict of interests). Ik denk dat beide problemen spelen.

Een ding is wederom pijnlijk duidelijk geworden, de hele wereld heeft veel te veel vertrouwd op de kwaliteit van analyse van enkele rating agencies, we voeren blind op hun oordeel en hebben ons met z'n allen veel te weinig kritische vragen gesteld over de kwaliteit en objectiviteit van de informatie. Wederom een treffend voorbeeld van *illusion of control*.

Figuur 2 gaat in op enterprise risk management, ERM. ERM is voor sommige bedrijfstakken meer van belang dan voor andere. Voor banken en verzekeraars is ERM core business, met andere woorden het is de meest bepalende factor voor waardecreatie. Voor andere sectoren zoals mijnbouw, olie en gas, farma, biotechnologie, luchtvaart, defensie en utilities is ERM essentieel voor zakelijk succes. In deze sectoren, die doorgaans zwaar gereguleerd zijn, geldt dat bepaalde soorten risico's bedrijven zouden kunnen uitschakelen. Voor de overige sectoren is ERM belangrijk voor zakelijk succes, omdat bepaalde risico's een groot effect op het zakelijk succes kunnen hebben.

Figuur 2 ERM waarde piramide



Vervolgens zou ik de overstap willen maken van ERM naar internal control. Internal control is een essentiële voorwaarde voor een goede ERM.

Dit is eigenlijk ook de kern van het vervolg van mijn betoog. Kort samengevat: we zijn weliswaar in staat om meer dan ooit te voren technisch geavanceerde management informatie-systemen te ontwikkelen en te implementeren, maar daarmee is het probleem niet opgelost. Ik raak daarmee ook aan de management accounting literatuur die duidelijk maakt dat

management informatie systemen op zich slechts waarde hebben als de informatie enerzijds betrouwbaar is, maar anderzijds dat de relevante informatie wordt gebruikt om beleid te evalueren en nieuw beleid voor te bereiden en te bepalen (nog een referentie toevoegen).

Ik wil met name naar de kwaliteit van die informatie kijken en de waarborging daarvan. Met andere woorden gaat het over 'internal control'. Eerst probeer ik de onderdelen van internal control in relatie tot ERM te beschrijven zoals deze vanuit de literatuur veelal vrij standaard worden aangedragen.

Over de relatie tussen ERM en internal control evenals de onderdelen binnen de organisatie die daarbij van belang zijn, zijn de volgende zaken op te merken ten aanzien van de verschillende rollen die binnen een bedrijf aanwezig zouden moeten zijn:

De Raad van Bestuur is verantwoordelijk voor het ontwerp en de uitvoering van ERM. De RvB moet weten in welke mate ERM is geïmplementeerd in de organisatie. De RvB moet zich bewust zijn van de mate waarin het bedrijf bereid is risico's te nemen. De RvB moet de risico portfolio kennen en doorlopend beoordelen, afgezet tegen de bereidheid om risico's te nemen. De RvB moet weten in hoeverre er beheersmaatregelen worden genomen om de meest significante risico's te mitigeren.

Het management is verantwoordelijk voor het implementeren van een organisatie-entiteit die ERM onderhoudt. Het management moet de gewenste risico cultuur bevorderen, risico's relateren aan strategie en bedrijfsactiviteiten. Het management moet ook een tolerantie voor risico-bereidheid instellen en een portfolio aanpak uitwerken van risico's. Tenslotte is het management verantwoordelijk voor naleving van regels zowel door individuele werknemers van het bedrijf als het gehele bedrijf.

De risico officer werkt samen met managers om een effectief risico management te voeren in het betreffende domein van de manager. De risico officer heft middelen om te helpen risico management in het gehele bedrijf te implementeren. De risico officer heft de verantwoordelijkheid om de voortgang van ERM te monitoren en managers te assisteren bij het rapporteren over risico management.

Nadat we de wat meer formele audit benadering hebben besproken (hoe zou ik het volgens de geldende regels van interne controle en administratieve organisatie moeten toegepassen?), wil ik vervolgens overgaan op het thema governance en compliance in relatie tot de interne controle. Dit zijn onderwerpen die de laatste jaren veel aandacht hebben gekregen.

De jaren 90 en het eerste decennium van de 21e eeuw kunnen worden gekenmerkt door veel aandacht voor het governance vraagstuk. Mede ook vanwege enkele grote gevallen van ondernemingsfraude is de focus op corporate governance groot geweest. Denk aan Worldcom en Enron in de VS, denk aan Ahold, Parmalat en ook recenter Siemens als prominente voorbeelden. Als reactie is ere en versterkte roep om meer regelgeving gekomen, strengere corporate governance codes met wettelijke verankering en tevens een van de meest vergaande wetgeving voor beursgenoteerde fondsen in de VS: Sarbanes Oxley. Deze wet die in een

recordtempo is ingevoerd was een directe reactie op het Enron debacle en ook Ahold valt de dubieuze eer te beurt te worden genoemd als één van voorbeelden van grote fraudezaken.

Sarbanes Oxley gaat veel verder dan eerdere wetgeving in het voorschrijven van gedetailleerde informatie over de werking en kwaliteit van de interne controlesystemen, het toezicht daarop en de financiële verslaglegging. Deze wet stelt ook individuen verantwoordelijk binnen de organisatie van laag (de controller van een business unit) tot hoog (de CFO en CEO) in de onderneming. De wet heeft dan ook veel kritiek te verduren vanwege de hoge directe en indirecte 'compliance' kosten (direct vanwege het aanpassen van management informatiesystemen en indirect vanwege de toegenomen aansprakelijkheid ('legal liability costs). Uit onderzoek blijkt dat de overall effecten van Sarbanex Oxley niet duidelijk zijn. Sommige studies tonen aan dat de kosten de (potentiële) baten van deze wet overschrijden. Tegelijkertijd is een veel gehoorde kritiek dat hiermee niet de echte zwakke onderdelen van interne controle en de governance worden aangepakt. Er zijn recentelijk ook studies die aantonen dat ondernemingen als gevolg van SOx bewust minder risico's durven nemen vanwege deze (individuele) aansprakelijkheid. Als een onderneming haar strategie wijzigt om deze reden kan dit negatieve gevolgen hebben voor de lange termijn waardecreatie.

Interessant is in dit kader ook te vermelden dat sinds de introductie van de wet bijna alle Nederlandse beursfondsen met een notering in de VS ervoor gekozen hebben deze te beëindigen. Natuurlijk wordt SOx niet als reden genoemd door de ondernemingen, maar is dit in de meeste gevallen wel de directe aanleiding.

We hebben de afgelopen 3 jaar ook verdere bemoeienis van onder andere de AFM en de Nederlandsche bank gezien, met name in de financiële sector, reeds vóór maar met name ook ná de crisis van 2008. Momenteel wordt de roep om meer Europees toezicht en verdere disciplinering van de lidstaten (zoals de zuidelijke landen) weer luider. Kortom er lijkt vooralsnog geen einde te komen aan de trend van meer wet- en regelgeving teneinde het toezicht en de kwaliteit van informatie te verbeteren.

Maar de grote vraag is natuurlijk, zijn we hiermee op de goede weg? Is meer regelgeving en strenger toezicht de oplossing voor het probleem? Ik denk het niet. Al de wet- en regelgeving alsmede uitgebreidere corporate governance codes hebben niet kunnen voorkomen dat ook nu nog steeds ongelukken gebeuren. Ik wil daar overigens niet mee zeggen dat een corporate governance code of strengere wet- en regelgeving a priori geen nut zouden hebben. Zij allen hebben er wel toe geleid dat er meer transparantie is afgedwongen en daarmee de kans dat problemen (te) lang of helemaal onder het tapijt verdwijnen, is verkleind. Op zich is dit in mijn ogen een positieve ontwikkeling. Maar we moeten niet denken dat we met het voldoen aan de door corporate governance code gestelde principes eisen automatisch een goed functionerend risicomanagementsysteem hebben. Dat vereist natuurlijk veel meer dan alleen compliance met de code.

Ik heb het voorbeeld van Ahold genoemd waar in de jaren voorafgaande aan de fraude de corporate governance formeel prima in orde leek. Ahold leek lang het beste jongetje van de klas en was de lieveling van de beurs. Maar juist doordat de buitenwereld onvoldoende kritisch was konden de bestuurders van de gelegenheid gebruik maken de werkelijkheid te verdoezelen. Een zwakke raad van commissarissen, die niet onafhankelijk was met grote belangenverstrengeling maakte deze onderneming zeer kwetsbaar voor manipulatie van de financiële verslaglegging.

Daarmee kom ik op de kern van mijn betoog, we mogen mijns inziens geen (blind) vertrouwen hebben in de kwaliteit van de informatie, hoe goed onze management informatie-systemen ook zijn. De realiteit is dat er diverse zwakke plekken zijn te onderkennen: beloning, effectiviteit RMS, (dis)functioneren van het toezicht (RvC) en de rol van aandeel-houders. Ook deze laatste groep mag zich verwijten niet altijd de verantwoordelijkheid te nemen (in de rol als principaal [eigenaar]): zowel wat betreft toezicht, maar ook de discussie over korte en lange termijn belangen. Laatstgenoemde kunnen op gespannen voet staan met effectief risicomanagement.

Het laatste deel van mijn presentatie gaat over het artikel van Shojah en Feiger (2011). Ik bespreek dit aan het einde van mijn betoog om aan te geven dat we nog een lange weg te gaan hebben.

Uit dit artikel blijkt dat bedrijven gemiddeld erg weinig informatie geven over hun belangrijkste risico's, de bereidheid om risico's te nemen ("risk appetite"), noch over het resultaat van periodieke evaluaties van zwakheden in het systeem.

Hiermee plaats ik mijn nogal kritisch perspectief duidelijk tegenover de veel positievere verhalen van mijn mede-inleiders, die ieder vanuit hun invalshoek juist hebben laten zien welke enorme vooruitgang is geboekt op het gebied van risicomanagement. Dat is natuurlijk heel opmerkelijk.

Samenvattend, de aandacht voor risicomanagement enorm is toegenomen de afgelopen jaren. De transparantie op dit terrein is zonder meer verbeterd, maar opnieuw de formele aspecten van interne controle en in het bijzonder RMS is niet een op een gelijk aan de kwaliteit en effectiviteit ervan. Tegelijkertijd is de werkelijkheid veel complexer dan wij dikwijls geloven (illusion of control en hubris).

De ontwikkelingen in de literatuur op het gebied van risicomanagement is in de afgelopen 10 jaar eerder bescheiden (of misschien wel teleurstellend) te noemen. We hebben sinds het COSO-ERM uit 2004 nog wel tussentijds kleine aanpassingen gezien, maar dat stelt in feite weinig voor. Ondernemingen refereren ook nu nog (jaarverslagen 2010) dikwijls naar dit model.

Er ontbreekt mijns inziens ook samenhang tussen de verschillende onderdelen van risico-management (en informatiesystemen). Juist door de toegenomen complexiteit en de aandacht

voor veel meer vraagstukken dan alleen financiële en operationele aspecten (denk aan milieu, duurzaamheid, ethische aspecten, etc.) is het moeilijk om de verschillende dimensies aan elkaar te koppelen.

En dan tot slot: risicomanagement heeft veel aandacht gekregen, maar eenduidigheid omtrent het concept en theorievorming omtrent verbetering van RM en RSM is niet aanwezig. Het is daarom volgens mij een van de grote uitdaging die de management- en economische wetenschap te wachten staat: het ontwikkelen van nieuwe concepten van risico(management); het daadwerkelijk meten en monitoren van de kwaliteit van RMS (in plaats van alleen maar 'een checklist af te vinken' (box ticking behaviour).

Die zelfde mentaliteit heerst bij ondernemingen. Overheersen is nog steeds de gedachte dat zolang we maar compliant zijn, alles op orde is en we ons geen zorgen te behoeve te maken. Ook dit gedrag creëert de eerder gememoreerde illusion of control en kan bijzonder gevaarlijk zijn.

Er is nog een lange weg te gaan, maar ik heb ook geleerd uit de bijdragen van de andere inleiders dat we niet moeten wanhopen, er is op deelgebieden veel bereikt en door beter naar elkaar te luisteren en met elkaar samen te werken kan een belangrijke stap voorwaarts worden gezet naar betere managementinformatiesystemen. Goed nieuws voor collega onderzoekers, hier ligt een bijzonder vruchtbaar onderzoeksterrein op ons te wachten met bijzondere maatschappelijke relevantie.

De toekomst van ISO-Managementsysteemnormen

Dick Hortensius

Inleiding

Veel organisaties hanteren (gecertificeerde) managementsystemen die zijn gebaseerd op ISO-normen om aan te tonen dat zij bepaalde aspecten van hun bedrijfsvoering, producten en/of diensten goed beheersen. Zij geven daarmee aan belanghebbende partijen (stakeholders) het vertrouwen dat zij bijvoorbeeld in staat zijn om producten te leveren die aan relevante kwaliteitseisen voldoen of om veilige werkomstandigheden te waarborgen. De afgelopen jaren is het aantal ISO-normen voor deze managementsystemen sterk toegenomen. Er is een tendens om voor steeds meer aspecten van de bedrijfsvoering die voor bepaalde groepen stakeholders belangrijk zijn, een aparte managementsysteemnorm te ontwikkelen. Zo zijn naast de bekende ISO 9001 voor kwaliteitsmanagement en ISO 14001 voor milieu-management, bijvoorbeeld normen gepubliceerd voor voedselveiligheidsmanagement (ISO 22000), informatiebeveiligingsmanagement (ISO 27001) en energiemanagement (ISO 50001). Dit heeft ertoe geleid dat door ISO de afgelopen jaren is nagedacht over de volgende twee belangrijke punten:

a) hoe kan er voor worden gezorgd dat die verschillende normen optimaal op elkaar aansluiten en geïntegreerd zijn toe te passen?

b) sluiten de managementsysteemnormen voldoende aan bij de huidige besturingssystemen van bedrijven (corporate governance en risicomanagement) en bij de (management)-uitdagingen waar organisatie het komende decennium mee te maken hebben?

Op deze punten heeft ISO advies ingewonnen en als resultaat zijn voorstellen ontwikkeld voor een nieuwe gemeenschappelijke structuur en inhoud van ISO-managementsysteemnormen, die vooralsnog zijn vastgelegd in draft ISO Guide 83[13].

In dit artikel worden achtergrond, inhoud, consequenties en belang van de in deze nieuwe ISO Guide vastgelegde structuur en inhoud van managementsysteemeisen toegelicht. Daaraan voorafgaand wordt kort ingegaan op wat de betekenis is van een (formeel) management-systeem voor een organisatie en de functie van normen daarvoor.

De essentie van managementsystemen

Een managementsysteem kan in lijn met de definitie uit ISO 9000 worden omschreven als '*een samenhangend geheel van afspraken en werkwijzen en een organisatiestructuur voor een planmatige en systematische beheersing en verbetering van bedrijfsprocessen om gestelde*

[13] Draft ISO Guide 83 "*High level structure and identical text for management system standards and common core management system terms and definitions*". De definitieve wijze van publikatie is nog niet bekend

doelen te realiseren'. Dat is een hele mond vol. Iedere organisatie hanteert, bewust of onbewust, spelregels om de 'zaak te laten draaien' en op die manier 'brood op de plank' te krijgen. Hoe groter en complexer de organisatie wordt, hoe belangrijker het is om deze spelregels expliciet te maken en vast te leggen. Voor kleine en grote bedrijven is het belangrijk regelmatig stil te staan bij datgene wat ze willen bereiken. Daarbij gaat het om de bedrijfsdoelstellingen in algemene zin, maar ook die op deelterreinen als kwaliteit, milieu en arbeidsomstandigheden. Organisaties moeten hun doelstellingen zelf bepalen op basis van een analyse van de marktomstandigheden, de behoefte van hun klanten en de aan de bedrijfsvoering verbonden risico's voor mens en milieu. Vanuit dergelijke doelstellingen kunnen bedrijven bepalen hoe ze zaken moeten organiseren ('managen') om de gewenste resultaten te bereiken. De meerwaarde van een managementsysteem voor een bedrijf is dat het helpt de bedrijfsdoelstellingen te realiseren en dat de daarvoor benodigde bedrijfsvoering zo effectief en efficiënt mogelijk plaatsvindt.

Een andere invalshoek is dat een managementsysteem de onderneming in staat stelt om bij voortduring aan extern gestelde (wettelijke) eisen te voldoen, de prestaties op een bepaald gebied (kwaliteit, milieu, arbeidsomstandigheden) te verbeteren en dit, bijvoorbeeld door certificatie, aan partijen buiten de onderneming aan te tonen.

Een managementsysteem heeft dus een interne en externe dimensie: het ondersteunt de organisatie in het realiseren van haar doelen en tegelijkertijd kan het externe belanghebbenden vertrouwen geven dat aan relevante eisen en wensen wordt voldaan. Vanuit beide perspectieven zorgt een managementsysteem voor het identificeren, beheersen en minimaliseren van risico's en het maximaliseren van kansen (*opportunities*):

- risico's en kansen die het realiseren van de bedrijfsdoelstellingen belemmeren of juist mogelijk maken;
- risico's dat niet wordt voldaan aan externe eisen en de behoeften en verwachtingen van stakeholders;
- kansen om de prestaties op bepaalde terreinen te verbeteren en zo bijvoorbeeld de tevredenheid van klanten of andere belanghebbenden te verhogen of de impact op het milieu te verminderen.

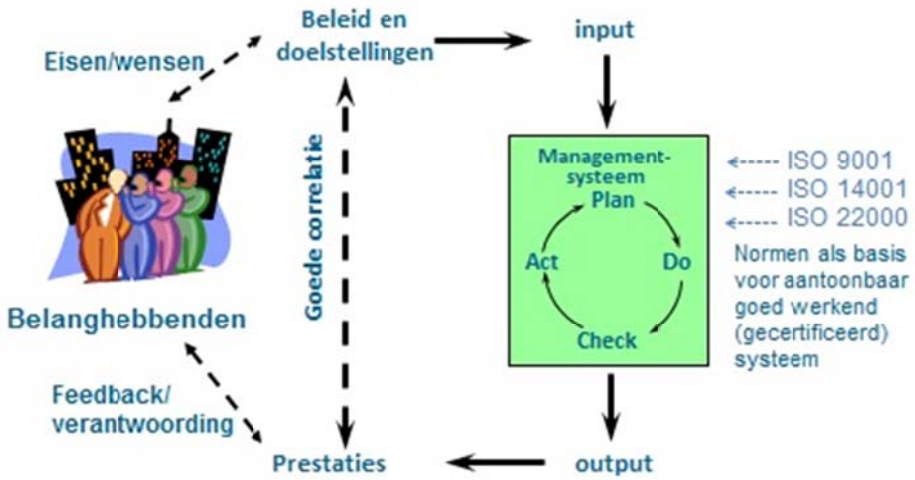
De meeste managementsystemen zijn gebaseerd op de zogenoemde Demingcirkel (PDCA-cyclus). Dit zijn de opeenvolgende fasen in een proces dat is gericht op het realiseren van gestelde doelen op een steeds effectievere en efficiëntere manier. De fasen zijn:

- *plan*: analyseer de situatie, stel doelen en bedenk plannen om de doelen te bereiken; stel tevens vast aan welke randvoorwaarden (eisen) moet worden voldaan;
- *do*: voer de plannen uit en zorg ervoor dat aan relevante randvoorwaarden wordt voldaan;
- *check*: toets de feitelijke resultaten en beoordeel of die stroken met de bedoelingen en of aan gestelde eisen wordt voldaan;
- *act*: corrigeer waar dingen fout gaan en stel zo nodig de plannen bij zodat het voortaan beter gaat.

Een managementsysteem moet afspraken en werkwijzen (vaak vastgelegd in procedures) omvatten om aan deze fasen invulling te geven. De PDCA-cyclus, die ook kan worden gezien als het proces van identificatie, beheersing en monitoring van risico's speelt op allerlei niveaus in een organisatie: van operationeel (processen, producten, projecten) tot strategisch. Een goede wisselwerking tussen die niveaus is belangrijk om te zorgen dat de besturings- en beheersingprocessen uiteindelijk allemaal een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen van de organisatie.

Figuur 1 schetst het managementsysteem van een organisatie in de maatschappelijke context. Een organisatie moet er in het kader van haar '*license to operate*' voor zorgen dat zij rekening houdt met haar stakeholders en daaraan verantwoording aflegt over geleverde prestaties. Daarbij gaat het vandaag de dag niet alleen om '*value*' (bijvoorbeeld een goed functionerend product of winst voor de aandeelhouders), maar ook om '*values*' (aandacht voor milieu en sociale aspecten). Het managementsysteem is een hulpmiddel, niet meer maar ook niet minder, om organisatiedoelen te realiseren.

Figuur 1 Het managementsysteem van een organisatie in zijn context



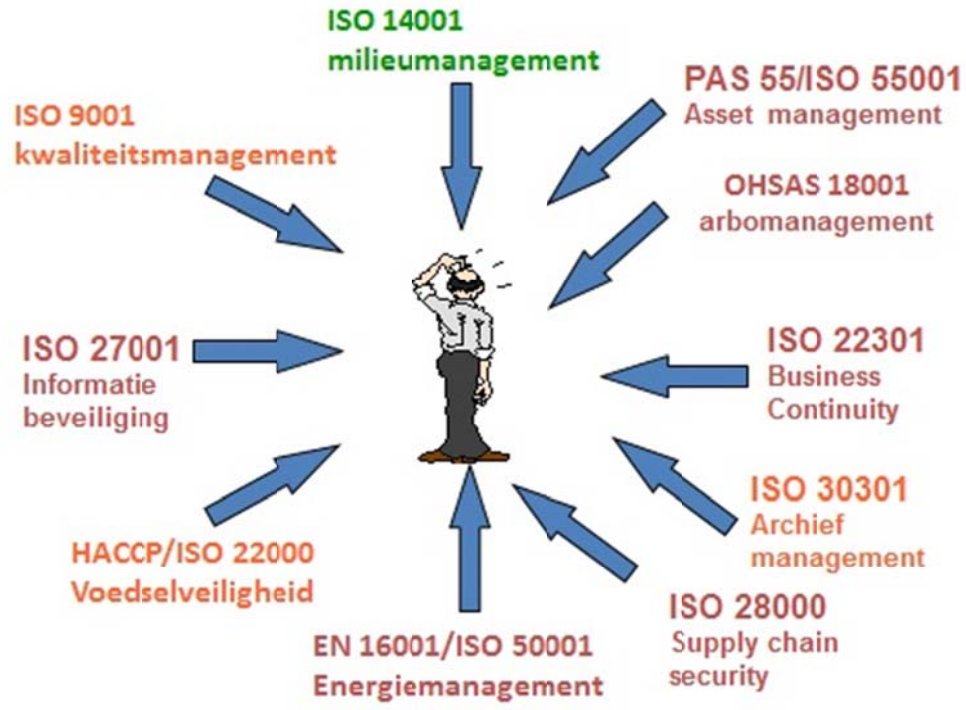
Normen voor managementsystemen

Om te waarborgen dat 'het managementsysteem' van een organisatie goed is ingericht om specifieke aspecten (risico's) voor specifieke stakeholders goed te managen zijn normen ontwikkeld. Bijvoorbeeld ISO 9001 om te waarborgen dat de stakeholder 'klant' een product krijgt dat voldoet aan zijn eisen. En ISO 22000 om te waarborgen dat stakeholders in de voedselketen er op kunnen vertrouwen dat een bedrijf (voedings)producten levert die geen schade voor de gezondheid van consumenten opleveren. In deze managementsysteemnormen is telkens de PDCA-cyclus en het risicomanagementmodel uitgewerkt en ingevuld voor een specifiek (risico)aspect. Het is belangrijk te beseffen dat deze normen niet voorschrijven hoe 'het managementsysteem' van een organisatie eruit moet zien. Het zijn feitelijk 'checklijstjes' om te beoordelen of 'het managementsysteem' geschikt is, alle benodigde componenten omvat, om een specifiek risico-aspect te managen. Het implementeren van bijvoorbeeld ISO 14001 voor milieumanagement, betekent dan ook niet het 'bouwen' van een apart milieu-

managementsysteem los van en naast het 'gewone' managementsysteem (hoe formeel of informeel ook) van de organisatie. Het gaat erom waar nodig de bestaande management-praktijk aan te passen en aan te vullen zodat kan worden aangetoond dat (ook) milieuaspecten goed worden gemanaged. Dit sluit ook helemaal aan bij de definitie van milieumanagement-systeem in ISO 14001: *onderdeel van het managementsysteem van een organisatie dat wordt gebruikt om milieubeleid te ontwikkelen en te implementeren en de milieuaspecten te managen.*

De redenen om ISO-normen voor managementsystemen te ontwikkelen zijn steeds gebaseerd op een maatschappelijke wens om in handels- en andere relaties tussen partijen te kunnen vertrouwen op beheersing van de in die relatie belangrijke (risico)aspecten. Omdat ISO-normen worden ontwikkeld door betrokken belanghebbende en deskundige partijen die per (risico)aspect variëren, zijn tussen de managementsysteemnormen verschillen ontstaan, die niet alleen te maken hebben met de aard van het risico-aspect, maar ook met de verschillen in inzicht wat de beste invulling van de PDCA-cyclus en het risicomanagementmodel zijn. Dat verklaart de verschillen in inhoud en structuur van bijvoorbeeld ISO 9001, ISO 14001 en ISO 22000.

Figuur 2 Toenemend aantal normen voor managementsystemen



Omdat organisaties steeds vaker verschillende managementsysteem willen/moeten toepassen en het aantal van deze normen gaandeweg toeneemt, is het belang om ze onderling beter op elkaar af te stemmen gegroeid. Ook blijkt dat het moeilijk is om de in ISO-normen vastlegde managementsystematiek echt te integreren in en onderdeel uit te laten maken van de 'governance' van een organisatie. Daarmee richten de systemen zich vaak onvoldoende op wat werkelijk belangrijk is voor de doelstellingen, strategie en toekomst van een bedrijf. En

wordt andersom door het topmanagement vaak onvoldoende onderkend wat de betekenis van die systemen kan zijn voor bijvoorbeeld risico- en compliance-management. Reden voor de *Technical Management Board* van ISO om sinds 2007 een nieuwe koers uit te zetten voor aanpak, structuur en inhoud van de managementsysteemnormen.

Afstemming van managementsysteemnormen

De discussie over betere afstemming van ISO-normen voor managementsystemen is niet van vandaag of gisteren. Toen begin negentiger jaren van de vorige eeuw de ontwikkeling van ISO 14001 (milieumanagement) op gang kwam, was de mate waarin kon worden aangesloten bij ISO 9001 (kwaliteitsmanagement) direct een issue. Van meet af aan waren de betrokkenen zich ervan bewust dat er veel organisaties zouden zijn die zowel ISO 9001 als ISO 14001 zouden implementeren en dat de normen dat niet onmogelijk zouden moeten maken. Het begrip in die dagen was 'compatibiliteit', wat zoveel wil zeggen dat het voldoen aan de eisen van zowel ISO 9001 als 14001 niet tot tegenstrijdigheden zou mogen leiden. Het ging toen nog niet zozeer om harmonie en synergie, maar om eigenheid van de systemen zonder integratie onmogelijk te maken.

Sindsdien is er een hele reeks van advies- en coördinatiecommissies geweest die zeker hebben bijgedragen aan een goede 'compatibiliteit' van de normen. Ook zijn allerlei andere initiatieven genomen, vaak geïnitieerd vanuit Nederland, om geïntegreerde toepassing van normen te bevorderen. Zo is op initiatief van NEN de ISO Guide 72 *Guidelines for the justification and development of management system standards* ontwikkeld. Deze Guide heeft bijgedragen aan een betere onderbouwing van voorstellen voor nieuwe managementsysteem-normen en aan de afstemming tussen die normen. De eerste editie van ISO 19011, de richtlijn voor het (gecombineerd) auditen van kwaliteits- en milieumanagementsystemen is onder leiding van NEN tot stand gekomen en verving maar liefst 6 aparte richtlijnen. NEN heeft samen met het Franse normalisatie-instituut AFNOR een ISO-handboek voor de geïntegreerde toepassing van managementsysteemnormen ontwikkeld.

Door het toenemende aantal managementsysteemnormen en de groeiende behoefte om die geïntegreerd toe te passen, werd het urgent om een volgende stap te zetten in het afstemmingsproces. Door de *Technical Management Board* (TMB) van ISO zijn daarom twee commissies ingesteld. Ten eerste een *Strategic Advisory Group* (SAG) met de opdracht een langetermijnvisie te ontwikkelen voor de inhoud en aanpak van managementsysteemnormen en ten tweede de *Joint Technical Coordination Group* (JTCG) voor verbetering van de afstemming van die normen op korte termijn. In de eerste groep zaten vooral gebruikers van normen en in de tweede groep de normalisatieprofessionals die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van managementsysteemnormen.

Strategie voor de lange termijn

De strategische adviesgroep heeft zichzelf de volgende drie vragen gesteld:

1) Wat zijn de tekortkomingen van de huidige ISO-managementsysteemnormen?

2) Wat zijn de belangrijkste uitdagingen voor bedrijven in de komende 10 jaar waarop managementsystemen moeten inspelen?
3) Hoe moet het managementsysteem er in de toekomst uitzien?

Als belangrijkste tekortkomingen worden gezien:

- Teveel aparte normen zonder een gemeenschappelijk onderliggend model die niet uitnodigen om geïntegreerd te worden toegepast;
- Bij implementatie van de normen blijkt dan ook dat er weinig onderlinge integratie is, binnen bedrijven vaak de afzonderlijke vakdisciplines (kwaliteit, arbo, milieu) als eilandjes blijven bestaan en er onvoldoende vertaling plaatsvindt van KAM-aspecten naar 'business risks';
- Dat betekent dat de deelsystemen niet zijn ingebed in de 'governance' van de organisatie en er geen sprake is van integraal risicomanagement.

De belangrijkste uitdagingen voor bedrijven zijn volgens de strategische adviesgroep:

- Integraal risicomanagement en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- Afleggen van verantwoording aan stakeholders
- Compliance management
- Goede balans tussen toepassing voorzorgprincipe/risicomijding en ondernemerschap tonen
- Ketenmanagement
- Innovaties en technologische ontwikkeling
- (Human) resource management

Voor de toekomst heeft de strategische adviesgroep twee belangrijke aanbevelingen gedaan:

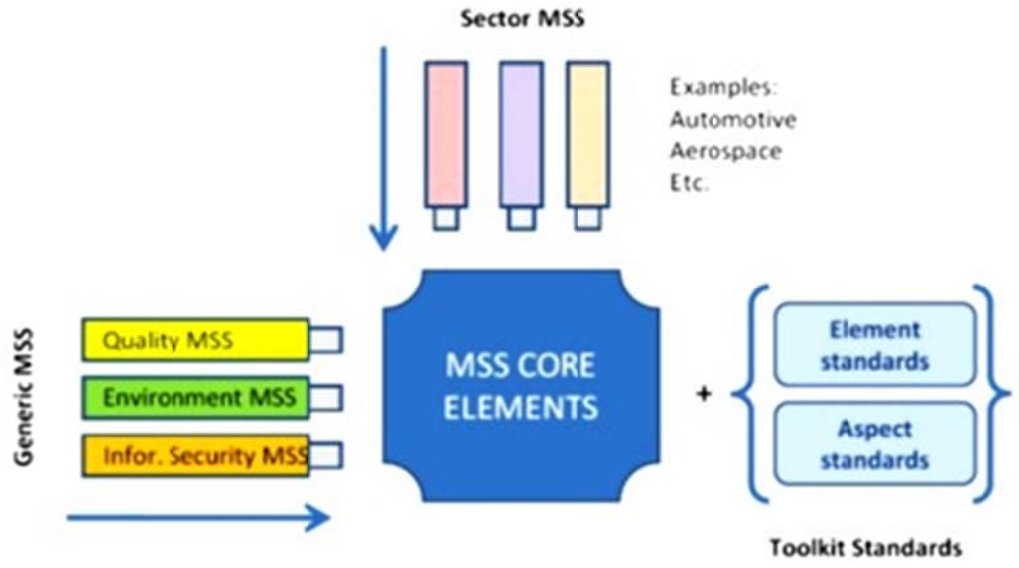
1. ISO moet ervoor zorgen dat voorstellen voor nieuwe normen voor managementsystemen goed worden onderbouwd en dat die voorstellen alleen worden geaccepteerd als er een duidelijke maatschappelijke behoefte is. ISO Guide 72 geeft daarvoor naar de mening van de adviesgroep de juiste criteria en ISO moet ervoor zorgen dat die Guide ook daadwerkelijk wordt toegepast.

2. Managementsystemen moeten worden ontwikkeld volgens een zogenoemd 'Plug-in model' (zie figuur 3), dat wil zeggen dat de 'kernelementen' die voor alle management-systeemnormen identiek zijn, in een apart document worden vastgelegd. Onderwerp- en sectorspecifieke normen kunnen dan als modules worden ontwikkeld en in de kern worden ingeplugd. De gedachte hierachter is dat het managementsysteem van een organisatie werkt als het *operating system* van een computer, waarin specifieke programma's en *devices* kunnen worden geplugd, die ervoor zorgen dat bepaalde zaken goed worden gemanaged. Onderwerpspecifieke normen zijn bijvoorbeeld ISO 9001 voor kwaliteits-management, ISO 22000 voor voedselveiligheidsmanagement en ISO 27001 voor informatiebeveiliging. Een voorbeeld van een sectorspecifieke norm is de ISO/TS 16949 voor kwaliteitsmanagement in de automotive sector. Daarnaast kunnen richtlijnen worden

ontwikkeld voor specifieke systeemelementen, zoals ISO 19011 voor auditing of voor specifieke aspecten zoals water als onderdeel van milieumanagement.

De *Technical Management Board* van ISO heeft in 2010 bovenstaand advies overgenomen en opdracht gegeven aan de *Joint Technical Coordination Group* om invulling te geven aan de kernelementen van het 'plug-in' model.

Figuur 3 Plug-in model voor managementsysteemnormen



De nieuw voorgestelde structuur voor ISO-managementsysteemnormen

Door de *Joint Technical Coordination Group* zijn na de instelling in 2007 drie belangrijke acties in gang gezet:

1. Het ontwikkelen van een aantal generieke termen en definities op het gebied van managementsystemen;
2. De omvorming van ISO 19011 tot een algemene richtlijn voor het auditen van alle typen managementsystemen; deze wordt in november 2011 gepubliceerd.
3. Het vaststellen van een identieke '*high level structure*' voor alle managementsysteem-normen en identieke paragraaftitels en naderhand invulling daarvan met identieke tekst (eisen).

Met het laatste is door de JTCG is in 2010 feitelijk invulling gegeven aan de '*MSS core elements*' van het plug-in model. De gemeenschappelijke structuur en de identieke basiseisen en -terminologie voor de managementsysteemnormen vormen het hart van het plug-in model en daarop kunnen onderwerp- en sectorspecifieke aanvullingen worden gegeven. De gemeenschappelijke structuur is weergegeven in kader 1.

Kader 1 – *High Level Structure* voor managementsysteemnormen (draft ISO Guide 83)

4 Context of the organization
4.1 Understanding the organization and its context
4.2 Understanding the needs and expectations of interested parties
4.3 Determining the scope of the management system
4.4 Management system (general requirements)

5 Leadership
5.1 General
5.2 Management commitment
5.3 Policy
5.4 Organizational roles, responsibilities and authorities

6 Planning
6.1 Actions to address risks and opportunities
6.2 Objectives and plans to achieve them

7 Support
7.1 Resources
7.2 Competence
7.3 Awareness
7.4 Communication
7.5 Documented information

8 Operation
8.1 Operational planning and control

9 Performance evaluation
9.1 Monitoring, measurement, analysis and evaluation
9.2 Internal audit
9.3 Management review

10 Improvement
10.1 Nonconformity and corrective action
10.2 Continual improvement

Voor elke paragraaf in de *High Level Structure* (HLS) zijn in draft ISO Guide 83 basiseisen beschreven die gelden voor elk managementsysteem. Voor sommige paragrafen was dat relatief eenvoudig omdat het gemeenschappelijke concept de afgelopen jaren al goed is uitgekristalliseerd. Bijvoorbeeld de paragrafen met algemene eisen aan beleid, documentbeheersing en uitvoeren van interne audits en management reviews. Voor andere paragrafen was dat lastiger, hetzij omdat eigenlijk een nieuw concept wordt geïntroduceerd, bijvoorbeeld de paragraaf over ‘context van de organisatie’, of omdat het onderwerp in de huidige normen heel verschillend wordt behandeld, zoals communicatie.

Inhoud van draft ISO Guide 83

In de kerneisen voor ISO-managementsystemen zoals beschreven in draft ISO Guide 83 zijn de volgende vijf essentiële elementen van ‘goed management’ of ‘corporate governance’ te onderscheiden:

1.	Leiderschap	paragraaf 5
2.	Risicomanagement	paragraaf 4.1, 4.3, 6.1, 8.1, 9.1 en10.1
3.	Compliance management	paragraaf 4.2, 4.3, 6.1, 8.1, 9.1 en10.1
4.	Verbetermanagement	paragraaf 6.2, 9 en 10
5.	Borging en aantoonbaarheid	paragraaf 4.4, 5.4 en 7

Risico- en compliance management impliceren ook oriëntatie op eisen, wensen en zorgen van stakeholders van de organisatie.

Daarmee biedt ISO Guide 83 een complete basis voor een breed scala aan management-systeemnormen en een goed uitgangspunt om die goed te integreren in 'het' management-systeem van een bedrijf. De belangrijkste componenten worden hieronder kort toegelicht.

Leiderschap
Alom wordt erkend dat de succesvolle implementatie van een managementsysteem staat en valt met commitment van het (top)management van de organisatie. In ISO Guide 83 wordt dit benadrukt door een aparte paragraaf over 'leiderschap' op te nemen. Bekende elementen daarin zijn dat de directie verantwoordelijk is voor het vaststellen van het beleid, het inrichten van de managementstructuur en het beschikbaar stellen van de benodigde middelen. Nieuwer is dat de directie moet zorgen dat het managementsysteem aansluit bij de strategische richting van de organisatie en wordt geïntegreerd in de bedrijfsprocessen (zeg maar in hèt managementsysteem, de 'governance' van de organisatie).

Risico- en compliance management
Een ander facet dat veel meer aandacht krijgt in ISO Guide 83 dan in de meeste huidige managementsysteemnormen, is de oriëntatie op de externe context waarin de organisatie opereert. Die oriëntatie is het beginpunt van risicomanagement, compliance management, stakeholdermanagement en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

In 4.1 wordt vereist dat een organisatie de interne en externe issues bepaalt die effect hebben op het behalen van de doelen die met de toepassing van het managementsysteem worden beoogd (dat zijn dus risicofactoren). Volgens 4.2 moeten de stakeholders van de organisatie en hun eisen en verwachtingen worden vastgesteld (ook dat leidt tot inzicht in risico-aspecten en acceptabele risiconiveaus). Identificatie van relevante eisen is ook de eerste stap in compliance management. Volgens paragraaf 4.3 moet de scope van het managementsysteem aansluiten bij de te beheersen risico's en de eisen waaraan de organisatie moet voldoen. In 6.1 wordt verder vereist dat de organisatie de risico's (en kansen) analyseert die samenhangen met de geïdentificeerde issues en eisen van stakeholders en dat zij bepaalt hoe die risico's en eisen in het managementsysteem worden behandeld. Volgens 8.1 moeten risicobeheersings-maatregelen worden getroffen waarvan de effectiviteit volgens 9.1 moeten worden gemonitord en geëvalueerd. Dit zijn allemaal basiselementen van risicomanagement die ook in ISO 31000 worden beschreven.

Aansluiting bij corporate governance
Belangrijk uitgangspunt bij de nieuwe inhoud en structuur voor managementsysteemnormen is dat die beter moet aansluiten bij de in organisaties gangbare besturingsmodellen, ofwel de wijze waarop '*corporate governance*' vorm krijgt. Met het PDCA-model van ISO 14001 en het procesmodel van ISO 9001 is dat onvoldoende gelukt. Als we de paragrafen uit draft ISO Guide 83 in vogelvlucht langslopen, lijken die betere aanknopingspunten te bieden. Paragraaf 4 gaat over de externe oriëntatie van een organisatie in het licht van haar missie/visie ('purpose' in de terminologie van de HLS). Paragraaf 5 gaat over leiderschap (met expliciete aandacht voor de koppeling met de algehele strategie en bedrijfsprocessen van de organisatie) en paragraaf 6 over de analyse van de externe context en gekoppeld daaraan de vertaalslag naar te realiseren doelen en daarvoor benodigde programma's. De volgende paragrafen gaan over ondersteunende processen, beheersing van de operationele processen, prestatie-beoordeling en verbetermechanismen. Daarmee beschrijft de HLS alle belangrijke elementen van het besturen van een organisatie. Belangrijk is dat volgens paragraaf 5.2 van de HLS van het topmanagement wordt vereist dat die zorgt voor koppeling van het managementsysteem met de strategische richting van de organisatie en dat de managementsysteemeisen worden geïntegreerd in de gewone bedrijfsvoering (de '*business processes*'). Dit moet ervoor zorgen dat managementsystemen die slechts in de 'zijlijn' van de bedrijfsvoering bestaan, tot het verleden gaan behoren.

Verbetermanagement, borging en aantoonbaarheid
Dit betreft 'bekende' componenten van het managementsysteem. Verbeteringen lopen primair via het spoor beleid, doelstellingen en programma's, meten & monitoren, corrigerende maatregelen verbeteracties. Op 'metaniveau' zijn interne audits en management review belangrijke schakels in het proces van continue verbetering. Borging en aantoonbaarheid hebben te maken met verankering in de organisatie (middelen, competenties, communicatie, beheersmaatregelen, procedures e.d.) en het bijhouden van documentatie (met inbegrip van registraties).

Betekenis en perspectief van ISO Guide 83

De impact van ISO Guide 83 op de bekende managementsysteemnormen zoals ISO 9001 en ISO 14001 zal groot zijn. De structuur en indeling veranderen en de basiseisen worden anders geformuleerd. Dat zal even wennen zijn. De voordelen zijn echter groot. Geïntegreerde toepassing van verschillende managementsysteemnormen in de gewone bedrijfsvoering (in het managementsysteem van de organisatie) zal veel eenvoudiger worden. Ook certificatie kan efficiënter worden en effectiever worden gericht op de 'onderwerpspecifieke' aanvullingen op het basismanagementsysteem. Ook moet de *High Level Structure* ervoor zorgen dat ISO-managementsystemen beter aansluiten op de strategie en 'governance' van organisaties en onderdeel gaan uitmaken voor 'normale' bedrijfsvoering. Hiermee kunnen de ISO-managementsysteemnormen van de toekomst werkelijk bijdragen aan de uitdagingen waar organisaties mee te maken hebben, zoals bleek uit de analyse en het advies van de Strategische Adviesgroep (SAG-MSS). In het kader van toezicht en handhaving vanuit de

overheid is het belangrijk dat risico- en compliance management integraal onderdeel zullen uitmaken van formele (gecertificeerde) managementsystemen (zie ook kader 2).

Tot besluit

In de periode mei-augustus 2011 heeft een stemming over draft ISO Guide 83 plaatsgevonden onder alle leden van ISO. Deze stemming is positief uitgepakt, maar er is nog inhoudelijk commentaar geleverd dat in het najaar van 2011 zal worden verwerkt. Het is de bedoeling dat de kerneisen voor ISO-managementsystemen in februari 2012 definitief worden vastgesteld en vervolgens kunnen worden geïmplementeerd. De impact van de *High Level Structure* en nieuwe kerneisen zal vooral duidelijk worden wanneer die worden toegepast bij de nieuwe edities van ISO 9001 en ISO 14001 omdat die normen verreweg het meest worden toegepast. De herzieningen van deze normen zullen naar verwachting begin 2012 aanvangen en op zijn vroegst begin 2015 worden gepubliceerd.

Kader 2 Managementsystemen en extern toezicht

Zoals eerder aangegeven in dit artikel is het managementsysteem van een organisatie de geborgde werkwijze om beleid en doelstellingen te realiseren en aan gestelde eisen te voldoen. Het is de eigen verantwoordelijkheid van een organisatie beleid en doelstellingen vast te stellen en relevante eisen te identificeren, waarbij externe oriëntatie en communicatie met stakeholders een belangrijke randvoorwaarde zijn (zie ook ISO Guide 83). Als een organisatie een managementsysteemnorm toepast zorgt zij ervoor dat alle daarin genoemde elementen onderdeel van het managementsysteem zijn en aan de daaraan gestelde eisen voldoen. Bij een gecertificeerd managementsysteem heeft een onafhankelijk en competente partij beoordeeld of aan alle normeisen wordt voldaan en het totale systeem daadwerkelijk functioneert (dat wil zeggen er voor zorgt dat doelen worden gerealiseerd en aan relevante (wettelijke) eisen wordt voldaan). Bij de beoordeling wordt naar het functioneren van alle systeemelementen door de gehele organisatie gekeken en wordt de ‘output’ (in de zin van gerealiseerde doelen en eisen waaraan moet worden voldaan) steekproefsgewijs gecontroleerd. Bijvoorbeeld bij het onderdeel ‘compliance management’ (zie ook ISO Guide 83) wordt beoordeeld of de processen voor identificatie wettelijke eisen, implementeren en onderhouden van beheersmaatregelen en de eigen beoordeling van naleving goed zijn ingericht en in de praktijk functioneren. Dit wordt aangevuld met een steekproef of de organisatie kan aantonen dat daadwerkelijk aan specifieke wettelijke eisen wordt voldaan.

Extern toezicht vanuit de overheid is er op gericht om vast te stellen of een bedrijf aan gestelde wettelijke eisen voldoet. Bij inspecties wordt dit in het algemeen beoordeeld op basis van een steekproef. Voorop staat of de ‘output’ in orde is, maar het is natuurlijk ook belangrijk te weten of het bedrijf een werkwijze heeft om continuïteit van naleving te waarborgen. Een (gecertificeerd) managementsysteem voorziet hierin, mits gebaseerd op een norm waarvan het element ‘compliance management’ deel uit maakt, hetgeen bij normen als ISO 14001 en OHSAS 18001 het geval is.

Bij het externe toezicht kan de overheid goed gebruik maken van de aanwezigheid van een managementsysteem om de inspecties effectief en efficiënt in te richten. Zo kan worden gevraagd naar registraties van het bedrijf inzake wettelijke eisen waaraan moet worden voldaan en de wijze en resultaten van eigen beoordelingen op de naleving daarvan. Op basis daarvan kan gerichter op 'output' worden gecontroleerd en het bedrijf waar nodig worden gecorrigeerd. Hoe meer vertrouwen er ontstaat in het 'compliance management' van het bedrijf, hoe meer kan worden volstaan met beoordeling van de resultaten daarvan die het bedrijf zelf vastlegt en bijhoudt. Een certificaat betekent dat het goede functioneren van (compliance) managementsysteem periodiek wordt beoordeeld door een onafhankelijk partij. Het is in het algemeen dan ook niet zinvol als dat bij overheidsinspecties nog eens dunnetjes wordt overgedaan. Die kunnen zich beter richten op het slim gebruik maken van resultaten van dat managementsysteem (zoals hiervoor aangegeven) en gericht op 'output' te controleren. Voor het benodigde vertrouwen in het functioneren van het managementsysteem en de waarde van een certificaat, is het uiteraard wel zinvol en belangrijk voor toezichthouders om kennis te nemen van relevante ISO-normen en hoe die in de praktijk worden geïmplementeerd en om inzicht te krijgen in certificatieprocessen. Bijvoorbeeld door het meelopen met externe systeemaudits en het kennis nemen van de rapportages daarvan.

Er is nog een tweede perspectief op de rol van managementsystemen bij extern toezicht. Een managementsysteem is namelijk bij uitstek een instrument om algemene regels en principes op maat in te vullen. Een milieumanagementsysteem stelt een bedrijf in staat om specifieke milieumaatregelen te treffen die passen bij de specifieke activiteiten, processen, producten, gebruikte materialen e.d., de fysieke omstandigheden waarin het functioneert en de stakeholders waarmee het te maken heeft. Dit sluit ook aan bij de 'risicomanagement' component van een managementsysteem. Er is grens aan wat de overheid met wet- en regelgeving kan opleggen aan bedrijven en wat in de praktijk ook leidt tot het beoogde resultaat (bijvoorbeeld afdoende bescherming van de natuurlijke leefomgeving). Dit heeft te maken met de toenemende complexiteit en dynamiek van de maatschappij. Daardoor wordt het steeds moeilijker algemeen geldende en toepasbare wettelijke eisen vast te stellen en te handhaven. Het is daarom nuttig en nodig meer gebruik te maken van het zelfregulerende vermogen van bedrijven. In het domein van arbeidsomstandigheden worden daarom gaandeweg de beleidsregels ingetrokken en vervangen door arbocatalogi die worden ontwikkeld door de sociale partners en die op maat worden geïmplementeerd bij bedrijven via het arbomanagementsysteem, waarvan de contouren in de arbowet vast liggen, maar nog beter zijn uitgewerkt in een norm als OHSAS 18001. Hiervoor is aangegeven dat het generieke managementsysteem zoals beschreven in ISO Guide 83 bedrijven moet helpen om te gaan met die toenemende complexiteit en dynamiek van de omgeving, met de interne en externe context waarin zij opereren. Hierop kunnen wetgever en toezichthouder aansluiten. Managementsystemen met een goed functionerende compliance- en risicomanagement-component zorgen voor contextspecifieke invulling van algemene wettelijke kaders en borging van de naleving daarvan. In domeinen als voedselveiligheid, milieu en duurzaamheid kan dat leiden tot een herijking van de balans tussen regulering en zelfregulering en de ontwikkeling van de daarbij passende toezichtsarrangementen.

Ontwikkelingen in systeemtoezicht

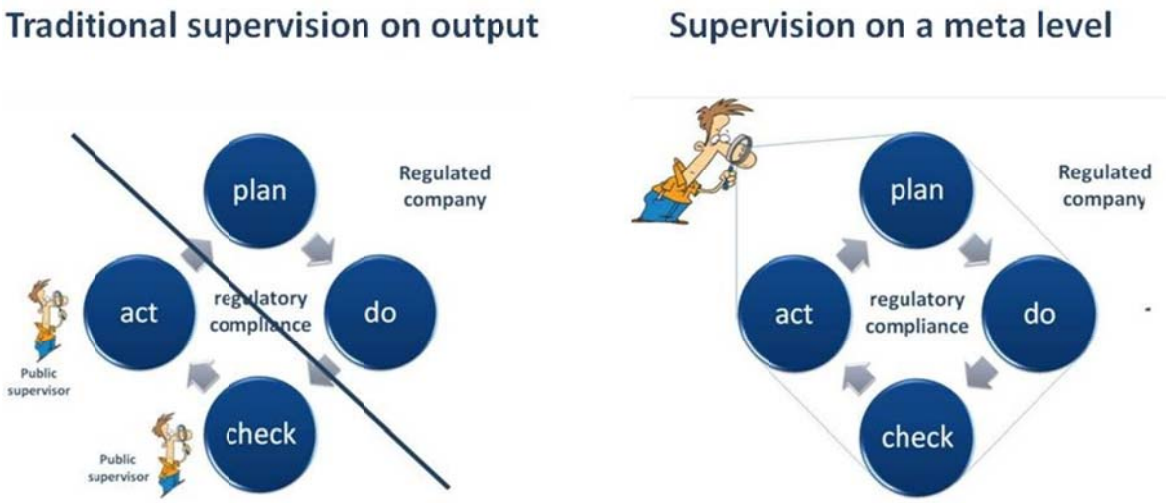
Martin de Bree

Ik zou in deze inleiding willen stilstaan bij ontwikkelingen in systeemtoezicht. Allereerst behandel ik het begrip systeemtoezicht, vervolgens kijk ik naar de verschillende aspecten die bij systeemtoezicht een rol spelen en dan kom ik na een intermezzo over regels en innovatie aan het slot waarin ik vooruit kijk in de nabije en wat verdere toekomst.

Begrip systeemtoezicht

Allereerst sta ik stil bij het begrip systeemtoezicht. Hoewel verschillende inspecties er verschillende definities op na houden gaat het er bij systeemtoezicht om dat de toezichthouder bij het uitoefenen van toezicht gebruik maakt van de managementsystemen van de bedrijven waarop hij toezicht houdt.
De basisgedachte is dat als een bedrijf een zodanig managementsysteem toepast dat daar een zekere mate van beheersing van risico's uit gaat, de toezichthouder dit op betrekt in zijn keuze voor een bepaalde vorm en frequentie van toezicht. Een en ander is te illustreren aan de hand van de plan-do-check-act cyclus die de basis vormt van elk managementsysteem. Bedrijven met een goed werkend managementsysteem doorlopen voortdurend deze cyclus waarbij zij doelen stellen, plannen maken om deze doelen te realiseren en deze uitvoeren, controleren of ze deze doelen halen en zichzelf corrigeren als dat niet zo is en tenslotte maatregelen nemen om afwijkingen in de toekomst te voorkomen. Als bedrijven deze zogenoemde PDCA cyclus specifiek inzetten voor het beheersen van risico's die voor de toezichthouder relevant zijn en het naleven van regels, is er sprake van een compliance managementsysteem. In traditioneel toezicht neemt de toezichthouder de check en act kant van de PDCA cyclus voor zijn rekening. Hij controleert immers of het bedrijf aan de regels voldoet en intervenieert als dit niet het geval is. Bij systeemtoezicht voert het bedrijf zelf de volledige PDCA cyclus uit, zodat het ook de naleving controleert en ingrijpt bij (eigen) overtredingen. In het laatste geval houdt de toezichthouder vooral toezicht op de juiste toepassing van de PDCA cyclus door het bedrijf. Een en ander wordt geïllustreerd in figuur 1.

Figuur 1 Van traditioneel toezicht naar systeemtoezicht

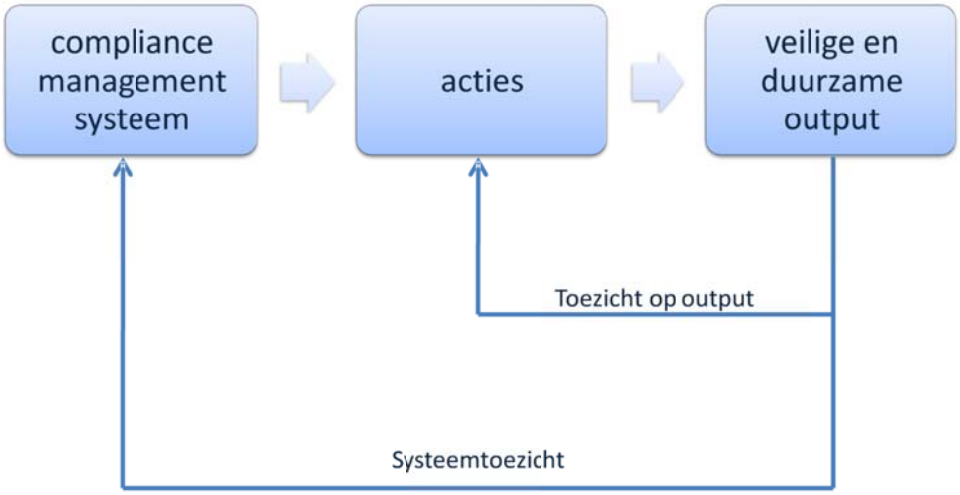


Om een goed beeld te krijgen van het goed functioneren van het managementsysteem van het bedrijf zal de toezichthouder niet kunnen volstaan met een ‘’papieren’’ controle. Alleen maar kijken naar de opzet van het systeem is dus niet voldoende. Hij zal ook steekproefsgewijs moeten verifieren of de eigen controles die het bedrijf uitvoert, kloppen met de fysieke werkelijkheid en of het bedrijf bij afwijkingen gepast reageert met correctieve en preventieve maatregelen.

Een en ander impliceert dat systeemtoezicht niet bij alle bedrijven kan worden toegepast. Alleen bij bedrijven die een goed werkend managementsysteem hebben dat specifiek is gericht op de thema’s die de toezichthouder relevant vindt, komen in aanmerking.
Met bedrijven die al wel een managementsysteem hebben, maar nog niet voldoen aan de eisen, kunnen afspraken worden gemaakt om hun managementsysteem verder te verbeteren.

Hier komen we bij één van de voordelen van systeemtoezicht ten opzichte van traditioneel toezicht. Systeemtoezicht maakt een double loop learning effect (Argyris, 1978) mogelijk doordat het kijkt naar de achterliggende processen strategieën en procedures om te komen tot beheersing. Traditioneel toezicht geeft alleen een oppervlakkig leereffect (single loop) doordat het alleen ziet op de output (zie figuur 2).

Figuur 2 Systeemtoezicht en double loop learning



Wat komt er allemaal kijken bij systeemtoezicht?

Bij systeemtoezicht spelen verschillende aspecten een rol die allemaal mede bepalend zijn voor de slaagkans.

Om te beginnen zijn er de eisen die worden gesteld aan het managementsysteem van het bedrijf. Deze eisen moeten zodanig zijn dat wanneer een bedrijf hieraan voldoet, er ook daadwerkelijk een betere beheersing is door het bedrijf. Met andere woorden, de eisen moeten aanduiden hoe een effectief compliance managementsysteem er uit ziet. Deze eisen vormen het toetsingskader voor de toezichthouder om het systeem te beoordelen. Kern van de eisen wordt gevormd door risicomanagement, een goed werkende PDCA cyclus specifiek voor naleving, een geschikte bedrijfscultuur en commitment van het management. Een snelle blik op deze eisen leert ons direct dat we bescheiden moeten zijn over de toepassings-mogelijkheden van systeemtoezicht. Voor professionele bedrijven met managementsystemen is het een prima optie. Voor vele gefragmenteerde sectoren met kleine bedrijfjes is systeemtoezicht geen haalbare kaart. Als er geen systemen zijn (of binnen een realistische termijn worden opgezet), heeft systeemtoezicht geen zin.

De eisen die de overheid stelt aan het compliance managementsysteem van het bedrijf moeten vervolgens ergens worden vastgelegd en geformaliseerd, zodat voor eenieder helder is dat de toezichthouder zich baseert op deze eisen. Dit formaliseren kan op verschillende manieren. De eisen kunnen in wetgeving worden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het Besluit risico’s zware ongevallen en het Besluit externe veiligheid buisleidingen. Een andere manier van formaliseren is het vastleggen van de systeemeisen in een vergunning. Tenslotte kunnen de eisen ook worden opgenomen in een vastgesteld beleidskader van de toezichthoudende instantie en in werkafspraken en convenanten met de onder toezicht staande bedrijven.

Als de regels zijn vastgesteld en geformaliseerd, komt de volgende stap aan de orde en dat is de beoordeling van het managementsysteem. Het toetsingskader voor deze beoordeling wordt gevormd door de geformaliseerde systeemeisen. Deze beoordeling bestaat er uit dat informatie wordt verzameld waarmee antwoord kan worden gegeven op de vraag of het systeem aan de eisen voldoet. Omdat het hier gaat om de beoordeling van een managementsysteem ligt het voor de hand dat het verzamelen van deze informatie gebeurt op een audit-achtige manier. Bij de vraag wie de informatie verzamelt zijn er verschillende mogelijkheden. De toezichthouder kan zelf de informatie verzamelen, maar kan het ook uitbesteden aan derden mits deze het auditvak goed beheersen en inhoudelijk voldoende deskundig zijn. Ook kan de toezichthouder gebruik maken van het werk van certificerende instellingen die het managementsysteem van het bedrijf eventueel al beoordelen in het kader van een certificatie traject, althans voor zover de certificerende instelling kijkt naar de systeemonderdelen die voor de toezichthouder van belang zijn.

Het is duidelijk dat het beoordelen van een managementsysteem andere competenties vraagt van de toezichthouder dan het beoordelen van de output van een bedrijf. Bij traditioneel toezicht beoordeelt de toezichthouder of de output voldoet aan de gestelde wettelijke eisen. Hij toetst dan bijvoorbeeld of het gehalte van een bepaalde schadelijke stof in de lozingsstroom van een bedrijf voldoet aan de gestelde norm.
Bij systeemtoezicht wordt van de toezichthouder verlangd dat hij de werking van het managementsysteem van het bedrijf doorgrondt en zich daarmee een oordeel vormt van de mate van beheersing van voor hem relevante risico's. Dit betekent dat hij in staat moet zijn om door middel van een auditachtige manier van werken informatie te verzamelen over het managementsysteem en op basis hiervan een oordeel moet kunnen geven over het systeem en de mate van beheersing die hiervan uit gaat. Dit vraagt dus van de toezichthouder vergaand inzicht in hoe bedrijven zichzelf organiseren, welke aspecten hierbij een rol spelen en hoe managementsystemen werken. Het is duidelijk dat toezichthouders hiervoor moeten beschikken over bedrijfskundige kennis en auditvaardigheden.

Systeemtoezicht vraagt niet alleen extra competenties van de individuele toezichthouder. Ook van de inspectie als organisatie wordt het een en ander verwacht. Een inspectie die een hoog niveau van professionaliteit verwacht van de bedrijven, moet ditzelfde hoge niveau ook in het eigen handelen spiegelen om voldoende geloofwaardig te kunnen optreden. Dit impliceert een vergelijkbaar niveau van beheersing van processen door middel van effectieve managementsystemen. Hier ligt een grote uitdaging voor de publieke toezichthoudende instanties daar waar het gaat om het implementeren van een afgestemde, consistente, effectieve en efficiënte aanpak.

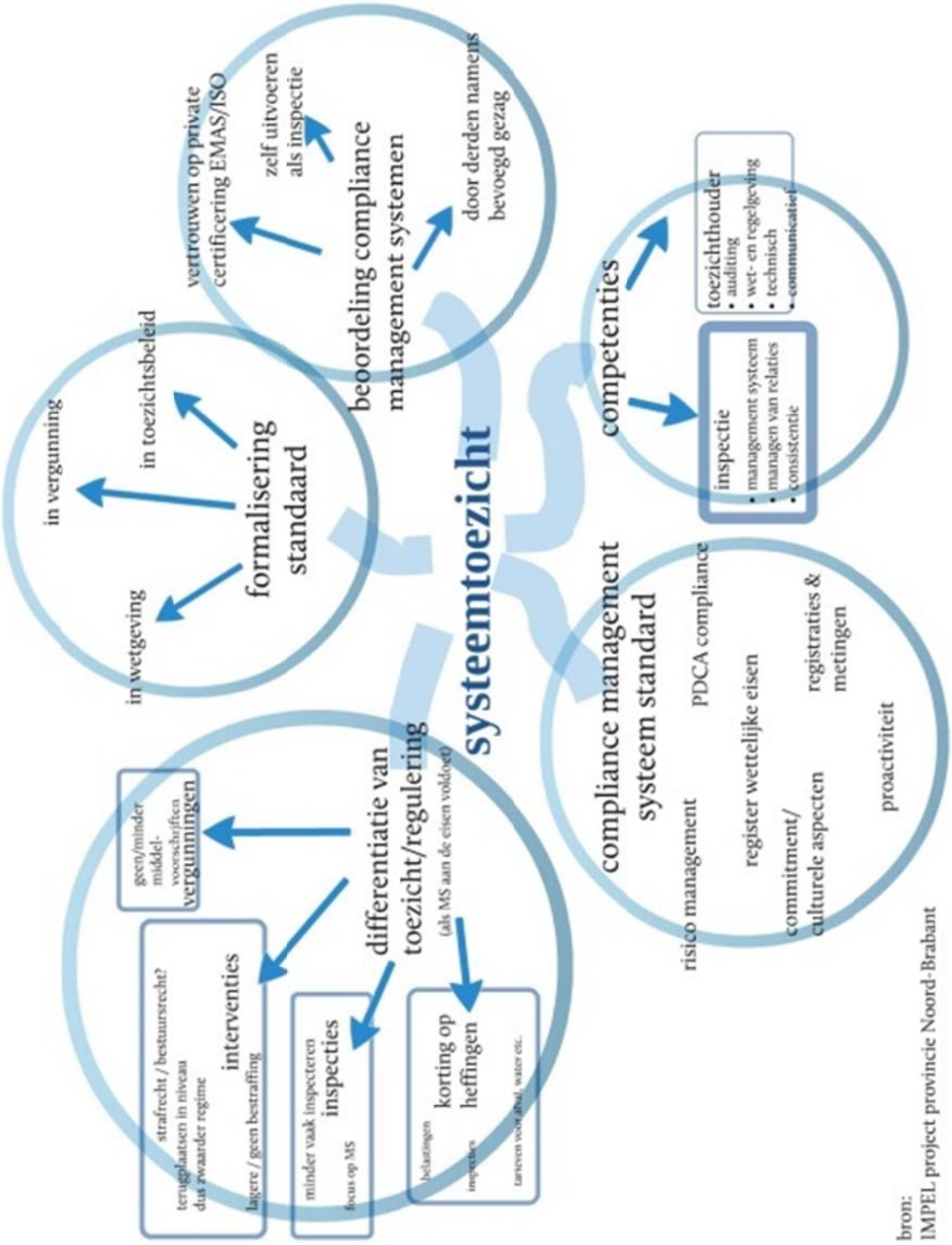
Tenslotte is er de vraag hoe het toezicht kan worden gedifferentieerd afhankelijk van het beheersingsniveau van het individuele bedrijf.
Eerst het preventieve toezicht. Het ligt voor de hand om aan bedrijven die een goed werkend compliance managementsysteem hebben, als al het overige gelijk blijft, minder tijd te

besteden dan aan bedrijven die niet beschikken over zo'n systeem. Minder beheersing betekent meer tijd besteden aan toezicht op dat bedrijf. Ook is het logisch om de tijd bij de eerste groep vooral te besteden aan het systeem en slechts een steekproefsgewijze controle op de output. Deze bedrijven voeren namelijk al zelf intensieve controles uit op het eigen naleven.

Dan het repressieve toezicht, de kant van interveniëren. Bedrijven die alles in het werk stellen om ervoor te zorgen dat het goed gaat zullen van de overheid de ruimte moeten krijgen om ook daadwerkelijk zelf die PDCA cyclus af te maken. Zo niet, dan wordt het leerproces gefrustreerd. Dat betekent dat de toezichthouders bij deze bedrijven terughoudend moeten zijn met sanctioneren. Deze verfijning in sanctiestrategie naar de mate van beheersing door de bedrijven vergt een goede afstemming van de inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Inmiddels zijn hiertoe al in Zuid-Holland de eerste stappen gezet met het opstellen van een nieuwe sanctiestrategie waarbij het gedrag van het bedrijf en de ernst van de overtreding bepalend zijn voor de keuze van het soort afdoening (bestuurs- dan wel strafrechtelijk).

In sectoren waar met vergunningen wordt gewerkt kunnen de vergunningen bij bedrijven die werken met effectieve managementsystemen worden beperkt tot duidelijke doelvoorschriften. Hier behoeft in de vergunning niet meer gedetailleerd te worden voorgeschreven hoe het bedrijf tot beheersing moet komen, dat wordt namelijk al geregeld in het managementsysteem van het bedrijf.
Tenslotte zijn er nog andere mogelijkheden om bedrijven die voor een goede beheersing zorgen, een steuntje in de rug te geven. In het buitenland, waar bedrijven doorgaans betalen voor overheidsinspecties, worden nogal eens kortingen gegeven op heffingen voor inspecties als het bedrijf een goed managementsysteem heeft. Ook komt het voor dat bedrijven minder betalen voor zaken als afvalverwerking en energie.

Figuur 3 Aspecten van systeemtoezicht



Regels en innovatie

In dit gedeelte sta ik stil bij enkele noties over de relatie tussen regels en innovatie. In dit verband is het met name de vraag hoe regels en overheidstoezicht kunnen bijdragen aan risicobeheersing.

Laten we als gedachte-experiment eens het idee onderzoeken dat er bedrijven zijn die bereid zijn om hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. Het is bekend dat als partijen een gezamenlijk doel hebben, deze partijen de neiging hebben om vanuit de eigen mogelijkheden te gaan bijdragen aan het realiseren van dit doel. Dit geldt evenzo als deze partijen overheid en bedrijven zijn en als het gezamenlijke doel is het voorkomen van schade aan mens en maatschappij.

Vanuit de innovatietheorie is bekend dat men binnen een organisatie niet méér van bovenaf moet regelen dan absoluut noodzakelijk is, op straffe van het inperken van de innovatiekracht van de mensen in die organisatie. Als we dit principe, ook wel minimum critical specification genoemd, toepassen op regulering en toezicht betekent dit dat we aan bedrijven niet meer regels moeten stellen dan absoluut noodzakelijk is om tot resultaat te komen. Doen we dat niet, met andere woorden stellen we meer regels dan nodig is, dan zal dit bij bedrijven met een hoge mate van professionaliteit tot gevolg hebben dat we niet optimaal gebruik maken van hun vermogen om hun processen naar eigen inzicht te organiseren en beheersen. Een kind van achttien jaar hoef je echt niet meer precies uit te leggen hoe hij of zij een boterham moet smeren, die kan dat prima zelf (normaal gesproken). Stel als overheid dus vooral duidelijke en relevante kaders, maar geef competente bedrijven de ruimte om uit te zoeken hoe zij het meest effectief en efficiënt binnen deze kaders kunnen blijven. Dit scheelt een heleboel geld en tijd voor alle betrokkenen en heeft een betere risicobeheersing en naleving tot gevolg.

Dan wil ik nog even stilstaan bij het proces om tot regels te komen. Dit proces is ontworpen in een tijd dat de wereld er anders uitzag dan nu. Ooit was de samenleving erg overzichtelijk en statisch. Maar in onze moderne dynamische en complexe samenleving is een ander proces voor het stellen van regels noodzakelijk. Om te komen tot regels die aansluiten bij deze nieuwe wereld en resultaat opleveren moeten alle partijen die kennis hebben over en belang hebben bij datgene wat geregeld gaat worden, zoveel mogelijk worden betrokken in een proces van simultane interactie. Doen we dat niet, dan krijgen we regels die bij wijze van spreken over de muur worden geworpen en daar - in de praktijk - blijken hele andere effecten te hebben dan we hadden beoogd. Dus is het devies: niet meer lineair werken maar simultaan en alle kennisdragers zo vroeg mogelijk in het proces mee laten ontwerpen.

De innovatietheorie biedt ons dus verschillende interessante kansen om te komen tot betere regels. Kort samengevat:

- Regel niet meer dan strikt noodzakelijk is voor die specifieke doelgroep of dat specifiek bedrijf;
- Als er buiten de overheid kennis is over hetgeen moet worden geregeld, betrek die betreffende kennisdrager(s) dan bij het ontwerpen van die regels;

- Vorm lineaire processen om tot simultane processen als het gaat om het ontwerpen van regels, anders krijgen we ineffectieve regels.

De nabije toekomst

Zonder compleet te kunnen en willen zijn, wil ik nu de aandacht vragen voor enkele ontwikkelingen die de komende tijd zullen gaan spelen rond het thema systeemtoezicht.

Gerard Mertens heeft dit in zijn betoog ook gewezen op de neiging bij veel bedrijven om achterover te leunen en min of meer reactief de regels te volgen die de overheid heeft bedacht in plaats van pro-actief zelf invulling te geven aan risicobeheersing. De komende tijd zal de beweging centraal staan dat de overheid de verantwoordelijkheid voor veilig en duurzaam werken weer gaat neerleggen bij de bedrijven. Om veiligheid en duurzaamheid af te dwingen door tot in detail voor te schrijven hoe bedrijven zich moeten gedragen, is echt onbegonnen werk. De overheid realiseert zich zo langzamerhand wel dat door gedetailleerde regels te stellen en een enorm inspectieapparaat op te tuigen, zij zichzelf mede verantwoordelijk heeft gemaakt voor deze thema's.

Daar waar dit mogelijk is zal de overheid bedrijven de ruimte gaan geven voor zelftoezicht en zelfregulering. Om te bewaken of deze verantwoordelijkheid door de bedrijven daadwerkelijk wordt gedragen, zal de overheid door middel van systeemtoezicht en gerichte reality checks en outputcontroles vinger aan de pols houden. Achterblijvers zullen worden aangepakt, terwijl de bedrijven die pro-actief hun risico's beheersen ruimte krijgen om zelf hun zaakjes te regelen.

Door de ontwikkeling van meer geavanceerd toezichtsinstrumentarium, competenties bij individuele toezichthouders en professionaliteit bij inspecties wordt het toezicht steeds professioneler en effectiever. Van belang hierbij is een evidence based benadering waarbij het toezichtsbeleid en –instrumentarium zoveel mogelijk (wetenschappelijk) onderbouwd wordt. Toezichthouders die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op grote complexe bedrijven zullen meer en meer in staat zijn om de managementsystemen van deze bedrijven op effectiviteit te beoordelen.

De ontwikkeling bij bedrijven om te komen tot geïntegreerde managementsystemen, zoals geschetst door Dick Hortensius van NEN en Henri Lopes Cardozo van AkzoNobel, zal vanuit een extra impuls krijgen door geïntegreerd systeemtoezicht waarbij toezichthouders vanuit verschillende domeinen samenwerken. Over deze laatste ontwikkeling heeft Jan ten Doeschate van het programma Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB) het een en ander verteld.

Een meer integrale beoordeling door de overheid van de mate van risicobeheersing door de bedrijven impliceert dat publieke toezichthouders meer en meer gaan samenwerken of zelfs integreren. Hierbij zal een open netwerk van toezichthoudende instanties ontstaan met een grote kritische massa, ondersteund door informatietechnologie. Het programma LAT RB is

een mooi voorbeeld van hoe inspecties samenwerken vanuit een gemeenschappelijk set uitgangspunten waarin risicobeheersing centraal staat.

Een andere implicatie van bovengenoemde ontwikkelingen is dat er eens kritisch wordt gekeken naar de wijze waarop regels tot stand komen. De processen die wij hebben ontworpen om te komen tot het formuleren van wettelijke regels en vergunningsvoorschriften zijn nog steeds gebaseerd op de veronderstelling dat de overheid alle kennis in huis heeft om te bepalen:

- welke risico's er zijn in een sector of bij een bedrijf en
- wat de bedrijven of het bedrijf moeten doen om deze risico's te beheersen.

Deze veronderstelling gaat in een aantal sectoren al lang niet meer op. Naarmate bedrijven complexer en dynamischer worden is er bij de bedrijven zelf vaak meer kennis aanwezig over de risico's en hoe deze beheerst kunnen worden. Deze kennis is bij het opstellen van regels onontbeerlijk, terwijl wij in het proces er nog steeds grotendeels vanuit gaan dat de overheid dat allemaal wel weet. Hoe kunnen we hierop anticiperen?

Het meest voor de hand wat betreft de korte termijn is het afstemmen van de vergunning op het niveau van beheersing dat het betreffende bedrijf laat zien. Als we goed kunnen vaststellen of een bedrijf zijn risico's goed beheerst, is het logisch dat we niet meer in detail in vergunningen voorschrijven hoe een bedrijf moet komen tot een goede beheersing van die risico's. Risico's zijn erg situationeel, dat wil zeggen specifiek voor een bedrijf in een bepaalde context (locatie en positie in de markt en maatschappij). Een professioneel / competent bedrijf is in staat om zelf zijn risico's te analyseren en te beheersen. Risicomanagement bij grote bedrijven is een dynamisch proces. Naarmate een bedrijf dit proces goed uitvoert, ligt het voor de hand dat de overheid niet tot in detail dwingend gaat voorschrijven hoe het bedrijf tot beheersing moet komen. De kennis over de risico's en de beheersing ervan ligt dan vooral bij het bedrijf en niet (alleen) bij de overheid.

Het project bij AkzoNobel Delfzijl waaraan Henri Lopes Cardozo refereerde is een goed voorbeeld van hoe de vergunningen kunnen worden vereenvoudigd om ervoor te zorgen dat er een juiste focus op de echte risico's blijft. De overheid stelt duidelijke kaders van wat acceptabel is in termen van relevante, goed meetbare grenswaarden van emissie en hinder, het bedrijf zorgt voor borging en beheersing door middel van een effectief compliance managementsysteem. De overheid beoordeelt periodiek de mate van beheersing door middel van systeemgericht toezicht waarbij steekproeven worden genomen om vast te stellen of er geen overschrijdingen zijn en te verifiëren of de eigen controles van het bedrijf juist zijn.

Middellange termijn

Bij innovaties als systeemtoezicht volstaat het niet om alleen het primaire product te ontwikkelen, dus zeg het primaire instrumentarium wat toezichthouders gebruiken. Het is ook noodzakelijk dat de context waarin de innovatie tot zijn recht moet komen, wordt mee-geïnnoveerd. Dit impliceert dat we onze scope breder moeten stellen dan toezicht alleen en

ons ook moeten durven openstellen om traditionele opvattingen en uitgangspunten over naleving en toezicht ter discussie te stellen.

Voor een nog verdere toekomst liggen mijns inziens interessante ontwikkelingen in het verschiet waardoor regulering en toezicht factoren efficiënter en effectiever kunnen worden. Ik heb getracht in mijn bijdrage een beeld te schetsen van de belangrijke stappen die de overheid op het terrein van systeemtoezicht aan het zetten is. Als we deze lijn doortrekken kunnen we denken aan nog veel verder gaande vormen van verbetering.

Een wat wilde opsomming:

Internationaal werkende toezichtsteams voor multinationals? Overheidstoezicht op certificerende instellingen? Bedrijven die hun eigen vergunningen schrijven in overleg met omgeving? Crowd sourcing om te komen tot wikipedia-achtige vormen van rechtsvorming? Wie zal het zeggen?

Duidelijk is wel dat het doorschuiven van taken als regulering en controle vanuit de overheid naar bedrijven alleen kan als bedrijven zich verantwoordelijk gedragen en zorgen voor een veilige en duurzame bedrijfsvoering. Dat hier een andere rol voor de overheid bij hoort, is eveneens duidelijk.

Toezicht op risicobedrijven

Jan ten Doeschate

Het toezicht op de risicobedrijven is, afhankelijk van de aard en omvang van een bedrijf de bevoegdheid van de provincie of de gemeente, waar het bedrijf is gevestigd. Naast de eisen die de Wet Milieubeheer aan bedrijven stelt vallen bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen onder het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO). Dat zijn er ongeveer 450 in Nederland. Dat Besluit heeft tot doel om calamiteiten met gevaarlijke stoffen te voorkomen en helpt tegelijkertijd om de effecten bij eventuele rampen te beheersen. De BRZO 1999 bedrijven zijn daarbij nog te verdelen in de hoogste risico-categorie, de zogenaamde VR bedrijven (Veiligheidsrapportplichtige bedrijven) en in een minder hoge risico-categorie, de Pbzo-bedrijven (Preventie Beleid Zware Ongevallen).

Het bevoegd gezag Wet milieubeheer (provincie, waar ik zelf werkzaam ben of gemeente), de Arbeidsinspectie (de directie Major Hazard Control) en de regionale brandweer controleren gezamenlijk of bedrijven aan de regelgeving voldoen, zowel qua inrichting en installaties als in de bedrijfsvoering.

De nieuwste ontwikkeling is de bundeling van het toezicht op de BRZO-bedrijven en de chemische bedrijven die vallen onder het landelijke programma Vernieuwing Toezicht (VT Chemie). Dat programma is erop gericht om de toezichtslast bij bedrijven met 25 procent te verlagen. Gezien de grote overeenkomst en overlap tussen deze twee groepen bedrijven wordt de aanpak gebundeld. De bedrijven moeten en zullen gaan merken dat het toezicht op het gebied van veiligheid, arbeidsomstandigheden, milieu en water beter wordt afgestemd en steeds eenduidiger wordt. Het heet dan ook Afgestemd Toezicht.

Op twee niveaus

De complexiteit van deze bedrijven en de bijzondere risico's naar de omgeving stellen speciale eisen aan de expertise en ervaring van de toezichthouders, de inspecteurs. Daarom gelden voor de ambtelijke organisatie voor toezicht op deze bedrijven zodanige criteria dat slechts een beperkt aantal organisaties met toezicht en handhaving van het BRZO is belast. Het zijn de zogenaamde maatlatorganisaties. Bovendien is er een intensieve samenwerking tussen de betrokken overheden ontwikkeld en wel op twee niveaus in Nederland:

Als eerste sta ik stil bij het landelijke niveau. Op die schaal functioneert de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT). Aan de vaststelling van de titel risicobeheersing is een hele discussie vooraf gegaan over doel en verwachtingen, met als kern het stelsel van normen en toezicht, dat is gebaseerd op het uitgangspunt van - door de overheid - geaccepteerde risico's voor medewerkers en de omgeving. Door het BRZO en Afgestemd Toezicht leveren bedrijven met een verhoogd risico en de overheden daarvoor zodanige extra

inspanningen. Dat wordt goed uitgedrukt in de titel ‘Risicobeheersing’. Het bedrijfsleven en de overheden zijn er zich overigens van bewust dat er bedrijven zonder BRZO-status zijn, die mogelijk risicovoller zijn omdat ze niet onder het extra wettelijk regime vallen en daardoor veel minder bewust zijn van de risico’s.

Terug naar het LAT. Dat LAT voert de landelijke regie op die risicobeheersing door te sturen op kwaliteit en uniformiteit in de uitvoering. Dat gebeurt bijvoorbeeld door de ontwikkeling van bijvoorbeeld een uniform toezichtsmodel, een format voor het meerjarig bestuurlijke toezichtsprogramma, ontwikkeling van systeemgericht toezicht en een uniforme handhavingstrategie, het beheer en doorontwikkeling van een informatiesysteem voor inspecteurs en monitoring en de deskundigheidsbevordering (de BRZO-Academie). Van de Regiegroep, die daarvoor verantwoordelijk is, mag ik sinds begin van dit jaar voorzitter zijn. Bijzondere aandacht vraagt dit jaar het Afgestemd Toezicht, de genoemde bundeling van de aanpak bij BRZO-bedrijven en de Vernieuwing Toezicht Chemiebedrijven.

Als tweede de samenwerking op de schaal van vier landsdelen. Op die schaal vindt uitwerking van de landelijke aanpak plaats, wordt de regionale inspectieplanning opgesteld en vindt samenwerking in de uitvoering plaats. Dat is een permanent proces om de landelijk geregisseerde uniformiteit en kwaliteit van de inspecties en inspecteurs daadwerkelijk te realiseren, met ook daar de opdracht om het Afgestemd Toezicht in te vullen. Inspecteurs zijn, naast de uitvoering van hun inspectietaak, zelf actief betrokken bij de ontwikkelingen en voorbereidingen.
Aldus zijn belangrijke stappen gezet in de vormgeving en de uitvoering van het toezicht en de handhaving, die is gericht op integraliteit en landelijke uniformiteit en waardoor kansen op meer effect en een hogere efficiency worden vergroot.

Veel in beweging

Naast deze veranderingen is tegelijkertijd de gehele omgeving van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in beweging. Waar dat versterkend werkt is dat welkom, maar evenzeer geldt dat ze van bestuur en management veel aandacht en energie opeisen.

Als eerste doel ik op de vorming van regionale uitvoeringsdiensten, die in eerste aanleg werden betiteld als omgevingsdiensten. De regionale uitvoeringsdiensten (RUD’s) zijn primair verantwoordelijk voor de voorbereiding van vergunningen en de uitvoering van toezicht en handhaving voor gemeentebesturen en de provincie. Het Rijk besloot tot de vorming van RUD’s op advies van de Commissie **Herziening** handhavingsstelsel VROM-regelgeving, beter bekend als de Commissie Mans. In **haar rapport 'De tijd is rijp' van 2008, dat werd aangeboden aan de ministers** Cramer **(Ruimte en Milieu) en** Hirsch Ballin **(Justitie) bepleitte de commissie onder leiding van Jan Mans,** oud-burgemeester van

Enschede[14], de vorming van 25 regionale uitvoeringsdiensten op de schaal van de veiligheidsregio's en deze wettelijk te verankeren.
Het kabinet nam het advies over, inclusief de verbreding van toezicht en handhaving met de vergunningverlening. De provincies werden door het kabinet aangewezen als regisseurs voor de realisatie. Onder druk van het parlement is het een proces van onderop geworden, waarin meer ruimte was voor regionaal maatwerk. Met name de Eerste Kamer dwong dat in een motie af, waarna de gemeenten in een aantal provincies opgetogen concludeerden dat zij nu de lead hadden in het proces. Dat trok een wissel op de regietaak van de provincies. Die eenzijdigheid werd langzamerhand weer omgebogen tot een gezamenlijk traject, aangezien het inzicht groeide dat de provincies een relatief veel groter aandeel in het basistakenpakket leveren dan aanvankelijk werd verondersteld door de gemeenten.

De ruimte voor maatwerk leidde er toe dat in een paar provincies de veiligheidsregio's niet vanzelfsprekend als de schaal voor de RUD's werd opgevat. Zo bijvoorbeeld in mijn provincie Noord-Brabant met drie veiligheidregio's, waar bestuurlijk werd besloten om te onderzoeken of er rond Tilburg een vierde RUD kon worden gevormd[15].

Landelijk is door het Rijk met IPO en VNG een basistakenpakket overeengekomen. Daarnaast kunnen aan de RUD's op vrijwillige basis andere taken worden opgedragen, verzoektaken, zoals al lang praktijk bij de bestaande regionale milieudiensten. Waar in de afgelopen decennia in regio's intergemeentelijke milieudiensten werden gevormd, worden deze vaak als basis voor de doorontwikkeling tot RUD gebruikt, of ze gaan in de nieuwe RUD-organisatie op.

Een tweede ontwikkeling is die van de opschaling van de veiligheidsregio's. Waren ze in het kabinetstandpunt over de RUD's nog de basis voor de schaal van de RUD's , inmiddels zijn de politieregio's samengevoegd tot één of twee per provincie.

De derde beweging is de samenvoeging van de rijksinspecties. Aansluitend op de samenvoeging van de departementen Verkeer en Waterstaat en VROM in oktober 2010 tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt nu ook gewerkt aan de samenvoeging van de beide inspectiediensten van de ministeries, de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Op 1 januari 2012 moet de fusie een feit zijn en ontstaat een nieuwe dienst: de Inspectie Leefomgeving en Transport.
De vraag is of in deze samenvoeging ook de Directie Major Hazard Control van de Arbeidsinspectie wordt betrokken. Ook een tweede fusieoperatie bij de rijksinspecties is al ver gevorderd. Het gaat om de samenvoeging van de Algemene Inspectiedienst (AID), de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) en de Plantenziektekundige Dienst tot de nieuwe VWA.
Door het grote incident in Moerdijk bij Chemie Pack, een BRZO-bedrijf met een gemeentelijke vergunning, is in Nederland in het parlement en daarbuiten een discussie

[14] ten tijde van deze conferentie waarnemend burgemeester van Moerdijk.
[15] Dit onderzoek leidde eind juni tot het besluit om alsnog één RUD voor Midden- en West-Brabant te vormen.

ontstaan over de kwaliteit van het huidige stelsel, de inspecties en de inspecterende diensten. Overgedimensioneerd, zo vind ik, met name de centralistische beweging, die daarachter wegkomt. Het is zeker nodig om permanent te leren en te verbeteren, met een sterke focus op het – samen met het bedrijfsleven - verder beheersen van risico's. Maar nu wordt één incident aangegrepen om aan te tonen dat het toezichtstelsel niet deugt. De recente gerechtelijke uitspraak over de brand bij CMI van 15 jaar geleden is ook een voorbeeld van die lijn.
Als voorzitter van de Regiegroep LAT RB stel ik vast dat deze discussie, in combinatie met de andere genoemde bewegingen grote gevolgen kan hebben voor het functioneren van het LAT. Hij doorkruist de ontwikkelingen en verbeteringen die bij het LAT op de rol staan. Het LAT zou als regisseur van de uitvoering van BRZO en Afgestemd toezicht daarin een positie moeten kiezen.

Een tweede reflex is het verder detailleren van regels en normen. Als je dat doet trek je als overheid de verantwoordelijkheid meer en meer naar je toe. Bij bedrijven geeft dat juist een reactieve houding in plaats van een proactieve opstelling om zelf als bedrijf na te denken over de risico's, die hun processen met zich meebrengen en hoe zij deze kunnen beheersen.

LAT-organisatie

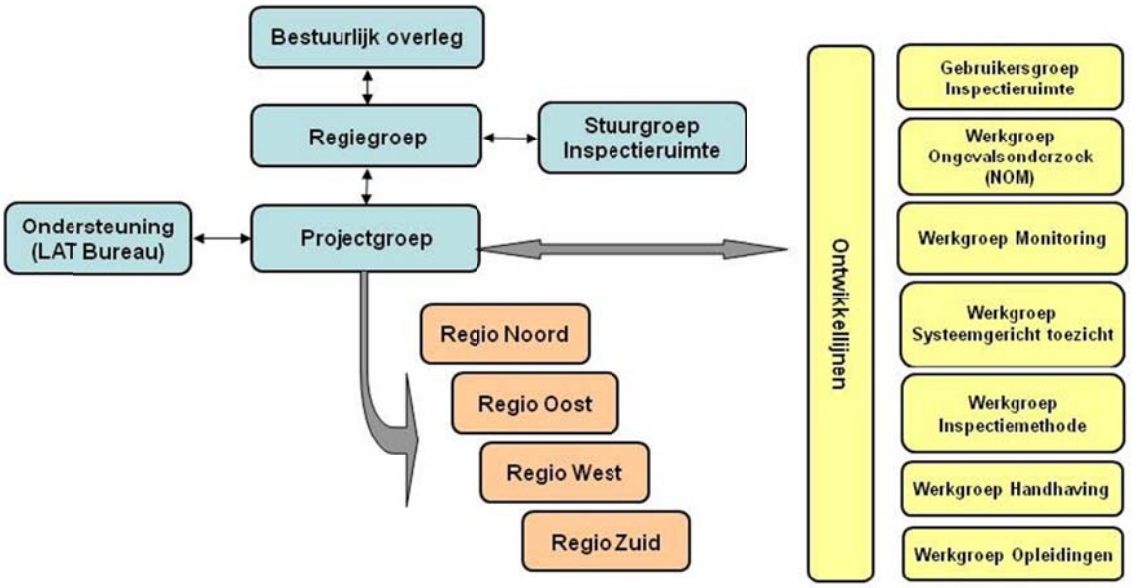
Laat mij eerst nader ingaan op de LAT organisatie, waarvan het uitgangspunt is een landelijke aanpak, met ruimte voor regionale invulling. Deze twee niveaus, landelijk en regionaal, zijn in de structuur ingebed. In de ambtelijke lijn staan de Regiegroep en de Projectgroep centraal.

In de Regiegroep zijn de betrokken organisaties vertegenwoordigd, rechtstreeks, zoals de rijksinspecties of indirect via hun koepel, zoals gemeenten door de VNG en de provincies door het IPO. Nieuw is de deelname van het bedrijfsleven aan de Regiegroep (VNCI). De overheid wil daarmee transparantie over de ontwikkelingen bereiken, maar belangrijker, ook nadrukkelijk afstemmen met ondernemers, waar de primaire verantwoordelijkheid ligt voor de naleving van opgelegde normen. De ervaring leert dat een meer open communicatie leidt tot meer begrip voor voorschriften en de spontane naleving ten goede komt.

In de projectgroep zijn de regio's, de vier landsdelen[16] vertegenwoordigd. Sinds dat is besloten tot bundeling van de regie BRZO en Vernieuwing Toezicht Chemie kent het LAT ook een bestuurlijke component: het bestuurlijk overleg. Het LAT wordt ondersteund door het LAT-bureau, dat wordt uitgevoerd door het Agentschap.nl.

[16] Noord (Groningen, Friesland, Drenthe), Oost en Midden (Utrecht, Flevoland, Overijssel en Gelderland), West (Noord-Holland, Zuid-Holland) en Zuid (Zeeland, Noord-Brabant en Limburg).

Figuur 1 Organisatiestructuur LAT Risicobeheersing Bedrijven

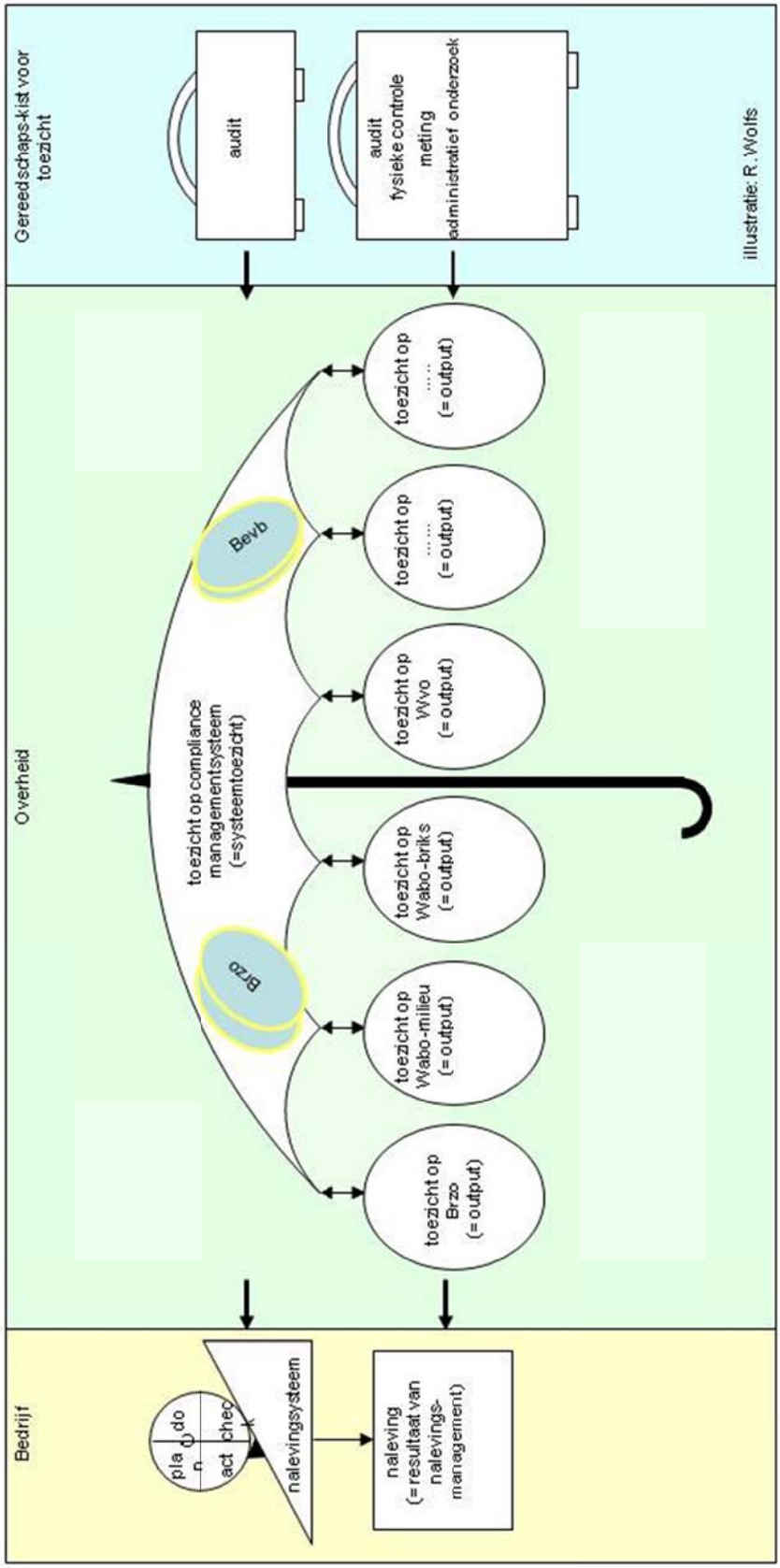


Voor de ontwikkelingen zijn werkgroepen ingesteld, zoals de werkgroep systeemgericht toezicht, de werkgroep Handhaving en de werkgroep Inspectiemethodiek. Daarnaast werken groepen aan de uitvoering van landelijke voorzieningen, zoals de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR), het gemeenschappelijke datasysteem voor de inspecteurs en de landelijke Monitor.

Actuele thema: systeemgericht toezicht

De primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en regelgeving, waaronder de voorschriften in de vergunningen, ligt bij de onderneming zelf. De ondernemer dient daarvoor zelf een systeem te ontwikkelen van interne procedures, instructies en protocollen. Daarin moet ook worden geregeld hoe moet worden gereageerd op incidenten en afwijkingen, de zogenaamde ongewone voorvallen. Vervolgens is het van belang dat na een ongewoon voorval verbetermaatregelen worden ontwikkeld.
Met ondernemers die daarmee verantwoord omgaan kan in de wisselwerking van toezichthouder en ondernemer een hoger niveau van naleving ontstaan. Om het stelsel van toezicht en handhaving daarop te laten aansluiten is de methode van systeemgericht toezicht ontwikkeld. De kern daarvan is dat het toezicht zich richt op het managementsysteem, de interne milieuzorg, de reacties op ongewone voorvallen en de genomen verbetermaatregelen. Kortom het Plan-Do-Check-Act model.

Figuur 2 Integraal model systeemgericht toezicht



De basis van systeemgericht toezicht is als een paraplu voor te stellen, een mooi symbool voor bescherming, dat is toe te passen op verschillende werkvelden. Het is aldus een generiek concept, waarmee een bedrijf kan worden beoordeeld op de beheersing van verschillende thema's, zoals milieu, interne veiligheid en externe veiligheid. Het werkt dan als een model voor het beoordelen van de mate van risicobeheersing en borging van regelnaleving door bedrijven, onafhankelijk van het domein.
In sommige wetgeving zoals het BRZO en het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) zijn ook eisen opgenomen voor het managementsysteem van het bedrijf. Daarom zijn beide besluiten in bovenstaand model in de baleinen van de paraplu opgenomen.

Als het samenspel goed marcheert, dan ontstaat een diepgaander toezicht, dan bij toezicht op de gang van zaken op een plant, op die ene dag van de inspectie. Met systeemgericht toezicht kunnen we het toezicht daardoor beter en efficiënter maken, terwijl de ondernemers worden geprikkeld om de beheersing van hun eigen processen te optimaliseren. Bedrijven worden namelijk door de toezichthouder verantwoordelijk gehouden voor de beheersing van de risico's en het borgen van de naleving. De eerste verantwoordelijkheid voor het voorkomen van schade aan mens en milieu ligt bij het bedrijf. Dat was al zo, maar via het systeemgericht toezicht wordt dat nog eens extra benadrukt. De positieve prikkel voor de bedrijven, die hun verantwoordelijkheid nemen bij het zelf opsporen van overtredingen en het nemen van corrigerende maatregelen is dat ze van de toezichthoudende overheid ruimte krijgen voor eigen invulling. Dat gaat hand in hand met minder detailregels en een beoordeling van het bedrijf op metaniveau (systeemniveau).

Bij BRZO maakt systeemgericht toezicht deel uit van de verplichte aanpak, met het Veiligheidbeheerssysteem als voorbeeld. Inmiddels wordt het langzamerhand ook bij andere bedrijven toegepast. Na eerste beproevingen in Zeeland in een pilot van 2078-2008, heeft mijn provincie Noord-Brabant het model verder uitgewerkt en nemen in Brabant tientallen bedrijven deel. Ook in Twente en Groningen en de meeste andere provincies wordt dit model inmiddels toegepast.
Het blijft niet bij toezicht alleen. Er wordt ook gekeken of de milieuvergunningen op een andere leest kunnen worden geschoeid als het bedrijf een goed compliance managementsysteem heeft. Bij AkzoNobel Delfzijl, waar een pilot loopt met een brede samenwerking met de provincie, Rijkswaterstaat en de VROM-Inspectie, en in Brabant is Sabic in Bergen op Zoom een voorbeeld.

De eerste ervaringen laten zien dat door systeemgericht toezicht het risicomanagement en de mate van regelnaleving kunnen verbeteren. Naast de praktijk is er inmiddels ook theoretisch onderzoek gedaan (Masterscriptie van David van Dis, Erasmus Universiteit Rotterdam).

Het voordeel voor de overheid is onder andere dat het voor bedrijven die verantwoord omgaan met deze nieuwe methodiek, het aantal toezichturen kan verminderen. In het project van de provincie Noord-Brabant wordt die lijn gevolgd. Koplopers met een werkend compliance

managementsysteem krijgen anders en daadwerkelijk minder toezicht. Daardoor ontstaat er inspectieruimte voor bedrijven die intensiever inspectiebezoek nog nodig hebben. Bedrijven die calculerend gedrag vertonen of slechts reactief optreden worden harder aangepakt, dan bedrijven die proactief zijn.
Omdat de mate van beheersing van de risico's en de naleving per bedrijf verschilt moet de toezichthouder maatwerk per bedrijf leveren. Dat komt tot uitdrukking in het toezichtsplan, waarin rekening wordt gehouden met de inherente risico's en de mate van beheersing en borging van de naleving door het management.
In dit verband is de bedrijfscultuur heel bepalend voor de wijze waarop met de risico's wordt omgegaan. Het LAT ontwikkelt daarom een methodiek om de veiligheidscultuur te meten.

Misverstanden en dilemma's

Rond het thema van systeemgericht toezicht leven enkele misverstanden. Bij enkele hiervan wil ik stilstaan. Eén van de misverstanden is dat het bedrijf bij systeemgericht toezicht gevrijwaard zou zijn van onverwachte inspecties. Nog steeds behoudt de toezichthouder de bevoegdheid om het bedrijf onaangekondigd te bezoeken om een steekproef te nemen. Een ander misverstand is dat systeemgericht toezicht een garantie zou zijn dat er nooit iets mis gaat. Geen enkele vorm van compliance management door het bedrijf of toezicht door de overheid geeft een 100% garantie dat er nooit iets mis zal gaan.
Een derde misverstand dat systeemgericht toezicht minder indringend zou zijn. Bedrijven moeten juist veel extra inspanningen leveren om klaar te zijn voor deze vorm van toezicht.

Een dilemma bij systeemgericht toezicht is de vraag of het wettelijk verplicht of vrijwillig moet zijn. Er is - voor zover mij bekend - nog weinig onderzoek naar gedaan maar vermoedelijk leidt een vrijwillig, maar niet vrijblijvend systeem tot meer draagvlak bij bedrijven. Echter beschikt de toezichthouder bij wettelijke verankering over betere juridische instrumenten.
Een ander dilemma is de al vaker genoemde transparantie paradox richting Openbaar Ministerie (OM). Bedrijven zijn minder geneigd de eigen bevindingen te rapporteren als daar steeds een proces-verbaal uitrolt. Maar het OM heeft een eigenstandige wettelijke verantwoordelijkheid.
In Zuid-Holland worden de eerste ervaringen opgedaan met een sanctiestrategie, die voor systeemgericht toezicht met het OM is afgesproken. De basis hiervan is dat bij goed gedrag van een bedrijf alleen bij overtredingen met ernstige gevolgen het strafrecht nog wordt ingezet. Is dat niet het geval dan vindt geen repressief optreden plaats als het bedrijf een goedgekeurd compliance managementsysteem heeft, zelf de overtreding ontdekt, die beëindigt en zelf maatregelen neemt om herhaling te voorkomen.
Ik vind het van groot belang dat vanuit het LAT Rb een goed contact met het Openbaar Ministerie wordt onderhouden, om met respect voor elkaars verantwoordelijkheden, ruimte te scheppen voor deze methodiek.

Professionaliteit aan beide zijden

De complexiteit van technieken en processen stelt steeds hogere eisen aan de inhoudelijke kennis van de inspecteurs. De invoering van systeemgericht toezicht stelt daar bovenop de eis dat zij beschikken over kennis en vaardigheden om managementsystemen te beoordelen. In feite moeten we bij de opleiding- en ervaringseisen toewerken naar het zelfde niveau van professionaliteit als we wensen te zien bij de bedrijven. Toezichthouders moeten worden opgeleid tot lead auditor en worden getraind om de managementsystemen te doorgronden.
Zo nodig moeten zij ook goed kunnen schakelen tussen het volgen van een bedrijf naar onmiddellijk ingrijpen. Daarnaast is het essentieel dat er goed geschakeld wordt tussen de overheden die zich met het toezicht op het bedrijf bezig houden. Dat vraagt om één systematiek van informatie verzamelen, consistent beoordelen, interventies plaatsen en communiceren met het bedrijf. Kortom integraal en afgestemd toezicht.

Certificering voldoet?

Voorstanders van toezicht op afstand willen nog wel eens de stelling betrekken dat toezicht zelfs achterwege moet blijven als het bedrijf beschikt over gecertificeerde management-systemen.
Er is dan immers al een onafhankelijke instantie die de kwaliteit heeft getoetst en vastgesteld. Niet ontkend kan worden dat een dergelijke certificering van waarde is, maar het ontslaat de overheid niet van de plicht tot toezicht, ook al is dit terughoudend en anders ingericht. Certificering is ook geen garantie voor (permanent) goed gedrag. Uit de Brabantse praktijk blijkt mij dat de variatie in het niveau van de gecertificeerde systemen nog te groot is om hierop zonder meer te kunnen vertrouwen. Er zullen meer waarborgen moeten komen om van de private certificaten te kunnen uitgaan. Maar opnieuw: geheel zonder toezicht vind ik niet verantwoord. Ik sta daar niet alleen in, want ik heb recent kunnen vaststellen dat andere Europese landen, die met Nederland samenwerken[17] dat standpunt delen.
Een gecertificeerd managementsysteem is wel een goede opstap voor het maken van afspraken, maar wat mij betreft is dan de voorwaarde dat ook de overheid dat management-systeem goedkeurt.

Conclusies

In deze bijdrage ben ik ingegaan op de organisatie, werkwijze en de producten van de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT). Dat LAT voert de landelijke regie op die risicobeheersing door te sturen op kwaliteit en uniformiteit in de uitvoering. Dat gebeurt bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een uniform toezichtmodel, een format voor het meerjarig bestuurlijke toezichtsprogramma, ontwikkeling van systeemgericht toezicht en een uniforme handhavingstrategie, het beheer en doorontwikkeling van een informatiesysteem voor inspecteurs en monitoring en de deskundigheidsbevordering (de BRZO-Academie).

[17] IMPEL project: “Compliance Assurance trough company compliance management systems”, 2011.

Onderdeel van het LAT is de samenwerking op de schaal van vier landsdelen. Op die schaal vindt uitwerking van de landelijke aanpak plaats, wordt de regionale inspectieplanning opgesteld en vindt samenwerking in de uitvoering plaats.

Ik heb gewezen op diverse andere ontwikkelingen in de omgeving van milieu, zoals de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten, de vergroting van de veiligheidsregio's en de samenvoeging van de rijksinspecties.
Daarna heb ik ingezoomd op een actueel thema binnen het LAT en in de Nederlandse toezichtpraktijk, het systeem gericht toezicht. Dat systeem gaat uit van nieuwe verhoudingen, een andere balans tussen de rollen van de normstellende en toezichthoudende overheden en de betrokken bedrijven. Daarbij heb ik aandacht besteed aan enkele misverstanden en dilemma's en heb ik gewezen op de extra eisen, die dat systeem stelt aan de professionaliteit van de toezichthouders, aan de afstemming met de andere overheden en aan de faciliteiten, zoals de gemeenschappelijke inspectie-informatie.

Samengevat kom ik tot de volgende waarnemingen en conclusies:

- De bedrijven moeten en zullen gaan merken dat het toezicht op het gebied van veiligheid, arbeidsomstandigheden, milieu en water beter wordt afgestemd en steeds eenduidiger wordt. Het heet dan ook Afgestemd Toezicht.
- Het bedrijfsleven en de overheden zijn er zich van bewust dat er bedrijven zonder BRZO-status zijn, die risicovoller zijn omdat ze niet onder het extra wettelijk regime vallen en daardoor veel minder bewust zijn van de risico's.
- Door het grote incident in Moerdijk bij Chemie Pack is in het parlement en daarbuiten een discussie ontstaan over de kwaliteit van het huidige stelsel, de inspecties en de inspecterende diensten. Die reactie is overgedimensioneerd, vooral de centralistische beweging, die daarachter wegkomt. Het is zeker nodig om permanent te leren en te verbeteren, met een sterke focus op het – samen met het bedrijfsleven - verder beheersen van risico's. Maar nu wordt een enkel incident aangegrepen om aan te tonen dat het toezichtstelsel niet deugt.
- Deze discussie, in combinatie met de andere genoemde bewegingen, kan grote gevolgen hebben voor het functioneren van het LAT. Hij doorkruist de ontwikkelingen en verbeteringen die bij het LAT op de rol staan. Het LAT zou als regisseur van de uitvoering van BRZO en Afgestemd toezicht daarin een positie moeten kiezen.
- Een andere reflex bij een incident is het verder detailleren van regels en normen. Als je dat doet trek je als overheid de verantwoordelijkheid meer en meer naar je toe. Bij bedrijven geeft dat juist een reactieve houding in plaats van een pro-actieve opstelling.
- Als het samenspel tussen bedrijf en toezichthoudende overheden goed marcheert, dan ontstaat een diepgaander toezicht. Met systeemgericht toezicht kunnen we het toezicht beter en efficiënter maken, terwijl de ondernemers worden geprikkeld om de beheersing van hun eigen processen te optimaliseren.
- Omdat de mate van beheersing van de risico's en de naleving per bedrijf verschilt moet de toezichthouder maatwerk per bedrijf leveren. Dat komt tot uitdrukking in het

toezichtsplan, waarin rekening wordt gehouden met de inherente risico's en de mate van beheersing en borging van de naleving door het management.

- De bedrijfscultuur is heel bepalend voor de wijze waarop met de risico's wordt omgegaan. Het LAT ontwikkelt daarom een methodiek om de veiligheidscultuur te meten.
- Systeemgericht toezicht is geen garantie dat er nooit iets mis gaat. Nog steeds behoudt de toezichthouder de bevoegdheid om het bedrijf onaangekondigd te bezoeken om een steekproef te nemen.
- Een misverstand is dat systeemgericht toezicht minder indringend zou zijn. Bedrijven moeten juist veel extra inspanningen leveren om klaar te zijn voor deze vorm van toezicht.
- Vermoedelijk leidt een vrijwillig, maar niet vrijblijvend systeem van systeem gericht toezicht tot meer draagvlak bij bedrijven. Echter beschikt de toezichthouder bij wettelijke verankering over betere juridische instrumenten.
- Het is van groot belang dat vanuit het LAT Rb een goed contact met het Openbaar Ministerie wordt onderhouden, om met respect voor elkaars verantwoordelijkheden, ruimte te scheppen voor de methodiek van systeemgericht toezicht.
- Bij de opleiding- en ervaringseisen van inspecteurs-toezichthouders moeten we toewerken naar het zelfde niveau van professionaliteit als we wensen te zien bij de bedrijven.
- Toezichthouders moeten worden opgeleid tot lead auditor en worden getraind om de managementsystemen te doorgronden.
- Zo nodig moeten zij ook goed kunnen schakelen van het volgen van een bedrijf naar onmiddellijk ingrijpen.
- Het is essentieel dat er goed geschakeld wordt tussen de overheden die zich met het toezicht op het bedrijf bezig houden. Dat vraagt om één systematiek van informatie verzamelen, consistent beoordelen, interventies plaatsen en communiceren met het bedrijf. Kortom integraal en afgestemd toezicht.
- Certificering is van waarde, maar het ontslaat de overheid niet van de plicht tot toezicht, ook al is dit terughoudend en anders ingericht. Certificering is ook geen garantie voor (permanent) goed gedrag. Er zullen meer waarborgen moeten komen om van de private certificaten te kunnen uitgaan.
- Een gecertificeerd managementsysteem is een goede opstap voor het maken van afspraken, maar dan geldt de voorwaarde dat ook de overheid dat managementsysteem goedkeurt.

<u>Bronnen:</u>

1. Presentatie 'Toezicht op risicobedrijven' door Jan ten Doeschate, voorzitter Regie groep LAT Risicobeheersing Bedrijven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 8 juni 2011
2. 'LAT Jaarprogramma 2011' van Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing bedrijven
3. 'Minder last, meer effect, Eén in Brzo-toezicht: minder last, meer veiligheid', brochure van BRZO Regio Zuid, 2011

De auteurs

Dr. Henri Lopes Cardozo

Voormalig manager QHSE&S, AkzoNobel Industrial Chemicals

Dipl.-Ökon. Knut Schwalenberg

President AkzoNobel Industrial Chemicals

Prof. dr. Gerard Mertens

Hoogleraar Financial Accounting, Rotterdam School of Management, Erasmus University

Drs. Dick Hortensius

Clustermanager NEN-managementsystemen, NEN

Dr. Martin de Bree MBA

Onderzoeker Erasmus Instituut Toezicht & Compliance en directeur Next Step Management

Jan ten Doeschate MPM

Voorzitter regiegroep Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven en directielid Ruimtelijke Ontwikkeling en Handhaving provincie Noord-Brabant