



CERTIFICATIE EN OVERHEIDSTOEZICHT

Twee werelden zoeken voorzichtig toenadering

‘Private certificatie en publiek toezicht zijn twee werelden die (nog) niet goed op elkaar zijn afgestemd’, stelt Martin de Bree. ‘Een systeemaanpak zoals in de commerciële luchtvaart al jaren wordt toegepast kan leiden tot prima resultaten.’ In dit artikel staat De Bree kort stil bij private borging van regel naleving en metatoezicht en gaat daarna in op de rol die certificatie van managementsystemen hierin kan spelen.

TEKST: MARTIN DE BREE

MITS GOED UITGEVOERD WORDEN AAN METATOEZICHT EEN AANTAL VOORDELEN TOEGEDICHT.

In het kader van de stelselherziening omgevingsrecht wordt een groot aantal wetten geïntegreerd in de nieuwe Omgevingswet. In het licht van deze herziening is een tweetal onderzoeken uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om antwoord te vinden op de vraag welke rol private partijen kunnen spelen bij het borgen van de naleving van het nieuwe omgevingsrecht. Het eerste onderzoek, *Private borging van de regelnaleving*, richtte zich op de vraag wat private borging is en in welke situaties en hoe de overheid hiervan gebruik kan maken bij het houden van toezicht. Het tweede onderzoek, *Certificatie en Publiek Toezicht - Omgevingswet: Eenvoudig Beter*, was bedoeld om te bekijken of private certificatie van managementsystemen zou kunnen bijdragen aan effectieve borging van regelnaleving. Dit onderzoek was ook interessant in het licht van de actualisatie van het kabinetsstandpunt inzake certificatie uit 2003 door het Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met andere departementen. In het tweede onderzoek is een drietal casestudies uitgevoerd, te weten het aangepaste toezicht van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) voor bepaalde bedrijven met een OHSAS 18001 certificaat, de wettelijke regeling “Kwalibo in het bodemdomein” en het toezicht van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport en systeemgericht toezicht van de Provincie Noord-Brabant. In dit artikel sta ik eerst kort stil bij private borging van regelnaleving en metatoezicht en ga daarna in op de rol die certificatie van managementsystemen hierin kan spelen.

Verantwoordelijkheid bij het bedrijf

Om te beginnen is het goed om het uitgangspunt te benadrukken dat bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor veiligheid. De overheid heeft natuurlijk een taak om toe te zien op de naleving van regels en vergunningseisen, maar kan nooit door toezicht en handhaving de veiligheid waarborgen als bedrijven niet verantwoord opereren. Als bedrijven de naleving van regels borgen in hun managementsysteem, spreken we van private borging van regelnaleving. De overheid beoordeelt de kwaliteit van deze private borging door middel van meta- of systeemgericht toezicht. Ik noem deze vormen van toezicht in de rest van het artikel metatoezicht. Het gaat bij metatoezicht niet zo zeer om de vraag of er sprake is van naleving, maar meer of er sprake is van een effectieve borging van de naleving. Dan is het ook nog eens zo dat bij metatoezicht de effectieve en proportionele beheersing van risico's voor de belangen die de wetgever beoogt te beschermen, boven naleving naar de letter van de wet wordt gesteld. Dit laatste punt is een boeiende discussie waard over de legitimiteit van de wijze waarop de prioriteiten worden bepaald, maar die voert te ver om hier te voeren. Mits goed uitgevoerd worden aan metatoezicht een aantal voordelen toegedicht.

- Metatoezicht heeft voorspellingskracht; een betere borging maakt een betere naleving waarschijnlijk en omgekeerd. De toezichthouder kan zijn toezicht beter afstemmen op de risico's door dit aan te passen aan het niveau van private borging.
- Van metatoezicht gaat een stimulans naar bedrij-

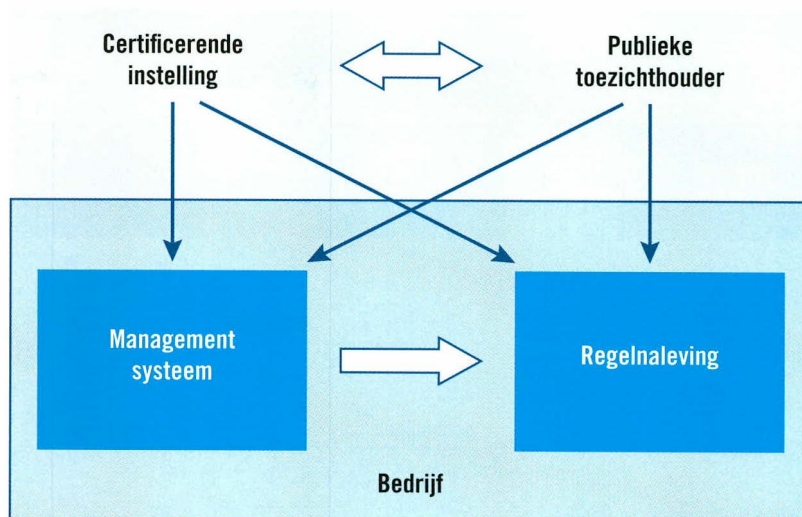
ven uit om het structureel nog beter te doen.

- Metatoezicht kan bedrijven wijzen op inconsistenties in hun managementsystemen (bijvoorbeeld die tussen documentatie en praktijk) en daarmee aanzetten tot leren de borging te verbeteren (*double loop learning*) en leren de controle op de effectiviteit van de borging te verbeteren (*triple loop learning*).

Een recent onderzoek in de luchtvaart (*Comparing the fatality risks in United States transportation across modes and over time, research in Transportation Economics*) wijst erop dat een dergelijke systeemaanpak – die in de commerciële luchtvaart al jaren wordt toegepast – kan leiden tot prima resultaten. De luchtvaart is ruwweg honderdmaal veiliger dan autorijden.

Managementsystemen

Managementsystemen staan centraal bij private borging van regel naleving. Door een beoordeling van de opzet en werking van managementsystemen kan een getrainde toezichthouder zien of er (a) een goede verstaalslag is gemaakt van doelstellingen als compliance en veiligheid naar concrete maatregelen in het “papieren systeem” en (b) of die concrete maatregelen ook werkelijk worden uitgevoerd zoals op papier staan en (c) of ze effectief zijn. Bij die laatste beide vragen spelen de bedrijfscultuur en het voorbeeldgedrag van het management een belangrijke rol. Als het zo is dat het beoordelen van een managementsysteem centraal staat bij metatoezicht, dringt zich al snel de vraag op of de toezichthouder gebruik kan maken van het werk van certificerende instellingen (CI's). Immers, bij certificatie conform ISO 9001, 14001 en OHSAS 18001 beoordelen CI's hetzelfde managementsysteem en bovendien is certificatie een proces dat al autonoom operationeel is in de private sector en dus kennelijk zonder bemoeienis van de overheid bestaansrecht heeft. Ondanks deze argumenten om gebruik te maken van private certificaten ten behoeve van publiek toezicht zijn er ook nadelen en gevaren. Toezichthouders blijken geen groot vertrouwen in private certificatie te hebben. Zij zijn - niet geheel zonder reden - bang dat bij private certificatie onvoldoende kritisch wordt gekeken naar de consistentie tussen papieren en fysieke werkelijkheid en het niveau van intrinsieke motivatie. Hier komt bij dat de beoordeling van de werkzaamheden van CI's niet transparant is. Tenslotte zijn er ook bezwaren van meer principiële aard. Het uitbesteden van publieke taken aan private partijen kan leiden tot belangenverstreming waarbij publieke belangen in het geding komen. Ook kan het uitbesteden leiden tot erosie van de kennis bij de overheid op het gebied van de processen die bij bedrijven tot (niet-)naleving leiden. Op hun beurt zijn toezichthouders soms wel erg formalistisch ingesteld en gericht op bestraffen van individuele overtredingen, zonder de context en de relevantie ervan goed mee te wegen in hun besluiten. Dat is niet terecht, want geen enkel systeem, ook niet dat van traditioneel publiek toezicht,



Schematische weergave hoe de basis voor een dialoog er uit zou kunnen zien.

Bron: Martin de Bree

garandeert nul fouten. Uit onderzoek blijkt dat het zonder meer bestraffen van overtredingen bij goedwillende bedrijven kan leiden tot contraproductieve effecten. Je kunt dus private certificatie niet afserven alleen op grond van het feit dat er wel eens iets mis gaat. Alles overziend zijn private certificatie en publiek toezicht twee werelden die (nog) niet goed op elkaar zijn afgestemd. Er is veel achterdocht vanuit de publieke toezichthouders en vanuit de certificeringswereld leek er tot voor kort ook niet veel animo te zijn om de dialoog te zoeken. (Met certificatiwereld bedoel ik de partijen die betrokken zijn bij geaccrediteerde certificatie dus de Raad voor Accreditatie, schemabeheerders en certificerende instellingen.) Het thema is bovendien nog iets complexer dan hier geschetst, omdat naast de toezichthouders en CI's ook andere partijen zoals de beleidsafdelingen van de ministeries, de Raad voor Accreditatie en de te certificeren bedrijven een belangrijke rol spelen.

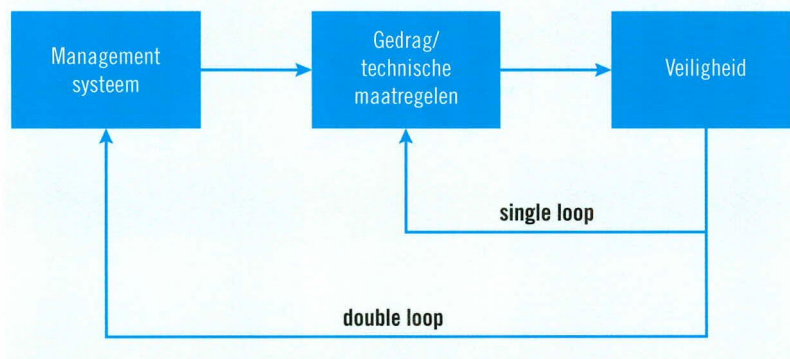
Nieuwe openingen

Er zijn enkele ontwikkelingen die een voorzichtige toenadering tussen private en publieke partijen in gang lijken zetten. Ten eerste zijn enkele incidenten en misstanden bij gecertificeerde bedrijven aanleiding om vraagtekens te plaatsen bij de effectiviteit van zowel certificatie als toezicht. We kennen allemaal de voorbeelden van de gecertificeerde industriële bedrijven die ook op systeemniveau belangrijke zaken niet op orde bleken te hebben. Zonder in te willen gaan op de feitelijke oorzaken, zet dit zowel druk op de certificatiwereld als op de publieke toezichthouders. Van de certificatiwereld wordt verwacht beter te borgen dat een certificaat echt alleen maar wordt verleend als sprake is van een goed werkend managementsysteem en toezichthouders wordt nogal eens verweten te slap te zijn opgetreden. Overigens komen de criticasters zelden verder dan de aanbeveling strenger en krachtadiger op te treden, een tamelijk ongenueanceerde en weinig perspectiefrijke suggestie. Ten tweede is bij publieke toezichthouders het besef groeiende dat de traditionele manier van toezicht houden onvoldoende ef-

GEEN ENKEL SYSTEEM, OOK NIET DAT VAN TRADITIONEEL PUBLIEK TOEZICHT, GARANDEERT NUL FOUTEN.



Toeziicht en private borging



Leren de borging te verbeteren (double loop learning).

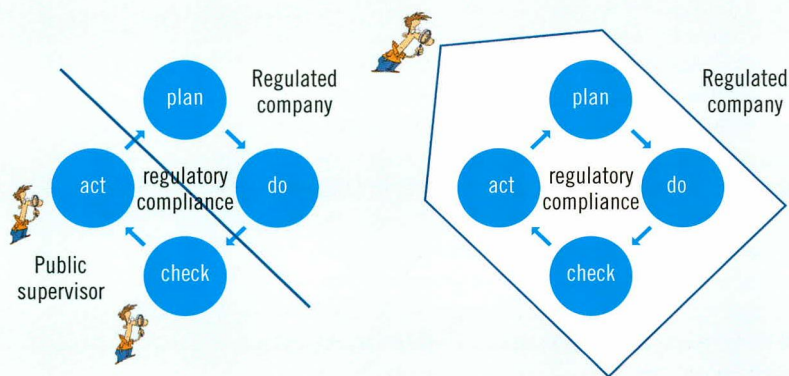
Bron: <http://www.slideshare.net/RobvanDorp/kan-transportveiligheid-een-vlucht-maken-20160324>

fectief is en men het gevoel krijgt achter de feiten aan te lopen. De ISZW heeft daartoe actief de dialoog gezocht met enkele private spelers met als basisidee dat een OHSAS 18001 certificaat impliceert dat controles van de inspectie minder intensief kunnen zijn. In het geval van OHSAS 18001 wordt bij een incident nu overleg gevoerd om te beoordelen of deze afwijkingen zijn te herleiden tot het al dan niet goed functioneren van de OHSAS gecertificeerde systemen. De Provincie Noord-Brabant en de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant hebben een eigen standaard ontwikkeld voor een nalevingsmanagementsysteem vanuit de gedachte dat het slimmer is om je te richten op het borgen van naleving dan op naleving sec. Niet meer dweilen met de kraan open, maar bedrijven aanspreken op borgingsmaatregelen, die moeten voorkomen dat zaken misgaan. Bij dit zogenoemde systeemgerichte toezicht leidt het hebben van een certificaat voor een kwaliteitszorg- of milieuzorgsysteem conform ISO 9001, ISO 14001 of OHSAS 18001 niet direct tot aangepast toezicht. Daarvoor is het vertrouwen nog te broos. De Provincie ziet in het certificaat wel een belangrijke indicatie dat er een reële kans is dat het bedrijf al een effectief nalevingsmanagementsysteem heeft of dit binnen redelijke termijn kan opzetten en

Toeziicht en kwaliteitszorg: plan, do, check, act.

Bron: <http://www.slideshare.net/RobvanDorp/kan-transportveiligheid-een-vlucht-maken-20160324>

Toeziicht en kwaliteitszorg



implementeren. Deze ontwikkelingen bieden nieuwe openingen voor private (bedrijven, CI's, Raad voor Accreditatie) en publieke partijen (toezichthouders en beleidsmakers) om te bezien hoe private certificatie en publiek toezicht elkaar kunnen versterken. Als partijen leiderschap tonen en met een gezonde dosis realisme en zelfreflectie aan de slag gaan, zou het wel eens kunnen lukken om uit de impasse te komen. Het is hard nodig dat publieke en private partijen de bereidheid tonen zich te verdiepen in elkaars wereld. Zowel op nationaal als internationaal niveau worden initiatieven genomen om private en publieke partijen te verbinden op een manier die tot een lerend stelsel moet leiden. Op nationaal niveau wordt de dialoog tussen publiek en privaat geïnitieerd als deelproject van de ontwikkeling van de Omgevingswet, in het kader waarvan de hier aangehaalde onderzoeken zijn uitgevoerd. Ook loopt er al een paar jaar een internationaal project vanuit IMPEL, de netwerkorganisatie van Europese milieutoezichthouders, waarbij wordt gekeken naar de potentie van systeemgericht toezicht en de rol die certificatie hierbij kan spelen. Private en publieke partijen hebben in het kader van dit project de intentie uitgesproken tot een constructieve dialoog te komen.

Randvoorwaarden

De belangrijkste conclusie is dat certificatie en toezicht nog te weinig op elkaar zijn afgestemd om het actief gebruiken van certificatie bij metatoezicht een plaats in het overheidsbeleid te geven. Om dit te kunnen doen geldt een aantal randvoorwaarden ten aanzien van:

- De transparantie en kwaliteit van het certificatieproces.
- Het draagvlak en de competenties bij de betrokken publieke toezichthouders.
- De communicatie tussen private en publieke partijen over de werking van het gehele stelsel.

Om dit te bereiken zullen alle betrokken partijen, zowel publiek als privaat de bereidheid moeten tonen om te investeren in een constructieve en intelligente dialoog. ☒



Het onderzoek *Private borging van de regelenaleving* is te downloaden via <https://omgevingswet.pleio.nl/file/download/21286882>. Het onderzoek *Certificatie en Publiek Toezicht - Omgevingswet: Eenvoudig Beter* is te downloaden via <https://omgevingswet.pleio.nl/file/download/40243052>. Lees meer: Savage, I., Comparing the fatality risks in United States transportation across modes and over time, research in Transportation Economics, 43 (2013) 9e22



Martin de Bree is onderzoeker en lector aan de Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit en oprichter en eigenaar van Next Step Management.

