Rapport commissie vertrouwensbenadering bedrijven

Regeldruk op maat

Een aanpak voor verlichting van de regeldruk bij betrouwbare nalevers

Januari 2013

Samenstelling commissie Vertrouwensbenadering bedrijven

voorzitter	mw. K. Peijs	CdK Zeeland
secretaris	dhr. J. Holtus	ministerie EZ
leden	mw. J. Baljeu	gemeente Rotterdam
	mw. R v/d Bosch	VNO-NCW
	mw. L. Doude	MKB Nederland
	dhr. H. Grol (tot 1-1-12) /	ministerie EZ
	mw. B. Zonneveld (vanaf 1-1-12)	ministerie EZ
	mw. J. Thunnissen	inspectie Leefomgeving en Transport
vz. werkgroepen*	mw. A. Bertram	gemeente Den Haag
	dhr. P. Mollema	Havenbedrijf Rotterdam
	mw. A. v/d Rest	Shell Nederland
externe deskundige	mw. F. Six	Vrije Universiteit

** De voorzitters van de werkgroepen kregen een staande uitnodiging om deel te nemen aan het overleg van de commissie.*

Geachte heer Kamp,

Hierbij ontvangt u ons advies over de toepassing van de Vertrouwensbenadering bij bedrijven. Het advies is tot stand gekomen in een samenwerking van vertegenwoordigers van de overheid (rijk, provincie en gemeenten) en het bedrijfsleven. Aan dit advies liggen naast wetenschappelijke studies drie pilots in de chemie, de horeca en het havengebied Rotterdam ten grondslag.

Het reguleren van het economisch verkeer en het toezicht daarop beperken bedrijven noodzakelijkerwijs in hun mogelijkheden om te ondernemen, te innoveren en te concurreren. Dit in verband met de kerntaak van de overheid om waarden als veiligheid, duurzaamheid, respect voor mens, dier en natuur en verdelende rechtvaardigheid te waarborgen. De wet- en regelgeving voor en het toezicht op bedrijven richten zich dan ook met name op het beheersen van de risico's die inbreuk kunnen maken op de gewenste waardenniveau's. De huidige economische crisis en het herstel van de economische groei en het innovatieve vermogen van de markten vragen er echter om onnodige regels en onnodig toezicht waar mogelijk te vermijden. In het licht daarvan adviseert de commissie om breed de Vertrouwensbenadering toe te passen om zo een betere balans te bereiken tussen noodzakelijke regels en noodzakelijk toezicht enerzijds en meer ruimte voor (innovatieve) economische groei anderzijds.

Met de Vertrouwensbenadering adviseert de commissie om te komen tot wet- en regelgeving die wel heldere normen op de gewenste doelen bevat maar geen regelvoorschriften op het niveau van omvang, plaats en materiaal. Expliciete normen op doelniveau waarborgen de rechtszekerheid, waardoor bedrijven weten waar zij aan toe zijn. Het achterwege laten van regelvoorschriften geeft de bedrijven meer ruimte om eigen oplossingen toe te passen en stimuleert het innovatieve vermogen van de markten. Bijkomend voordeel is dat wetgevingscomplexen minder vaak behoeven te worden aangepast aan ontwikkelingen.
De commissie beseft dat veel wet- en regelgeving inmiddels in Europees, en soms zelfs in mondiaal verband tot stand komt. Hoewel dat een lange adem vergt, zou Nederland een pioniersrol kunnen vervullen door steeds het alternatief in te brengen.

Met betrekking tot het toezicht kan de Vertrouwensbenadering worden toegepast op de bedrijven die intrinsiek gemotiveerd zijn om wet- en regelgeving na te leven. Deze bedrijven nemen de volledige verantwoordelijkheid om na te leven en kennen een bedrijfscultuur waarin iedereen zich bewust is van de risico's, waarbij iedereen de interne procedures toepast en waarin fouten worden erkend en hersteld. De toezichthouders beperken hun toezicht tot systeemtoezicht en realitychecks, met als ultiem doel te komen tot horizontaal toezicht. In die laatste situatie wordt een zogeheten handhavings-convenant gesloten, waarbij het toezicht bestaat uit realitychecks en het bedrijf een meld-, informatie- en/of registratieplicht van fouten en overtredingen heeft.
In de Vertrouwensbenadering bepalen het naleefgedrag en de bedrijfscultuur in feite de toezichtlast. Bijkomend voordeel is dat de toezichthouders zich meer kunnen richten op de slechte nalevers. Gebeurtenissen als de Moerdijkbrand, de grote fraudes op de financiële markten en bij woningcorporaties laten zien dat meer toezicht op slechte nalevers noodzakelijk is.

De Vertrouwensbenadering in het toezicht is gemakkelijker bereikbaar voor grote(re) bedrijven met managementsystemen. De commissie pleit er uitdrukkelijk voor om ook oplossingen te ontwikkelen voor de MKB-bedrijven. De Vertrouwensbenadering moet voor elk type bedrijf toegankelijk zijn; de beperking ervan ligt uitsluitend in het naleefgedrag en de bedrijfscultuur.

De commissie ziet ook mogelijkheden voor toepassing in het vergunningenbeleid, zoals de pilot Horeca laat zien en in gebiedsgerichte ontwikkeling (pilot Botlek).

De commissie heeft vastgesteld dat vertrouwen krijgen een hightrustsamenleving beter waarborgt, maar dat vertrouwen geven niet altijd gemakkelijk is. Vertrouwen geven vergt moed en beheersing bij rampen en ongevallen. De angst voor onheil is immers menselijk en de mens is geneigd tot handelen om dat onheil af te wenden. De commissie is er echter van overtuigd dat vertrouwen stellen in bedrijven die het goed willen doen en dat ook waarmaken, een meer duurzame oplossing biedt dan het hanteren van de risicoregelreflex. Want vertrouwen geeft zelfvertrouwen en dat is eveneens een van de pijlers voor economische groei.

Drs. K.M.H. Peijs
voorzitter

Inhoudsopgave

Samenstelling commissie Vertrouwensbenadering bedrijven 3

Samenvatting 9

Inleiding 11

1 Waarom een vertrouwensbenadering? 12

2 De vertrouwensbenadering 14

3 Vertrouwen is niet niks doen 16

4 De verkenningen 19

Bijlage

Advies professor Lex Michiels: Differentiatie van regelgeving en handhaving naar doelgroepen 23

Maatwerk bij toezicht en vergunningverlening voor goed nalevende bedrijven in de Chemie 32

Bijlage bij rapport vertrouwensbenadering chemie 44

Pilotproject Vertrouwensaanpak Horeca 52

Verkenning Vertrouwensaanpak in het haven- en industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat Managementsamenvatting 66

Rapport Naleefpatronen 74

Samenvatting

Een substantieel deel van de Nederlandse bedrijven leeft structureel de wetten en regels goed na. Zij zijn daartoe intrinsiek gemotiveerd en beschikken over de instrumenten om dat te doen. Dat blijkt uit een inventarisatie bij een aantal grotere inspectiediensten en toezichthouders. Ook is een groeiend aantal bedrijven bezig met zaken als MVO, duurzaamheid, eerlijke handel, versterken veiligheid enzovoort.

De vertrouwensbenadering is een passend antwoord op deze positieve ontwikkeling. Het biedt betrouwbare nalevers meer flexibiliteit bij de invulling van de naleving, voorkomt ergernissen over onnodig strikte detailvoorschriften en voorkomt onnodige toezichtslast. De overheid kan een stapje terug doen bij de betrouwbare nalevers en het toezicht versterken bij slecht nalevende bedrijven.

De vertrouwensbenadering staat daarbij open voor alle soorten van bedrijven. Het is in de eerste plaats een benadering van individuele bedrijven, maar kan ook worden toegepast op de inrichting van bedrijventerreinen, waarbij de bedrijven met gedragsregels de juiste wijze van naleving organiseren.

De vertrouwensbenadering krijgt vorm in zowel de wet- en regelgeving als het toezicht op de naleving daarvan. In de wet- en regelgeving wordt daarbij gewerkt met heldere en afrekenbare normatiek, maar blijven detailvoorschriften voor de inrichting van de naleving achterwege. De heldere en herkenbare normatiek moet de ondernemers daarbij houvast geven bij de naleving. Het toezicht bij de betrouwbare nalevers kenmerkt zich in de vertrouwensaanpak door horizontaal toezicht met reality checks en een meldings- of informatieplicht.

Alle soorten van bedrijven kunnen zich kwalificeren voor een vertrouwensbenadering Een zogenoemd handhavingsconvenant waarin afspraken zijn vastgelegd over de toepassing van systeemtoezicht met reality-checks blijft echter voorbehouden aan bedrijven die goed scoren qua beheersing van ambachtelijke risico's, goed naleefgedrag en de bekendheid bij het bevoegde gezag. Bij vergunningplichtige activiteiten kan deze aanpak leiden tot – binnen de kaders van de regelgeving – ruimere vergunningsvoorwaarden.

Om de vertrouwensbenadering te kunnen toepassen moet het toezicht een cultuuromslag ondergaan, waarbij de inspecteur niet meer alleen op zoek gaat naar wat fout gaat bij een bedrijf, maar ook oog heeft voor de zaken die juist wel goed gaan. Toezichthouders moeten daarbij intensief gaan samenwerken en op elkaars bevindingen bij bedrijven vertrouwen en deze ook onderling delen.

Het realiseren van een vertrouwensbenadering is niet niks doen:

- De **wetgever** moet voorkomen dat nieuwe wet- en regelgeving onnodige regels bevatten die slechts één wijze van naleving toestaan. Bestaande wetten en regelingen moeten worden doorgelicht en ontdaan van dergelijke detailvoorschriften. Complicerende factor is dat veel wetten en regels Europees of zelfs internationaal tot stand komen, waar de vertrouwensbenadering zeker nog geen gemeengoed is. Nederland heeft hierbij pionierswerk te verrichten. Lopende trajecten als het Regeldrukprogramma en domeingewijze doorlichting van wet- en regelgeving door de Inspectieraad zijn goede initiatieven in dit verband.
- De **politiek** moet de moed tonen om de samenleving duidelijk te maken dat een risicoloze samenleving niet bestaat. De risicoregelreflex als standaard antwoord op incidenten moet worden vermeden. De politiek moet daarbij ook slecht naleefgedrag benoemen en daarnaar handelen. Naming en faming van goed naleefgedrag bevordert de interactie tussen bedrijven en samenleving over het naleefgedrag.
- De **toezichthouders** moeten hun handelingsrepertoire vergroten en op zoek gaan naar wat goed gaat bij de bedrijven. Hierbij moet de toezichthouder in het optreden onderscheid maken aan de hand van de gedragspatronen bij de naleving. Bij de betrouwbare nalever is daarbij horizontaal toezicht met reality checks een passende maatwerkvorm van toezicht. Aandachtspunt hierbij is dat MKB-bedrijven– door het veelal ontbreken van uitgebreide risicomanagementsystemen – een andere benadering vergen om te voorkomen dat alleen grote bedrijven van de vertrouwensbenadering kunnen profiteren. Aandachtspunt is ook de vaak gebrekkige informatiepositie van de toezichthouder waardoor lang niet altijd de ondertoezichtstaande bedrijven goed in beeld zijn. Dit noopt ondermeer tot betere samenwerking tussen de toezichthouders. Ook het in ontwikkeling zijnde Ondernemingsdossier kan hierbij op termijn behulpzaam zijn.
- De **bedrijven** moeten bereid zijn de eigen verantwoordelijkheid ten volle te nemen voor de naleving en voor een bedrijfscultuur waarin deze naleving mogelijk is. Daarbij hoort ook het naar toezichthouders transparant zijn over het eigen naleefgedrag. Goed nalevende bedrijven zouden zich daarbij zelf voor een handhavingsconvenant moeten aanmelden. Productcertifceerders zouden de kwaliteit van hun certificaten verder moeten versterken om wet- en regelgeving zonder productvoorschriften beter mogelijk te maken. Procescertificeerders zouden een zodanige kwaliteit van de certificaten moeten nastreven dat de overheid daarop kan vertrouwen. Aandachtspunt daarbij is dat deze certificaten de markt voor nieuwe toetreders open moeten houden.

De vertrouwensbenadering
De vertrouwensbenadering is een benadering van publieke risicobeheersing die inspeelt op een professioneel omgaan door ondernemers met de maatschappelijke risico's van de eigen bedrijfsactiviteiten. Uitgangspunt daarbij is dat de professioneel opererende ondernemer met grote kennis van het bedrijfsproces en de risico's daarvan deze risico's voor de samenleving zoveel mogelijk beperkt. Deze bedrijven treffen de benodigde maatregelen om hun wettelijke verplichtingen na te komen. Zij hebben een cultuur waarbij management en medewerkers zich bewust zijn van de risico's, van de noodzaak van maatregelen, en bereid zijn tot het registreren/melden van overtredingen/fouten en daarvan willen leren.

De overheid maakt hiervan gebruik bij de borging van de publieke veiligheid door de ondernemer te stimuleren professioneel met de eigen risico's om te gaan en geeft hiervoor de ruimte. Dit gebeurt zowel met zachte als met harde hand.

De vertrouwensbenadering uit zich in wet- en regelgeving door het achterwege laten van gedetailleerde regels die voorschrijven hoe het (wel genormeerde) doel van de wetgever moet worden bereikt. De exacte wijze van naleving wordt daarbij overgelaten aan de professionele kennis en beheersing van de ondernemer van het eigen bedrijfsproces mits daarmee de wettelijke doelen als openbare veiligheid, goede leefomgeving en dergelijke kunnen worden geborgd. Dergelijke wet- en regelgeving biedt bedrijven meer flexibiliteit om te ondernemen, te innoveren en in te spelen op veranderende marktomstandigheden, waardoor de economie versterkt kan worden.

Toezichthouders spreken hun vertrouwen in deze structureel goednalevende bedrijven uit en beperken hun toezichtacties bij deze bedrijven tot 'reality-checks', waarbij het aantal afhankelijk is van de risico's voor de samenleving. 'Naming-and-faming' van deze bedrijven versterkt daarbij de stimulans voor bedrijven tot structureel goed naleefgedrag. Deze goede naam is echter niet blijvend gegarandeerd. Handhavingsconvenanten waarin deze vorm van toezicht is vastgelegd kunnen bedrijven ook weer verliezen bij verslappen van het naleefgedrag.

Inleiding

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft in 2011 de Commissie Vertrouwensbenadering gevraagd advies uit te brengen over de toepassing van de vertrouwensbenadering zoals die is ontwikkeld in het kader van het programma Vermindering regeldruk bedrijven.
De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en van de overheid, waaronder de toezichthouders.

Het instellen van de Commissie Vertrouwensbenadering volgde op een van de adviezen van de Commissie Regeldruk bedrijven (de Commissie Wientjes) van eind 2010 om, aan de hand van enkele pilots, tot een diepgaande verkenning te komen van een regeldruk-aanpak vanuit vertrouwen in de professionaliteit van ondernemers.

In 2011 zijn pilots gestart in de chemische industrie, de horeca en het haven- en industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat. De uitkomsten van deze verkenningen vormen een belangrijke basis voor het advies van de commissie. Daarnaast heeft de commissie wetenschappelijk advies ingewonnen en gesproken met het Openbaar Ministerie.
De commissie concludeert dat een vertrouwensbenadering een adequaat antwoord is op gedrag van bedrijven die *intrinsiek gemotiveerd* zijn om hun wettelijke verplichtingen na te leven.

Het geven van vertrouwen aan bedrijven door de overheid waarborgt meer robuust achterliggende waarden als veiligheid, duurzaamheid, verdelende rechtvaardigheid, en respect voor mens, dier en natuur, vermindert regeldruk en toezichtlasten en bevordert door middel van 'naming en faming', maatschappelijke interactie op basis van naleving.

Het geven van vertrouwen door de bedrijven geeft zicht op minder belastende wet- en regelgeving en voedt de ervaring dat de overheid goed nalevende bedrijven niet onnodig lastig valt. Dit geeft deze bedrijven meer flexibiliteit in het reageren op nieuwe marktontwikkelingen en vergroot het 'level-playing-field'. Daarbij ontstaat er ruimte om slecht nalevende bedrijven intensiever aan te pakken.

1 Waarom een vertrouwensbenadering?

Patronen in het naleefgedrag bedrijven
In het naleefgedrag van bedrijven worden meestal drie gedragspatronen onderscheiden:
(1) De calculerende nalevers die gevoelig zijn voor de verleiding om - in ruil voor gewin op de korte termijn - de regels te overtreden of zelfs structureel te overtreden. Dat kan kwade opzet zijn, gebrek aan respect voor de gemeenschapswaarden waar de wet over waakt, maar ook nonchalance.
(2) De *welwillende* nalevers hebben respect voor de wet en willen die ook naleven. Door ondeskundigheid in de risicobeheersing en/of door een gebrek aan adequate sturing begaan zij nog regelmatig overtredingen.
(3) Tot slot zijn er de structureel goed nalevende bedrijven (of betrouwbare nalevers). Zij zijn intrinsiek gemotiveerd om het goed te doen en hebben de vaardigheid om hun risico's te beheersen en op naleving te sturen. Zij beschikken ook over het vermogen om te leren van hun fouten -bedrijven zonder overtredingen bestaan niet- en hebben de bereidheid daar transparant in te zijn.

Een groeiend moreel besef...

De commissie neemt waar dat een groeiend aantal bedrijven in Nederland niet alleen goed wil naleven, maar het ook daadwerkelijk doet. Dat is terug te zien in het sterk toegenomen aantal bedrijven dat investeert in maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), in duurzaamheid (lean and green), in eerlijke handel (fair trade) en in veiligheid, zowel qua arbeidsomstandigheden als voor de samenleving, zoals het 'just culture' beleid in onder meer de luchtvaart en medische zorg[1]. Ook de relatief hoge belastingmoraal ten opzichte van andere landen is daar in onze ogen een uiting van.
We zien ook een grote toename van processen en producten die door de markt zelf zijn gecertificeerd en bedrijven die elkaar in klant-leverancierverhoudingen structureel auditen en maatschappelijk bij de les houden.
En wij zien kleine, concrete voorbeelden als de waarschuwingen in de media om 'verkeerde' producten niet te gebruiken en/of terug te brengen, het vrachtverkeer dat massaal op verzorgingsplaatsen overnacht om de rij- en rusttijden na te leven, of detailhandelsbedrijven die bewust werken aan het terugdringen van onnodig verpakkingsmateriaal en zwerfafval.

In opdracht van de commissie is bij toezichthouders een inventarisatie van het voorkomen van deze patronen van naleefgedrag uitgevoerd. Hieruit komt naar voren dat over de volle breedte van de bedrijfssectoren herkenbaar de verschillende patronen aanwezig zijn. Wel zijn er per sector duidelijk verschillen te constateren. [2]

...omdat?

Onderzoek naar het waarom van deze versterking in het naleefgedrag van bedrijven zou interessant zijn maar valt buiten het kader van deze commissie. Een mogelijke verklaring zien wij in de met de moderne media en internet samenhangende toegenomen transparantie. Visuele effecten, ook ver weg, van rampen en ongevallen, van kinderarbeid, van doden en gewonden, van vervuilde natuur, van epidemische ziekte-uitbraken raken mensen. Een bedrijf is een abstract begrip, maar management en medewerkers willen leed en ellende niet gekoppeld zien aan het bedrijf waarvoor zij werken. Zij worden immers aangesproken door hun eigen geweten, familie, vrienden en klanten. Daarbij komt dat economische effecten van fraude, slechte producten en zelfverrijking zich uiteindelijk keren tegen de bedrijven die zo handelen, omdat burgers door middel van sociale media, werknemers als klokkenluiders, actiegroepen als Wakker Dier en de overheid door middel van toezicht en strafvervolging laten zien dat slecht gedrag op de lange duur niet loont.

1 Onder Just Culture wordt hierbij de werksfeer bedoeld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen aanvaardbare en onaanvaardbare risico's en de aanvaardbare risico's zonder consequenties voor de persoon die ze nam bij incidenten worden benut om de risicobeheersing te verbeteren. Een voorwaarde hierbij is dat de professionals binnen de organisatie vrij en veilig zijn om te spreken over de gevolgde procedures, de uitgevoerde handelingen en de dingen die daarbij fout zijn gegaan.

2 Rapport naleefpatronen, in bijlage

Het antwoord van de overheid

In een democratische rechtsstaat als Nederland bepaalt de wetgever de spelregels in de samenleving om waarden als veiligheid, duurzaamheid en verdelende rechtvaardigheid te waarborgen. De normen om dat te realiseren, worden vastgelegd in wet- en regelgeving op verschillende niveaus: (soms) mondiaal, Europees, landelijk en door lokale overheden. Daarbij wordt de norm vastgelegd – al dan niet als implementatie van een Europese richtlijn – in landelijke wetgeving.

Om te bewerkstelligen dat de verplichtingen worden nageleefd, zijn er toezichthouders van overheidswege. Dat kunnen markttoezichthouders zijn als AFM en NMA, uitvoeringsorganisaties als SVB en Belastingdienst, rijksinspecties als NVWA en de Inspectie SZW, provinciale en gemeentelijke toezichthouders en de toekomstige Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's), maar ook havenmeesters van (lucht) havens en waterschappen. Op veel terreinen heeft de markt met certificerende instellingen en onderlinge audits ook een eigen toezicht georganiseerd. Onderscheidend bij het overheidstoezicht is dat deze samen met OM/politie de handhaving[3] voor zijn rekening neemt.

Het handelen van de overheid als wetgever en toezichthouder leidt nog vaak tot ergernissen bij bedrijven. Bij de wetgeving gaat het daarbij meestal niet om de vastgelegde norm, maar om de uitwerking daarvan in detailvoorschriften over *hoe* het bedrijf zijn verplichtingen moet nakomen
Er zijn goede voorbeelden, zoals het steeds minder voorkomen van 'nationale koppen' op Europese wetgeving en zoals de *gelijkwaardigheidbepalingen* bij bouwregels, waarmee ondernemers bij bewezen gelijkwaardigheid van een alternatieve eigen aanpak het recht krijgen af te wijken van de voorschriften. Ook het naar Deens voorbeeld gestarte project *Right-to-challenge* kan hier worden genoemd. Daarbij krijgen ondernemers en/of burgers de ruimte om in experimenten aan te tonen dat de in het geding zijnde publieke belangen even goed op andere wijzen dat via de precieze wettelijke uitvoeringsvoorschriften kunnen worden geborgd. Ook is er sprake van regelgeving waarin *zorgbepalingen* zijn opgenomen, hoewel deze soms nadere uitleg van toezichthouders vragen door middel van kenbare beleidsregels: zonder normen staat de rechter handhaving niet toe.

Bij de toezichthouders vertalen de ergernissen zich in het stapelen van toezicht door meer toezichthouders en het onnodig lastigvallen van bedrijven die goed naleven. Ook hier zijn goede voorbeelden, zoals informatie-uitwisseling en samenwerken tussen toezichthouders en het hanteren van systeemtoezicht bij bedrijven met kwaliteitmanagementsystemen en, in een enkel geval, van horizontaal toezicht.
Al met al zijn de bouwstenen voor een vertrouwensbenadering al aanwezig, maar is het zeker nog te vroeg om al van een bestendige overheidsstrategie te spreken.

De commissie is van mening dat de overheid zowel vanuit de wetgeving als het toezicht moet inspelen op deze ontwikkeling met de vertrouwensbenadering. De overheid zou gebruik moeten maken van de kennis van de bedrijven bij de beheersing van de publieke risico's en de toenemende professionele goede naleving door individuele bedrijven. Daarbij zou ook gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheden binnen de bedrijfskolommen en ketens van eigen auditering om de slechter presterende bedrijven tot betere naleving te brengen.

De commissie is een groot voorstander van de vertrouwensbenadering. Zij realiseert zich terdege dat er ook slechte nalevers zijn en zullen blijven. Een bredere inzet van de vertrouwensbenadering schept ruimte voor de toezichthouders om de slechte nalevers aan te pakken. Het is immers onacceptabel dat deze 'wegkomen' met hun gedrag.

3 Onder handhaving verstaan wij dienstverlening, toezicht en opsporing. Dienstverlening, zoals voorlichting, informatie geven en het laten zien van best practices. Toezicht, zoals objecttoezicht, fysiek toezicht, producttoezicht, systeemtoezicht, horizontaal toezicht, (ongevallen) onderzoeken en thema-acties. Daarbij kan de toezichthouder interveniëren met instrumenten als waarschuwingen, bestuurlijke gesprekken, lasten opleggen, bestuursdwang, boetes en het intrekken van vergunningen. En uiteindelijk als ultimum remedium opsporing, waarbij het strafrecht een rol gaat spelen.

2 De vertrouwensbenadering

Nederland als hightrust samenleving
Nederland wordt vaak gekenschetst als een hightrust samenleving. Daarmee wordt bedoeld dat er sprake is van groot onderling vertrouwen van burgers, bedrijven en overheidsinstanties. De wederzijdse afhankelijkheid zorgt er daarbij ook voor dat men rekening houdt met eventuele gevolgen van de eigen gedragingen voor anderen. Dit vormt een belangrijke basis voor het handelen van burgers en bedrijven. Men gaat er vanuit dat afspraken worden nagekomen. De reacties en gedragingen van andere partijen zijn daarbij goed voorspelbaar. Dit levert zelfvertrouwen en weerbaarheid op. Hightrust samenlevingen worden daarom gezien als stevige en weerbaardere economieën die geacht worden beter crisissen te doorstaan. De keerzijde hiervan is een aversie tegen risico's. Risico's worden in een hightrust samenleving niet goed geaccepteerd. Het voorkomen dat iets misgaat en schade of letstel oplevert is daarbij een groot goed. De overheid geldt daarbij als laatste redmiddel tegen maatschappelijke risico's. Hierbij past ook een risicoregelreflex waarbij na een incident regels worden aangescherpt en het toezicht wordt uitgebreid. Dit om te voorkomen dat een dergelijk incident, zich nog eens voordoet.

Vertrouwen geeft zelfvertrouwen. Om deze simpele reden voelen mensen zich prettiger in een hightrust samenleving dan in een land waar lowtrust het paradigma is. Vertrouwen *krijgen* spreekt iedereen aan. Maar vertrouwen *geven* is veel moeilijker. Daarom bestaat de risicoregelreflex, daarom bestaan er uitdrukkingen als 'vertrouwen is goed, controle is beter', 'vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard' en een 'gezond wantrouwen'. Voor velen is vertrouwen geven nog geloof zonder bewijs.

De vertrouwensbenadering speelt op dit gedragspatroon in door een professionele naleving van wet- en regelgeving door ondernemers als startpunt te kiezen. De commissie wil daarbij echter niet voorbijgaan aan het feit dat een aantal bedrijven negatief afwijkend gedrag vertonen.

Wij pleiten ook niet voor een vertrouwensbenadering waarbij op voorhand vertrouwen wordt gegeven door middel van regelgeving zonder kenbare normen of door middel van uitsluitend intuïtieve risicoselectie door toezichthouders. De commissie pleit voor een heldere en afrekenbare vertrouwensaanpak op basis van regelgeving met duidelijke normen, maar zonder regelvoorschriften op het niveau van omvang, plaats en materiaal én toezicht dat niet alleen gebaseerd is op de vraag 'wat gaat er niet goed', maar ook op de vraag 'bij wie gaat het wel goed'.

De commissie pleit voor regelgeving waarin de normen (x emissiewaarde of x uren werken) helder zijn, zodat bedrijven weten wat de norm is, maar de 'hoe-voorschriften' aan henzelf zijn. Welwillende bedrijven (het leeuwendeel van de bedrijven) die nu nog matig naleven, krijgen hierdoor heldere en uitvoerbare handvatten om afgestemd op het eigen bedrijfsproces het beter te gaan doen.[4]

Wij pleiten er ook voor om toezichthouders eenduidiger te laten optreden door ook elkaar te vertrouwen. De praktijk wijst telkenmale uit dat structureel goed nalevende bedrijven ook verplichtingen vanuit andere overheden goed naleven. Idealiter zou een bedrijf dat is onderzocht door een toezichthouder op zijn nalevings- cultuur en goed is bevonden, niet steeds opnieuw aan andere toezichthouders moeten 'bewijzen' dat zijn cultuur goed is.

En tot slot pleiten wij voor regelgeving waarin het bevoegd gezag, al dan niet bij de vergunning, de discretionaire bevoegdheid krijgt om, zonder de waarden waar de regelgeving voor staat aan te tasten, ruimere voorwaarden toe te passen. De verkenning in de horeca geeft hiervoor concrete aanwijzingen.

Bij het hanteren van de vertrouwensbenadering in wet- en regelgeving speelt het rechtsgelijkheidsbeginsel een belangrijke rol.
Dit beginsel betekent dat onder dezelfde omstandigheden en situaties voor iedereen (in casu alle bedrijven) dezelfde normen gelden. Naleefgedrag is in de wet geen onderscheidende factor, maar is voor de toezichthouder wel bepalend voor het inzetten van de toezichtvorm en de wijze van interveniëren.

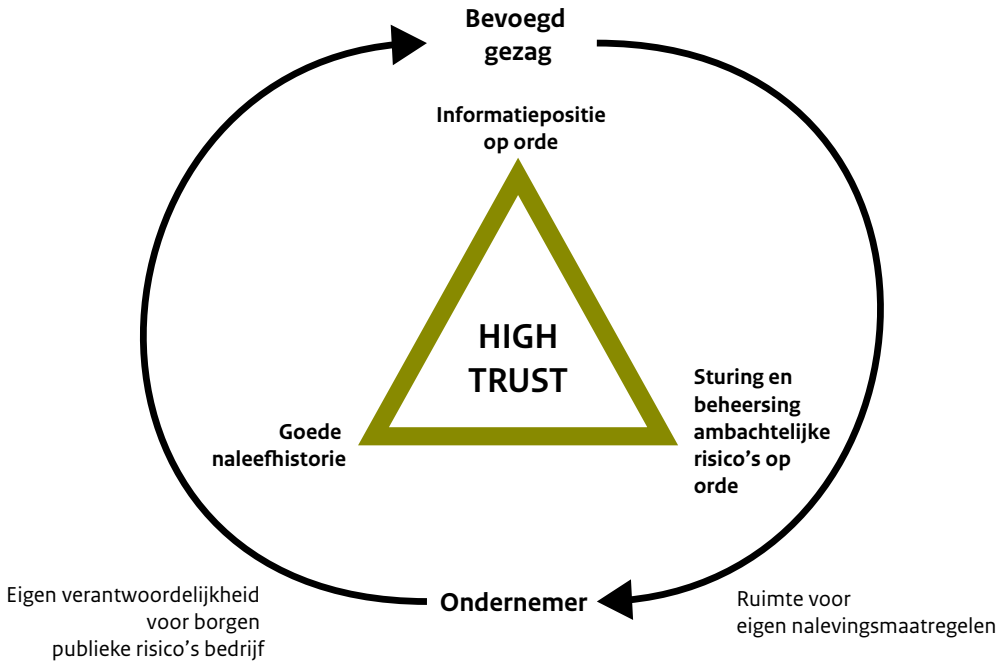
In het toezicht geldt de vertrouwensbenadering voor de bedrijven die intrinsiek gemotiveerd zijn om hun verplichtingen na te leven en dat ook daadwerkelijk doen. Het toezicht kan dan beperkt worden door horizontaal toezicht toe te passen[5], waarbij de toezichthouders uitsluitend reality-checks uitvoeren en de bedrijven een meldings/informatieplicht hebben. In de toekomst zou het in ontwikkeling zijnde ondernemingsdossier daarbij een goede rol kunnen spelen.

4 In het kader van het programma Ondernemingsdossier waarmee de informatieuitwisseling tussen ondernemers en overheid wordt vergemakkelijkt, is tevens een initiatief (project Regelhulp) gestart om voor ondernemers heldere uitleg te geven van de verplichtingen die samenhangen met wettelijke normen en de wijze waarop ondernemers aan die wettelijke normen kunnen voldoen.

5 Zie kader met toelichting over horizontaal toezicht.

Meer modelmatig is bij de vertrouwensbenadering sprake van drie toetspunten: de beheersing van de ambachtelijke risico's door het bedrijf, de nalevingshistorie van het bedrijf en het bekend zijn van het bedrijf bij de overheid. In ruil voor systeemtoezicht en minder beperkende regels en vergunningsvoorwaarden neemt het bedrijf de volle eigen verantwoordelijkheid op zich om de ambachtelijke risico's af te dekken en de verplichtingen na te leven. De overheid als eindverantwoordelijke voor de borging van het maatschappelijke belang behoudt vanzelfsprekend wel de mogelijkheid om in te grijpen als het bedrijf in kwestie zijn verantwoordelijkheid onvoldoende neemt.

Het vertrouwensmodel



Noot: Ambachtelijke risico's is een term uit de veiligheidsbeheersing. Hiermee wordt geduid op het risico's die inherent zijn aan de aard van de activiteit. Het begrip staat dus los van de vraag of een activiteit ambachtelijk dan wel industrieel wordt uitgevoerd.

In het model staat de situatie van 'high trust' in de relatie tussen het bevoegde gezag en het bedrijf centraal. In die situatie kan het bevoegde gezag erop vertrouwen dat het bedrijf de risico's van de eigen bedrijfsactiviteiten adequaat beheerst. Het is ook pas in die situatie dat de overheid het bedrijf de volle ruimte biedt voor het zelf organiseren van de naleving van de wet. De situatie van 'high trust' wordt alleen bereikt als aan de randvoorwaarden (adequate beheersing ambachtelijke risico's, goede naleefhistorie en voldoende bekend zijn bij het bevoegde gezag) wordt voldaan. Indien niet aan alle randvoorwaarden wordt voldaan is er dus geen sprake van een high trust situatie en krijgt het bedrijf ook niet de ruimte voor een volle eigen invulling. Aan de hand van deze randvoorwaarden kan het bevoegde gezag dan bepalen welke verbeteringen moeten worden doorgevoerd om alsnog de situatie van 'high trust' te bereiken.

Samenwerking bedrijven en overheid

De verkenning bij de ruimtelijke inrichting van het industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat laat zien dat de vertrouwensbenadering zich niet hoeft te beperken tot de overheid als regelgever of het handelen van een individueel bedrijf. De aanpak kan in de ogen van de commissie model staan voor een vertrouwensbenadering bij de inrichting van een locatie. De overheid biedt daarbij dan aan bedrijven in dat gebied de ruimte om met gezamenlijke set en de overheid *samen* de wettelijke kaders invullen met een set afspraken en gedragsregels de wijze van naleving van de wettelijke normen te organiseren. Elk bedrijf draagt daarbij de verantwoordelijkheid voor de eigen naleving, waarbij tegelijkertijd de bedrijven gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen om als collectief na te leven, al dan niet onder de regie van een gebiedsregisseur. Met name op het vlak van verplichte voorzieningen voor de individuele bedrijven, maar ook het definiëren van de beschikbare risicoruimte in de veiligheidscontour schept ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. De verkenning kan als voorbeeld dienen voor verdere gebiedsontwikkeling waar gemeenschappelijke belangen een rol spelen.

3 Vertrouwen is niet niks doen

Het toepassen van de vertrouwensbenadering vergt moed. Moed om regels achterwege te laten. Moed om de samenleving te vertellen dat een risicoloze maatschappij niet bestaat, omdat extreem natuurgeweld en menselijke tekortkomingen rampen, ongevallen en ongelukken zullen blijven veroorzaken, waar geen enkele wetgever en geen enkele toezichthouder als ultieme waarborg tegen opgewassen is. Moed om te durven vaststellen dat ook goedpresterende bedrijven fouten blijven maken. En in situaties waarbij deze bedrijven hun falen registreren, melden en maatregelen nemen om het beter te doen, niet terug te vallen op controles en inspecties.
En de moed om te willen vaststellen voor welke bedrijven een vertrouwensbenadering passend is. Die investering door de toezichthouders vergt tijd en zal tijdelijk ten koste gaan van toezicht op andere bedrijven. De kost gaat ook hier voor de baat uit. Niet alleen heeft de praktijk uitgewezen dat het geven van vertrouwen aan goedpresterende bedrijven de naleving robuuster en duurzamer maakt, maar ook geeft het op langere termijn de mogelijkheid om het toezicht meer gericht uit te oefenen op slecht presterende bedrijven.

Want vertrouwen is ook: niet niks doen. Het is hard werken. Voor de wetgever, voor de toezichthouder, voor bedrijven. Om de vertrouwensbenadering gestalte te geven, beschrijven we ons advies in termen van wat wij de verschillende spelers verwachten om deze aanpak te doen slagen.

De wetgever

De wetgever moet er bij het wetgevende proces alert op blijven dat er geen onnodig gedetailleerde bepalingen insluipen, om te voorkomen dat slechts één oplossing mogelijk is om het gewenste doel te bereiken. Dat schrikt niet alleen bedrijven af, maar verhindert ook het ontwikkelen van andere, innovatieve oplossingen. Bovendien moet dergelijke regelgeving regelmatig worden aangepast, omdat deze niet langer past bij de mogelijkheden die de markt te bieden heeft. Zeker bij detailvoorschriften betreffende de te volgen procedures, te gebruiken materialen, het aangeven van maten en afstanden en vervangingstijdstippen past terughoudendheid.

Bestaande wet- en regelgeving bevat nog veel van dergelijke detailvoorschriften, hoewel er ook goede voorbeelden zijn. Detailvoorschriften zijn veelal overbodig en onnodig, maar tegelijkertijd moeten wet- en regelgeving wel kenbare normatiek bevatten, zodat de bedrijven weten aan welke normatieve doelen zij moeten voldoen (rechtszekerheid) en zodat toezichthouders weten welke normatiek zij moeten handhaven. Regelgeving zonder kenbare normatiek maar uitsluitend met zorgverplichtingen leidt tot grote verschillen in interpretatie met risico's voor de samenleving, tot onduidelijkheid bij bedrijven en tot situaties waarbij de rechter aangeeft dat handhaving zonder kenbare normen niet aan de orde is.

Wij zijn ons er van bewust dat wet- en regelgeving steeds vaker op Europees of zelfs internationaal verdragsniveau tot stand komt. We ontkomen echter niet aan de indruk dat bij de doorvertaling van Europese of internationale verdragen in Nederlandse wet- en regelgeving veel detailbepalingen erin sluipen. Het Regeldrukprogramma van het huidige en voorgaande kabinetten licht daartoe ook domeingewijs bestaande wetten en regels door op bedrijfsniveau om dergelijke hinderlijke detailbepalingen te identificeren. Het elimineren van zogenoemde Nederlandse koppen op Europese regels is daarbij één van de speerpunten. Nieuwe wet- en regelgeving wordt in dat verband ook doorgelicht op vermijdbare detailbepalingen. In het meerjarenprogramma van de Inspectieraad, een samenwerkingsverband van de rijksinspecties, is een van de doelen dat de inspecties de komende jaren op hun eigen terrein aangeven wat de staat van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de diverse wetgevingscomplexen is. Deze signaaltoetsen kunnen behulpzaam zijn voor de wetgever om de bestaande wetgeving door te lichten.

De vertrouwensbenadering is wereldwijd zeker nog geen gemeengoed; het geloof in voorschriften om risico's te beheersen voert internationaal de boventoon. Dat geldt ook voor de regels die toezichthouders opdragen volumegericht (aantallen inspecties per periode) toezicht te houden in plaats van risicogericht (gebaseerd op het feitelijke gedrag van bedrijven). Het vergt moed en een lange adem om als Nederland steeds het alternatief in te brengen, maar ons land zou wel een pioniersrol kunnen vervullen.

De politiek

Politieke ambtsdragers moeten op alle niveaus en in al hun hoedanigheden de vertrouwensbenadering uitdragen. Juist omdat vertrouwen moed vergt en nog lang niet bij iedereen is verinnerlijkt als een begaanbaar pad, is het uitstralen van de wil om een hightrust samenleving na te streven onmisbaar voor een vertrouwensbenadering. Daar hoort bij dat de schaduwkant van de samenleving ook in beeld komt, teneinde burgers en bedrijven het vertrouwen te geven dat degenen die welbewust een loopje nemen met het recht en de naleving er van hier niet mee wegkomen.
Het expliciet toepassen van het naming en faming-aspect geeft de burgers het vooruitzicht op beter kunnen kiezen bij welk bedrijf zij willen 'winkelen'. Het vergroten van het handelingsperspectief voor burgers door deze aanpak kan er wellicht ook toe leiden dat zij nog meer deelnemen aan de samenleving door hun eigen ervaringen te delen door middel van de sociale media.

Belangrijk is dat politici blijven uitdragen dat een risicoloze samenleving niet bestaat én dat regels en toezicht ook nooit kunnen uitsluiten dat er rampen plaatsvinden. Hoewel soms nodig, is terughoudendheid met de risicoregelreflex na incidenten een van de voorwaarden om daadwerkelijk de vertrouwensbenadering tot wasdom te laten komen.

De toezichthouders

De meeste toezichthouders in Nederland kennen een risicogerichte aanpak om te bepalen welke aandacht de ondertoezichtstaande verdient. De veelal volumegerichte voorschriften in Europese- en verdragsregelgeving belemmeren echter nog te vaak een 100% risicogerichte aanpak.

Toezichthouders moeten hun handelingsrepertoire vergroten. Zij moeten niet alleen op zoek blijven gaan naar wat fout kan gaan, zij moeten ook op zoek gaan naar bedrijven die intrinsiek gemotiveerd zijn om het goed te doen en dat ook daadwerkelijk doen. Behulpzaam daarbij is het eerder genoemde onderscheid in gedragspatronen. [6]

Bij de calculerende nalevers moeten toezichthouders in de meeste gevallen optreden met repressieve maatregelen, zoals door het opleggen van boetes of het intrekken van vergunningen. Deze bedrijven mogen zich ook vaak verheugen in de aandacht van het Openbaar Ministerie. Bij de welwillende nalevers handhaven toezichthouders door middel van een mix aan maatregelen, zoals het geven van voorlichting, de mogelijkheid bieden om de fout te herstellen en het opleggen van sancties. De betrouwbare nalevers kwalificeren zich voor handhavingsconvenanten waarbij de toezichthouder het systeem doorlicht en met reality checks hierop toeziet.
Het is het werk van de toezichthouders om deze gedragspatronen te herkennen en hun aanpak daarop af te stemmen. Voor de vertrouwensbenadering moeten toezichthouders als aanvulling de toezichtvorm systeemtoezicht bij bedrijven die over risicomanagementsystemen beschikken, gaan hanteren, voor zover zij dat al niet doen. Systeemtoezicht kan een opmaat zijn voor horizontaal toezicht, een toezichtvorm die zeer passend is in een vertrouwensbenadering. Horizontaal toezicht wordt nog niet breed toegepast, maar is al wel onderzocht door de commissie Stevens[7] op het belastingdomein. De aanbevelingen van deze commissie om het voortraject verder te professionaliseren en het instrument aan te vullen met reality-checks, zijn voor een robuuste vorm van horizontaal toezicht van belang.

Horizontaal toezicht
Horizontaal toezicht is een toezichtvorm waarbij de ondertoezichtstaande en de toezichthouder elkaars verplichtingen vastleggen in een handhavingsconvenant. Daarin staan de wijze waarop het bedrijf zijn verplichtingen wil naleven en de wijze waarop de toezichthouder toezicht houdt (reality-checks).
Verplichtingen als het registreren/melden van overtredingen en/of het periodiek verstrekken van relevante informatie zijn onderdeel van het convenant.
Het bedrijf neemt de volle verantwoordelijkheid voor de naleving en de bedrijfscultuur die daar voor nodig is en is transparant over zijn resultaten. De toezichthouder beperkt de toezichtactiviteiten.
Aan horizontaal toezicht gaat een intensief traject vooraf waarbij het bedrijf zijn maatregelen completeert om ‘compliant’ te kunnen zijn. Sommige bedrijven trainen soms opnieuw hun medewerkers.
Er zijn bedrijven die zelfs afspraken maken met hun opdrachtgevers om hun risico’s te verkleinen.
Een convenant wordt voor een bepaalde tijd gesloten. Aspecten als een nieuwe leiding, een nieuwe kwaliteitsmanager, fusies en overnames kunnen aanleiding vormen om het bedrijf extra te bezoeken.

Horizontaal toezicht is maatwerk. Afhankelijk van het ‘ambachtelijke’ risico in de sector kunnen meer reality-checks in de vorm van object/producttoezicht of audits, noodzakelijk zijn. De verkenning in de chemische sector laat dat zien. Ook kunnen gebruiken in de sector het aantal reality-checks vergroten. Zo heeft de luchtvaartsector in het buitenland soms aantoonbare ‘inspecties’ nodig om de landingsrechten te verkrijgen of te behouden.

Horizontaal toezicht is gemakkelijker te bereiken voor (grote) bedrijven die over een risicomanagementsysteem beschikken, omdat systeemtoezicht de opmaat kan zijn voor een convenant.
Voor MKB-bedrijven ligt dat anders. Toezichthouders moeten creatief zijn om ook deze bedrijven onder de vertrouwensbenadering te kunnen brengen, indien zij goed presteren. Afspraken met de branchevereniging of het onder een convenant brengen van een bedrijf dat kleine(re) bedrijven inhuurt als flexibele schil, kunnen als voorbeelden dienen. Het zijn slechts voorbeelden, maar het kan niet zo zijn dat de vertrouwensbenadering een voorrecht wordt voor grote bedrijven. De verkenning in de horeca wijst overigens uit dat er mogelijkheden zijn om voor kleine(re) bedrijven de vertrouwensbenadering toe te passen.

6 F. Six (2010), vertrouwen in toezicht, Tijdschrift voor toezicht, 6-28
7 Commissie Horizontaal Toezicht – Fiscaal toezicht op maat, juni 2012

Een aandachtspunt bij de toepassing van de vertrouwensbenadering is de informatiepositie van de toezichthouder. Wet- en regelgeving kent in het algemeen geen *brengplicht* van informatie voor de ondertoezichtstaanden, maar een *haalrecht* voor de toezichthouders. Daardoor zijn in sectoren met veel ondertoezichtstaanden niet altijd alle bedrijven of hun nalevingsniveau in beeld. Door middel van informatie-uitwisseling en samenwerking trachten de toezichthouders dit tekort te compenseren, maar het is goed om te beseffen dat informatietekorten bestaan. Nieuwe ontwikkelingen als het programma Ondernemingsdossier, waarin informatie over een bedrijf - al dan niet digitaal - beter ontsloten wordt voor overheidsinstanties kunnen daarbij op termijn een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de informatiepositie betekenen.

De beperkte informatiepositie zou ook aanleiding moeten zijn voor een intensievere samenwerking en onderling vertrouwen van toezichthouders. Een goed nalevend bedrijf moet er op kunnen vertrouwen dat alle toezichthouders een door een van hen uitgevoerd onderzoek naar de cultuur als richtsnoer nemen. Het steeds opnieuw aantonen van 'het goed zijn' voelt voor het bedrijf immers als wantrouwen. Een andere toezichthouder kan wel de afdekking van specifiek risico's die alleen in zijn domein gelden, checken.

De bedrijven

Voor een vertrouwensbenadering moeten bedrijven de bereidheid hebben om de eigen verantwoordelijkheid ten volle te nemen om zowel hun verplichtingen na te leven als om hun bedrijfscultuur zodanig vorm te geven dat zij hun verplichtingen ook daadwerkelijk kunnen naleven. Daarbij hoort ook transparantie over hun resultaten en de eventuele overtredingen. Het toekomstige ondernemingsdossier kan daarbij goede diensten bewijzen.

Goed-nalevende bedrijven zouden de vertrouwensbenadering kunnen versnellen door zichzelf te melden bij hun toezichthouders. Daarmee zouden zij van hun kant het vertrouwen in de vertrouwensbenadering kenbaar maken. Deze aanpak vergt immers wederzijds vertrouwen, het mag naar onze mening niet alleen een opdracht voor de overheid zijn.
Ook voor de *certificerende* instellingen in Nederland heeft de vertrouwensbenadering betekenis. Wij gaan er van uit dat de *product*certificeerders hun al bestaande kwaliteit nog verder verbeteren, zodat wet- en regelgeving zonder productvoorschriften ook beter haalbaar wordt. Voor de *proces*certificeerders zou moeten gelden dat de toezichthouders meer kunnen gaan leunen op de certificaten die zij bedrijven verstrekken. Zij kunnen hun certificeringsproces tot een hoger kwaliteitsniveau brengen, althans in sommige sectoren. Dat zullen zij in samenspraak moeten doen met de toezichthouders in verband met de te stellen eisen en de brancheverenigingen, omdat daar ook kosten voor de bedrijven aan verbonden kunnen zijn. Daarbij moet wel gewaakt worden voor situaties waarin nieuwe toetreders nauwelijks kansen krijgen. Het is voor ons niet goed denkbaar dat in de vertrouwensbenadering toezichthouders erkenningen moeten intrekken van certificerende instellingen. Zij zouden juist moeten nastreven dat hun certificaten een hoge waarde hebben voor bedrijven en de overheid.

4 De verkenningen

Als basis voor ons rapport zijn er drie verkenningen uitgevoerd: de chemisch industrie, de horeca en de ruimtelijke inrichting van het industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat.

Maatwerk in het toezicht op de chemische industrie

De eerste verkenning betreft de voor de Nederlandse economie belangrijke chemische industrie. Hoewel in de chemie ook een groot aantal kleinere bedrijven actief is, wordt het beeld ervan deze sector vooral bepaald door grotere bedrijven. Dit geldt zeker voor het segment van de productiebedrijven waar deze verkenning is uitgevoerd. De kleinere spelers bij de productiebedrijven behoren ook tot de grotere MKB-bedrijven.
Het belang van de chemie wordt niet alleen gevormd door de bijdrage aan het bruto nationaal product, maar ook door de internationale oriëntatie en het innovatieve karakter van de sector.
Niet voor niets wordt de chemie gezien als één van de topsectoren, waar het herstel uit de huidige crisis vandaan moet komen.
Tegelijkertijd zijn aan de chemische industrie grote maatschappelijke risico's verbonden. Op grond daarvan is de chemie een zeer sterk gereguleerde sector.

Deze regulering komt niet alleen van de overheid maar ook uit de sector zelf. Deze zelfregulering wordt mede ingegeven door de noodzaak om internationale afnemers een hoge kwaliteit van de producten te kunnen garanderen. Deze zelfregulering is echter ook een respons op recente incidenten als in Moerdijk en de daaruit voortgekomen maatschappelijke roep om streng toezicht op deze 'gevaarlijke' industrie. De top van de chemische industrie heeft daarom een manifest uitgebracht waarin zij samen met VNO-NCW aangeeft de eigen verantwoordelijkheid voor een veilige omgeving van chemiebedrijven te willen[8]. Met interne regels en additionele maatregelen word zo de interne risicobeheersing verder aangescherpt.

Het zwaartepunt van de overheidsregulering ligt op de domeinen van de milieuwetgeving, de externe veiligheid en de arbowetgeving. Een belangrijk deel daarvan komt voort uit het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en het Besluit externe veiligheid industrie (Bevi). De chemische industrie staat daarin te boek als risicobedrijven, waarvoor geldt dat een incident gemakkelijk kan uitgroeien tot een ramp waarbij doden kunnen vallen en de omgeving en het milieu grote schade kunnen oplopen. Om dat risico in te dammen schrijven deze besluiten aan de bedrijven een risicobeheersingsysteem voor. Het toezicht op de sector is daarbij deels georganiseerd als een vorm van systeemtoezicht, waarbij vooral gekeken worden naar de organisatie van veilige bedrijfsprocessen en de risicobeheersing.
In deze verkenning staan de risicobeheersing en het systeemtoezicht centraal. Daarbij komt uit de verkenning naar voren dat ook in deze risicovolle sector het mogelijk is met het naleefgedrag rekening te houden. Daarbij pleit de werkgroep voor het handhaven van het hoge niveau van regelgeving, maar het tevens versterken van het systeemgerichte toezicht voor de betrouwbare nalever in de chemie. Deze betrouwbare nalevers onderscheiden zich van de andere bedrijven door transparantie over het eigen nalevingsgedrag, een aantoonbare beheersing van risico's, voorspelbaar ondernemersgedrag en een goede reputatie en veiligheidscultuur. De versterking van het systeemtoezicht behelst een meer op het bedrijf gemodelleerd toezicht waarbij gebruik wordt gemaakt van het interne veiligheidsonderzoek van het bedrijf zelf.

Opbrengst pilot Chemie
Het toezicht wordt daarmee een stuk meer bedrijfseigen. De werkgroep spreekt dan ook een maatwerkaanpak. Voor slecht nalevende bedrijven zou daarbij onverminderd een strikt toezicht moeten worden gehandhaafd. Doordat er bij het toezicht op de goede nalevers capaciteit vrij komt kan het toezicht op de calculerende nalevers worden geïntensiveerd. Voor de betrouwbare nalever gaat het systeemtoezicht gepaard met minder extra kosten en ergernis.

Een dergelijk maatwerkaanpak in het toezicht zal echter niet 1-2-3 kunnen worden ingevoerd. Hierbij moet in de eerste plaats in een samenspraak van toezichthouders en bedrijven een objectief en inzichtelijk systeem van criteria voor de kwalificatie van het naleefgedrag van de bedrijven worden ontwikkeld. Moeten toezichthouders nog een stevige slag slaan met het professionaliseren van het toezicht en binnen de vigerende wet- en regelgeving toezichthouders de ruimte krijgen om eigen, onderbouwde afwegingen van het naleefgedrag van de bedrijven te maken en moeten ook de mogelijkheid van alternatieven voor veiligheids- en milieurisico's worden toegestaan en eigen regels en de bijbehorende certificaten worden meegenomen.
Er is samenvattend dus nog een stevige slag te slaan voordat de voorgestelde maatwerkaanpak in de praktijk kan worden gebracht. Hierbij kan worden aangesloten op het werk dat in het kader van het gezamenlijke overleg van de overheid en de chemische industrie gevoerd wordt binnen het LAT Rb en de organisatie van de BRZO-RUD's. Binnen deze overlegstructuren worden thans al flinke stappen gezet om een dergelijke maatwerkaanpak mogelijk te maken.

8 Veiligheid voorop, manifest van VNO-NCW, VHCP, VNCI, VNPI en VOTOB van september 2011

De gemeentelijke vergunningverlening aan en het toezicht op de horeca

Anders dan de chemie wordt de horeca gedomineerd door het MKB en vooral de kleinere bedrijven. Horecabedrijven richten zich daarbij vooral op de lokale of regionale markt.
De economische betekenis van de horeca is vooral gelegen in het ondersteunen van het leefklimaat en het toerisme en als sector waar grote aantallen - vaak laaggeschoolde - werkzoekenden (parttime) werk vinden.

Als sector die opereert op het snijvlak van meerdere maatschappelijke belangen kent de horeca een groot aantal ambachtelijke risico's, zoals de voedselveiligheid, de verstoring van de openbare orde en drankmisbruik. De horeca is daarom ook een zwaar gereguleerde sector Het zwaartepunt van deze regulering ligt bij de gemeente. Het is de gemeente die op basis van eigen bevoegdheden of op basis van in medebewind uitgevoerde landelijke wetgeving (vooral de Drank- en Horecawet) de regels voor de lokale horeca stelt, vergunningen verleent, toezicht houdt en bestuurlijk handhaaft. Daarbij stelt feitelijk elke gemeente eigen regels en normen voor de horeca vast. Dit maakt ook dat er grote verschillen bestaan in de regels waaraan horecabedrijven zich moeten houden.

In deze pilot is gekeken naar de mogelijkheden om op grond van de vertrouwensbenadering in de lokale vergunningverlening, het toezicht en de handhaving de regeldruk gericht op structureel goed nalevende horecabedrijven te verminderen. In de pilot is gekeken naar de situatie in de vier grote steden, die samen ongeveer 20% van de Nederlandse horecasector herbergen. Daarbij zijn de lokale horecaregimes onderling vergeleken. Vervolgens is gekeken wat deze steden zouden kunnen doen om voor de betrouwbare horecaondernemer de regeldruk te verminderen.

Uit de verkenning komt naar voren dat deze mogelijkheden zeker aanwezig zijn. Grotendeels hebben de regels te maken met het voorkomen van incidenten, waarvan mag worden verwacht dat die niet snel bij structureel goede nalevers zullen optreden. Deze betrouwbare nalevers zouden gelet daarop ook meer ruimte kunnen krijgen binnen de horecaregels. Bijvoorbeeld bij de voor kroegen verplichte sluitingstijden. De risico's van nachtelijke overlast voor de buurt liggen bij de structureel goede nalever veel lager.

Een aandachtspunt bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel is hier dat het grotendeels MKB-bedrijven zijn, waarbij het naleefgedrag vooral wordt bepaald door het persoonlijk optreden van de ondernemer/bedrijfsleider. De wijze van optreden is daarbij nauwelijks vastgelegd in procedures. Toetsing van de betrouwbaarheid van het naleefgedrag moet daarom ook veel meer berusten op een open communicatie van de ondernemer over de eigen activiteiten (eventueel via een ondernemingsdossier), de in toezichtrapporten vastgelegde oordelen en eventuele deelname van die bedrijven aan branchebrede kwaliteitszorgprogramma's. Dat hierbij sprake is van een lichtere toetsing dan in de chemie is te rechtvaardigen vanuit het lagere risicoprofiel dat voor de horeca geldt. De eventuele stapeling van risico's is hierbij dan wel een aandachtspunt.

Met de doorvoering van de vertrouwensbenadering in de horeca ontstaat zo wederom een maatwerkaanpak. De basis voor deze maatwerkaanpak zou de horecavergunning - waarover de alcohol schenkende horeca moet beschikken – moeten zijn. In de vergunning worden immers de horecaregels doorvertaald naar de specifieke situatie van het individuele horecabedrijf. De op de vertrouwenspositie van het horecabedrijf gebaseerde regels zouden daarin ook vermeld kunnen worden. Het gebruik van de vergunning voor deze maatwerkbenadering biedt bovendien een sterke sanctie mogelijkheid bij overtreding van de regels en/of misbruik van het geschonken vertrouwen.

Opbrengst pilot Horeca
Deze horecapilot heeft ertoe geleid dat er in G4-verband gesproken wordt over de mogelijkheid van een gezamenlijke inzet op een gerichte verruiming van de horecaregels voor structureel goed nalevende horecabedrijven. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Drank- en Horecawet per 1 januari 2013 zijn de mogelijkheden voor de gemeenten om een vertrouwensbenadering in de horeca toe te passen ook sterk vergroot. Aan de hand van de mogelijkheden die zo ontstaan, zal een model worden opgesteld voor een vertrouwensaanpak in de horeca die via de Vereniging Nederlandse Gemeenten voor andere gemeenten beschikbaar komt.

De vertrouwensaanpak bij de ruimtelijke inrichting van industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat

De derde pilot is duidelijk anders. Hierin staat niet de toepassing van de vertrouwensbenadering op individuele bedrijven centraal, maar wordt de vertrouwensbenadering gebiedsgericht toegepast. Hierbij gaat het om de regels over de ruimtelijke inrichting en maatregelen ter bevordering van de externe veiligheid van het Haven Industrieel Complex (HIC) van Rotterdam. Als thuishaven van een belangrijk deel van de Nederlandse chemische industrie behoort dit gebied tot de belangrijkste industriële zones van Nederland. Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR) dat als ('overheids')-N.V. als zelfstandige private partij opereert, treedt als beheerder en grondexploitant op.

Voor de inrichting van het gebied is gelet op de aanwezige BRZO-bedrijven onder andere de wet- en regelgeving rondom de externe veiligheid van groot belang. Deze regelgeving bepaalt dat er rondom risicovolle activiteiten risicocontouren liggen waarbinnen geen kwetsbare objecten aanwezig mogen zijn. Bovendien moet bij plaatsing van nieuwe en de uitbreiding c.q. aanpassing van bestaande activiteiten rekening worden gehouden met de impact op de risico's van niet-BEVI bedrijven in het gebied. Deze regels werpen in sommige gevallen onnodig blokkades op voor een efficiënte benutting van de schaarse ruimte in het gebied. De ruimte voor vestiging van nieuwe havengebonden niet-risicobedrijven (zoals installatiebedrijven, scheepswerven) en voor overheidsdiensten is beperkt, ook als de aanwezigheid van die activiteiten juist voor de verdere ontwikkeling van het gebied van groot belang is.
Voor de ontwikkeling van de haven is het wenselijk een meer gebiedsgerichte benadering voor externe veiligheid toe te passen. Met het oog op de toekomst als haven- en industriecomplex hebben de gemeente Rotterdam, de DCMR en het Havenbedrijf de aanstaande herziening van het bestemmingsplan (2013) benut om een plan voor de toekomstige gebiedsinrichting te ontwerpen waarbij de veiligheid voor de omgeving gewaarborgd blijft maar meer mogelijkheden ontstaan voor vestiging van haven- en industriegebonden niet-risicobedrijven die de functie van het gebied als thuishaven voor risico bedrijven versterken.

Toepassing van de veiligheidscontour (een bestaande mogelijkheid in de regelgeving) geeft hieraan invulling. De contour definieert de beschikbare risicoruimte van de haven en geeft tevens aan waar ruimte is voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van de haven. Dit schept helderheid over de beschikbare ruimte voor zowel de bedrijven als de omgeving. Met een veiligheidscontour wordt het onder bepaalde voorwaarden eenvoudiger om bepaalde (beperkt) kwetsbare bedrijven in het havengebied te vestigen. Voorwaarde voor het aanwezig zijn of vestiging van dergelijke bedrijven binnen een veiligheidscontour is dat zij functioneel gebonden zijn aan de haven- en industrie-activiteiten in het gebied. Groei van het groepsrisico door onnodige arbeidsintensieve (kantoor) activiteiten wordt door die voorwaarde voorkomen. Het toepassen van de veiligheidscontour kan de effectiviteit en flexibiliteit binnen het gebied verhogen.

Met het oog op het verder versterken van de veiligheid en tegelijk de ontwikkelingsmogelijkheden te vergroten, wordt een benadering uitgewerkt waarbij relevante partijen (o.a. DCMR, VRR, bedrijfsleven en HbR) in gezamenlijkheid een proces inrichten en afspraken maken over aanvullende maatregelen in het gebied, die de bescherming van personen binnen dat gebied vergroten en de mogelijkheden van het gebied voor BEVI-inrichtingen en functioneel gebonden activiteiten vergroten. HbR neemt hierbij een coördinerende rol en kan, waar toepasselijk, ook privaatrechtelijke afspraken met de bedrijven in het gebied maken. Door de aanmelding van het HIC als ontwikkelingsgebied in het kader van het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, doet zich daarnaast de mogelijkheid voor om een aantal generieke maatregelen via planregels in het bestemmingsplan te borgen. Hierbij wordt gedacht aan (extra) bescherming in de vorm van een standaard maatregelenpakket voor kantoorgebouwen. De precieze vormgeving van dit standaardpakket vereist nog nadere studie.

In deze opzet kunnen de procedures bij de plaatsing van nieuwe bedrijven wellicht worden versneld. Vergunningverlening en handhaving blijft uiteraard een taak van het bevoegde gezag. Ook de inspectie van de naleving van de veiligheidsregelgeving bij bedrijven blijft onverkort van kracht. Dat geldt ook voor de adviesrol van de Veiligheidsregio bij vergunningverlening en ruimtelijke plannen, met dit verschil dat de advisering eerder in het proces van vestiging van een bedrijf tot stand komt. Over deze aanpak is inmiddels een afsprakenkader in voorbereiding dat bestuurlijk gefinaliseerd moet worden bij de actualisatie van het bestemmingsplan in 2013. Daarbij wordt overigens voor een ingroeimodel gekozen waarbij gestart wordt met de bedrijven en buisleidingen in het gebied, binnen de mogelijkheden van de bestaande regelgeving voor externe veiligheid. Bij bewezen succes zal de benadering ook toegepast worden op andere risicobronnen zoals transportassen en windturbines. Een en ander wordt nog uitgewerkt.

Opbrengst pilot Botlek/Vondelingenplaat
Met dit project is een mogelijk model ontstaan voor een vertrouwensaanpak waarbij de wettelijke kaders door overheid en bedrijfsleven gezamenlijk worden ingevuld, en aangevuld met een set gebiedsgerichte afspraken en gedragsregels.Hierbij is een gebiedsregisseur (in dit geval het havenbedrijf) actief om proces en afspraken over aanvullende maatregelen effectief te implementeren. Deze aanpak dient daarmee de publieke belangen en vergroot tegelijkertijd de speelruimte voor de bedrijven binnen het gebied. Inmiddels zijn er in het Rotterdamse plannen om op dezelfde wijze de externe veiligheid binnen het gehele haven- en industriegebied te organiseren. Ook is vanuit andere regio's en branches belangstelling getoond voor deze aanpak. De aanpak wordt ook gezien als mogelijke aanvulling op het idee van een regellichte zone.

Advies professor Lex Michiels

Differentiatie van regelgeving en handhaving naar doelgroepen

Prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels

1 Inleiding en vraagstelling

In november 2011 is mij van de zijde van het ministerie van EL&I verzocht een verkennend advies (essay) te schrijven over de mogelijkheden van differentiatie van regelgeving en handhaving naar doelgroepen. De adviesaanvraag is uitgewerkt in de notitie 'Vertrouwensaanpak: Juridische adviesvraag naar mogelijkheden van differentiatie wetgeving naar doelgroepen'. Met hetgeen hierna volgt, voldoe ik aan dit verzoek. De aanleiding voor de adviesvraag is kort gezegd de volgende. De regeldruk wordt door vele bedrijven als hoog ervaren. Bedrijven die de wet structureel goed naleven, zouden kunnen worden 'beloond' door voor hen minder of minder gedetailleerde regels te laten gelden, zonder dat daarmee de wettelijke kaders worden verlaten (vertrouwensaanpak). De differentiatie die in de sfeer van het toezicht op de naleving reeds wordt gebezigd, zou wellicht ook bij de normstelling mogelijk zijn, zonder daarmee in strijd met het gelijkheidsbeginsel te komen. Bij de beantwoording van de eerste vraag zou daarom ook moeten worden gekeken naar de grondslag van de gedifferentieerde aanpak bij het toezicht. NB: ofschoon de adviesaanvraag in de hoofdvraag slechts op differentiatie in regelgeving ziet, betreffen de meeste subvragen de differentiatie in de handhaving. Omdat op dat vlak al veel ervaring met differentiatie is opgedaan, wordt hierna relatief uitgebreid (en eerst zelfs) op de handhaving ingegaan.
De adviesaanvraag is niet beperkt tot een of meer branches van bedrijven, maar in de korte ter beschikking staande tijd kon uiteraard slechts op enkele specifieke voorbeelden worden ingegaan. Het essay heeft primair een algemeen karakter. De verwijzing naar bronnen is beperkt gehouden.

De adviesvraag luidt als volgt:

Hoofdvraag

Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen voor het toepassen van de mogelijkheid van differentiatie in de wettelijke (uitvoerings) voorschriften aan de hand van de kenmerken van de normadressanten dan wel van hun bedrijfsvoering?

Subvragen

1. Laat de huidige wetgeving al ruimte voor differentiatie, bijvoorbeeld in het toezicht en de handhaving? Of staat een bestuurlijke handhavingsplicht daaraan in de weg?
2. Hoe kan die ruimte in de wetgeving worden vergroot? Kunnen verschillende regels worden opgesteld voor verschillende groepen? Of kan er meer ruimte worden geschapen voor (differentiatie in) de handhaving of voor het maken van afspraken (convenanten) tussen bestuur en bedrijven?
3. Aan welke randvoorwaarden moet daarbij worden voldaan? Besteed hierbij ook aandacht aan de mogelijkheid dat derden bezwaar en beroep kunnen aantekenen en handhavingverzoeken kunnen indienen.
4. Wat zijn de gevolgen voor de aansprakelijkheid van de overheid, wanneer toch dingen mis gaan, óók bij bedrijven die als goede nalevers te boek staan? Welke rol spelen derde-belanghebbenden, zoals omwonenden of milieuorganisaties? Kunnen zij door het instellen van procedures de bejegening van bepaalde doelgroepen door het bestuur beïnvloeden?
5. Welke terreinen of sectoren lenen zich bij uitstek voor differentiatie in de wetgeving? Spelen daarbij nog Europeesrechtelijke grenzen een rol?

Alvorens deze vragen te behandelen en de hoofdvraag in §6 van een samenvattend antwoord te voorzien, maak ik enkele opmerkingen ter verheldering van de adviesvraag.

Wettelijke kaders
In de adviesvraag wordt gesproken van wettelijke kaders, ter onderscheiding van de regels ter uitwerking van die kaders. Maar wat zijn wettelijke kaders? Volgens de adviesvraag (p. 1) zou het bij de wettelijke kaders gaan om de 'hoofddoelen en waarden die de wet- en regelgeving beoogt te verwezenlijken'. Die hoofddoelen en waarden zijn echter als zodanig alleen (door burgers en bedrijven) *na te leven* voor zover ze in algemene of bijzondere *voorschriften* (regels) zijn neergelegd. Het toezicht (als bedoeld in de Awb) ziet immers op de naleving van voorschriften, niet van waarden en doelstellingen. Dit geldt ook voor het systeemtoezicht. Weliswaar wordt daarbij niet direct naar de naleving van voorschriften gekeken, maar wel indirect. Door het bedrijfscontrolesysteem te bekijken, wordt nagegaan of dit voldoende garanties biedt dat de voorschriften worden nageleefd en dáár gaat het uiteindelijk om. Of bepaalde achterliggende doelstellin-

gen van de wetgever worden bereikt, die deze niet in voorschriften heeft 'vertaald', staat niet ter beoordeling van een toezichthouder. Wel moeten wettelijke regels vaak bij de toepassing ervan in de praktijk (o.a. door de toezichthouder) worden uitgelegd en daarbij speelt de bedoeling van de wetgever natuurlijk een rol.
Het gaat bij naleving en handhaving dus om voorschriften, bij of krachtens de wet gesteld, dus behalve bepalingen in wetten ook amvb- en vergunningvoorschriften. Naast regels die qua inhoud een fundamenteel karakter hebben en de kern van de wet betreffen (bijvoorbeeld het stortverbod buiten inrichtingen, het handelen zonder de vereiste omgevingsvergunning, zorgplichten) zijn er talloze uitwerkingsregels op detailniveau. T.a.v. *die* regels wil de opdrachtgever weten of differentiatie in de normstelling mogelijk is.

Voorbeeld brandveiligheid: alle bedrijven dienen (op een zeker niveau) brandveilig te zijn, maar waar voor bedrijf X slechts in een algemeen doelvoorschrift is neergelegd dat het dit doel moet halen, gelden voor bedrijf Y vele middelvoorschriften waarvan de naleving moet garanderen dat het doel wordt gehaald. Het te bereiken beschermingsniveau is in beide gevallen gelijk.

Aard van de sanctionering
De wens bestaat om in de sfeer van de handhaving een in het algemeen goed nalevend bedrijf niet voor elke (kleine) overtreding te hoeven 'bestraffen' (p. 1 adviesvraag). Voor alle duidelijkheid: het gaat bij de handhaving niet alleen om bestraffing, maar ook om (frequentie en diepgang van) toezicht en om herstelsancties (last onder bestuursdwang en last onder dwangsom). NB: ook bij andere dan de goed nalevende bedrijven hoeft niet elke overtreding van elk detailvoorschrift tot handhaving te leiden (en al helemaal niet tot bestraffing!). Zie hierover § 2.
Toezicht en sancties samen vormen samen de bestuursrechtelijke handhaving. In de adviesvraag wordt handhaving als synoniem van sanctionering gebruikt. De handhaver zou (slechts) bij de 'strafbepaling' – bedoeld is het bepalen van de zwaarte van de straf – rekening kunnen houden met het naleefgedrag. Dit is echter alleen het geval wanneer de overtreding strafbaar is én de sanctionerende instantie een bevoegdheid tot straffen heeft. In dat geval zijn er ook vaak beleidsregels voor de boetehoogte (bijvoorbeeld bij de Arbowet en de Wet arbeid vreemdelingen). Vaak is het bevoegde orgaan echter niet bevoegd tot straffen, maar alleen tot het treffen van herstelmaatregelen. Bij herstelsancties is het in beginsel alles of niets. Als een herstelsanctie wordt opgelegd, kan niet worden volstaan met het vergen van gedeeltelijk herstel in verband met goed naleefgedrag. Alleen in bijzondere omstandigheden kan blijkens de rechtspraak van partiële handhaving sprake zijn.

2 Differentiatie in de handhaving (subvragen 1 t/m 3)

2.1 Toezicht

In de sfeer van het toezicht op de naleving worden al geruime tijd methodieken gehanteerd die enerzijds het toezicht voor de overheid doelmatiger moeten maken en anderzijds de bedrijven waarop toezicht wordt uitgeoefend niet méér belasten dan nodig is. In dit verband zijn twee begrippen van belang: risicogestuurd toezicht en systeemtoezicht. Bij het *risicogestuurd toezicht* worden de frequentie en de diepgang van het toezicht mede bepaald door de risico's van niet-naleving. Die risico's hebben te maken met de aard van de bedrijfsvoering – hoe groot zijn de gevaren etc. voor de omgeving als er iets mis gaat? – maar ook met het nalevingsverleden van het bedrijf, want als dat slecht is, is de kans dat er nieuwe overtredingen worden gepleegd relatief groot. Deze vorm van 'slim toezicht' houdt dus enerzijds rekening met de mogelijke consequenties van het onvoldoende houden van toezicht, maar leidt er anderzijds toe dat geen overbodig werk wordt verricht. Ook worden goed nalevende bedrijven 'beloond' door minder toezichtsbezoeken. Een kanttekening is dat goede resultaten in het verleden geen garanties bieden voor de toekomst. De bedrijfsleiding en de bedrijfsvoering kunnen veranderen. Een zekere mate van waakzaamheid blijft dus ook bij de voorheen goede nalevers geboden.
Bij het *systeemtoezicht* gaat het erom dat niet rechtstreeks, door fysieke controles, wordt nagegaan of het bedrijf feitelijk elk voorschrift naleeft, zoals in het klassieke toezicht, maar of de bedrijfsvoering, inclusief een bedrijfscontrolesysteem[1], zodanig is dat er van mag worden uitgegaan dat het bedrijf er alles aan doet eventuele overtredingen te voorkomen. Dat kan ook een vorm van doelmatig toezicht zijn, maar hierbij past wel de kanttekening dat toezicht op het systeem slechts een indicatie en geen hard bewijs vormt voor een bepaalde mate van naleving. Wat wordt er feitelijk met een klacht gedaan? Hoe 'zwaar' (hoe breed en hoe diep) waren de audits? Van wanneer dateren de certificaten (hoe actueel zijn ze) en waarop zien die precies? Aanvullend 'klassiek' onderzoek door de inspectie zelf zal daarom altijd nodig blijven, niet alleen om een realistisch beeld te krijgen van de mate van (niet-)naleving, maar ook om de voor het uitoefenen van toezicht benodigde kennis in eigen huis te bewaren. Aanvullend zullen dus (steekproefsgewijs uitgevoerde) fysieke controles nodig zijn.[2]

1 Daartoe kunnen o.a. behoren een intern klachtensysteem, het regelmatig laten verrichten van audits, de aanwezigheid van een milieucoördinator en een veiligheidsmanagementsysteem, alsmede een aantal certificaten.
2 Zie over de vele voors en tegens van systeemtoezicht ook Martin de Bree en Karin van Wingerde (red.), Systeemtoezicht in de procesindustrie Een symposiumverslag, Rotterdam: Erasmusinstituut Toezicht en Compliance 2010.

Een in de praktijk wel levend misverstand is dat de toezichthouder er, door middel van systeemtoezicht, voor zou kunnen zorgen dat bedrijven zich niet aan alle geldende regels zouden hoeven te houden. Een toezichthouder mag echter geen informele afspraken met bedrijven maken die in feite in de plaats komen van de wettelijke regels (en vergunningvoorschriften). Wel mag hij afspraken maken over het, op een bepaalde termijn, op een bepaalde wijze, beëindigen van de overtreding.

De wet staat deze moderne vormen van toezicht toe; zij laat de toezichthouder grote vrijheid bij de manier waarop hij, binnen de grenzen van een rechtmatige uitoefening van zijn bevoegdheden, het toezicht uitvoert. Behoudens in enkele EU-richtlijnen is namelijk nergens bepaald dat het toezicht met een bepaalde frequentie of intensiteit moet worden uitgevoerd. Relevant is dat de toezichthouder het doel dat de wetgever wordt verondersteld te hebben, bevordering van de naleving, nastreeft, maar dat kan op vele manieren. Daarbij kunnen afspraken (convenanten) tussen overheid en bedrijven (bedrijfstakken) een rol spelen. Bepalend is uiteindelijk of er voldoende zekerheid is dat individuele bedrijven de wet naleven, althans in de geest van de wet handelen. De toezichthouder mag bij de manier waarop hij zijn taak vervult (bedrijfsbezoeken bij wie, hoe vaak, hoe, etc.) dus zeker rekening houden met het gedrag van bedrijven. Van een (beginsel) plicht tot toezicht is vooralsnog geen sprake. Dat zou, in een algemene vorm, ook niet uitvoerbaar zijn. Wel is het zo dat áls de toezichthouder, door tips of eigen onderzoek, weet heeft dan wel redelijkerwijs moet hebben, van een (mogelijke) overtreding, hij van zijn bevoegdheden gebruik moet maken en waar nodig het bevoegd gezag moet adviseren een sanctie op te leggen.[3] Meer in het algemeen mag van een toezichthouder een actieve houding worden verwacht,[4] maar dat betekent niet dat hij continu overal bovenop moet zitten. Hij mag een in het algemeen goed nalevend bedrijf best wat meer op afstand volgen (waardoor niet elke overtreding zal worden waargenomen), mits er maar geen grote risico's op schade of hinder zijn. In strijd met het gelijkheidsbeginsel zou hij pas handelen wanneer hij in nalevingsgedrag vergelijkbare bedrijven in dit opzicht verschillend zou behandelen.

2.2 Sancties

Als eenmaal een overtreding is geconstateerd, moet daartegen door het bevoegd gezag in beginsel met een herstelsanctie worden opgetreden. Gesproken wordt van de beginselplicht tot handhaving. De standaardoverweging van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, welke overweging inmiddels is overgenomen door het College van Beroep voor het bedrijfsleven, luidt als volgt:

'Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.'[5]

Het gaat om een beginselplicht: er zijn dus gevallen waarin er niet zonder meer een plicht tot oplegging van een herstelsanctie is. De belangrijkste gevallen zijn die waarin er een concreet zicht op legalisatie of beëindiging van de overtreding is, de overtreding van geringe ernst is en geen noemenswaardige hinder of schade aan derden toebrengt, de overtreding een incidenteel karakter heeft, het beleid bij de eerste overtreding slechts in een waarschuwing voorziet en gevallen waarin handhaving in strijd zou komen met het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel. Dit brengt mee dat differentiatie naar doelgroepen van bedrijven *in deze fase* van de handhaving, waarin de overtreding vaststaat, hooguit mogelijk is bij lichte en incidentele overtredingen.[6] Kijkend naar het door de wet beschermde belang, is het denkbaar dat het bevoegd gezag in gevallen waarin doorgaans nalevende, individuele overtreders lichte of incidentele overtredingen begaan, niet sanctioneert. Het gaat wellicht wat ver dit in beleid neer te leggen, maar in voorkomende gevallen lijkt deze benadering werkbaar. Zo lang derden zich niet roeren, zal dit in de praktijk ook wel gebeuren. Wat echter als derden, ter bescherming hetzij van hun eigen belang, hetzij van een algemeen of collectief belang, het bevoegd gezag verzoeken een sanctie op te leggen? Daarover gaat § 3.1.

In sommige gevallen is het technisch moeilijk, zo niet onmogelijk, op korte termijn na te leven (denk aan de aanschaf van moeilijk verkrijgbare apparatuur), terwijl het orgaan ook niet werkloos mag blijven toezien. De oplossing is dan het nemen van een sanctiebesluit met een tamelijk lange begunstigingstermijn; dat is de termijn, genoemd in het sanctiebesluit, gedurende welke het bedrijf mag werken aan herstel, zonder dat een dwangsom word verbeurd of bestuursdwang zal worden toegepast. Die termijn moet namelijk zo lang zijn als redelijkerwijs nodig is om de overtreding te beëindigen. In dat 'redelijkerwijs' zit de nodige speelruimte. In sommige gevallen kan die termijn best bijvoorbeeld een jaar zijn. De rechter beoordeelt de noodzaak van de gegeven termijn tamelijk terughoudend. In het mij door EL&I aangeleverde voorbeeld over een chemisch bedrijf in het Rijnmondgebied dat het emissieplafond voor monochloorbenzeen overschreed en technische problemen had om dit probleem onder de knie te krijgen, zou een relatief lange begunstigingstermijn, waarvan de lengte in overleg met het bedrijf wordt vastgesteld, op basis van objectieve gegevens over de tijd die nodig is voor beëindiging, wellicht uitkomst kunnen bieden. Omdat niet altijd exact kan worden bepaald hoeveel tijd nodig is, kan het orgaan zo'n termijn enigszins

3 ABRvS 17 september 2008, AB 2008, 320.

4 CBB 20 augustus 2010, AB 2010, 242.

5 ABRvS 15 april 2009, AB 2009, 202. In dit geval wilde het orgaan niet tot handhaving overgaan. Zie voor de situatie waarin het orgaan zelf wél wilde handhaven, een vergelijkbare overweging reeds in ABRvS 30 juni 2004, JB 2004, 293. Zie voorts CBB 20 augustus 2010, AB 2010, 242 en CBB 15 juni 2011, LJN BQ8708.

6 De andere uitzonderingen zien immers niet op aspecten die gerelateerd zijn aan bepaalde typen bedrijven, welke typologie men ook hanteert.

ruim nemen, mits die maar niet evident langer wordt dan nodig is. Bij een goed willend bedrijf ligt enige souplesse op dit punt meer voor de hand dan bij een bedrijf dat voortdurend voor problemen zorgt.

3 Rechtsbescherming en aansprakelijkheid (subvraag 4)

3.1 Rechtsbescherming voor derden

Derden hebben volgens de Afdeling bestuursrechtspraak (in beginsel) een aanspraak op handhaving. Zij lijken als het ware de beginselplicht te kunnen activeren door een verzoek tot handhaving te doen. Ook los echter van een dergelijk verzoek geldt de beginselplicht tot handhaving (feitelijk: tot het opleggen van een herstelsanctie). Wel is het zo dat zo'n verzoek de kennelijk bestaande belangen van derden scherp in beeld brengt. Die belangen wegen mee aan de ene kant van de weegschaal, die dan sneller doorslaat naar handhaven. Bij lichte en incidentele overtredingen weegt dat belang van die derden echter weer minder zwaar dan in andere gevallen.

Overheden en bedrijven kunnen derden als hinderlijk ervaren bij de uitoefening van een redelijk geacht beleid, waarin niet op elke slak zout wordt gelegd. Het is echter wettelijk niet goed mogelijk die derden van dat beroep af te houden. Wat zou immers, afgezien van het belangvereiste, het (werkbare) criterium kunnen zijn aan de hand waarvan wordt bepaald in welke gevallen derden wel respectievelijk niet in beroep kunnen gaan als er niet wordt gehandhaafd? Bovendien heeft de Awb-wetgever niet voor niets beroep voor belanghebbenden (dus ook belanghebbende derden) opengesteld tegen besluiten (o.a. beschikkingen).[7] Zij moeten via de rechter hun recht kunnen halen als dat recht volgens hen wordt geschonden. Overigens zou het uitsluiten van beroep in zoverre weinig helpen, dat wie niet naar de bestuursrechter kan omdat er geen beroep is opengesteld, bij de burgerlijke rechter een 'actie uit onrechtmatige daad' kan instellen.
Wel kan de rechter, aan de hand van de uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving, beoordelen of het afzien van sanctionering in het concrete geval redelijk is. Daarvoor kan zoals gezegd o.a. plaats zijn bij lichte en incidentele overtredingen. Juist een overtreder die doorgaans goed naleeft, zal áls hij in de fout gaat, veelal juist zo'n overtreding begaan. De reden om in dat geval geen sanctieplicht aanwezig te achten, is dan echter niet dat het om een 'goede nalever' gaat, maar dat er een lichte en/of incidentele overtreding is gepleegd. De vaststelling (of inschatting) dat het slechts een *incidentele* overtreding betreft, zal in de praktijk vaak mede berusten op het nalevingsverleden. In zoverre is er dus wel enig verband tussen type overtreder en de reactie op de overtreding.

Zou rechtsbescherming van derden kunnen worden beperkt door te kiezen voor bepaalde typen meer globale normstelling, zoals zorgplichten? Die laten immers de nodige ruimte voor het bedrijf om op een zelf gekozen wijze invulling te geven aan de naleving van de norm. Een voorbeeld biedt art. 2.1 Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna Barim; ook wel Activiteitenbesluit genoemd). Deze zorgplicht vult de specifieke regels in het Barim aan en komt er kort gezegd op neer dat degene die een inrichting drijft, nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk moet voorkomen voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. Dat laat ruimte, maar is ook rechtsonzeker, zowel voor de drijver van de inrichting als voor derden. De Afdeling bestuursrechtspaak heeft daarom uitgemaakt dat 'bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen vanwege overtreding van de in artikel 2.1, eerste lid, van het Barim opgenomen zorgplicht, uitsluitend kunnen worden getroffen wanneer het handelen of nalaten van de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.'[8] Onmiskenbaar in strijd: dit leidt dus niet snel tot handhaving. Enerzijds lijkt deze wijze van normstelling dus meer vrijheid aan het bedrijf te geven en de derde op afstand te houden. Anderzijds heeft het bevoegd gezag ook weinig houvast aan deze vage normstelling ingeval het meent dat een bedrijf te weinig inspanning verricht om de zorgplicht na te leven. Hoe dan ook lijkt een dergelijke zorgplicht alleen aanvullend te kunnen werken.

3.2 Aansprakelijkheid

Wanneer het bevoegd gezag niet (tijdig) overgaat tot het opleggen van een herstelsanctie, kan het voor de daardoor ontstane (althans niet verhinderde) schade aansprakelijk worden gesteld. Dat kan zowel in een procedure voor de bestuursrechter (tegen de weigering een sanctiebesluit te nemen) als voor de burgerlijke rechter (onrechtmatige daad). Nu de beginselplicht de overheid wel enige, maar niet heel veel ruimte laat om overtredingen niet te sanctioneren, zet deze dreigende aansprakelijkheid extra druk op het bevoegd gezag. Maar ook in de sfeer van het toezicht is het stil zitten of te weinig doen riskant. Een toezichthouder die te lang met een bedrijf 'meedenkt' en niet tijdig het bevoegd gezag voorstelt een sanctiebesluit te nemen, kan evenzeer aansprakelijk worden gehouden. Dit blijkt uit het tamelijk recente CMI-arrest (een eveneens door EL&I aangeleverd voorbeeld).[9]

Op 11 mei 1995 werden bij een controle door een medewerker van de DCMR overtredingen geconstateerd bij het containerbedrijf CMI. Op die dag begint er een handhavingstraject. Na waarschuwingen e.d. wordt op 8 februari 1996 wordt door de DCMR een 'brandbrief' naar CMI gestuurd waarin het bedrijf nog twee weken de tijd krijgt om concreet aan te geven hoe zij denkt de opslag van gevaarlijke stoffen te gaan beperken en de risico's daarvan te minimali-

7 In casu gaat het om handhavingsbesluiten en weigeringen daarvan. Geen beroep staat open tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels (art. 8:2 Awb).

8 ABRvS 10 augustus 2011, nr. 201012817/1/M1.

9 Hof Den Haag 22 maart 2011, AB 2011, 245.

seren; anders zal DCMR het bevoegd gezag (B&W van Rotterdam) adviseren een last onder dwangsom op te leggen. Op de laatste dag van die termijn laat het bedrijf van zich horen, echter slechts in de vorm van een verzoek te gedogen. Zes dagen later gaat het bedrijf in vlammen op. Ook een naburig bedrijf vat vlam, waardoor in dat bedrijf opgeslagen goederen verloren gaan. De eigenaren daarvan worden door hun verzekeraars schadeloos gesteld. Die stellen de gemeente Rotterdam en de DCMR aansprakelijk. De Rechtbank wijst de claim van de (meeste) verzekeraars toe. Zeven jaar later bekrachtigt het hof het vonnis van de rechtbank. De kernoverwegingen van het hof luiden als volgt:
'In het licht van die acute en ernstige gevaren en de aanmerkelijke kans op ernstige schade die, gelet op de aard en de hoeveelheid van de bij CMI opgeslagen gevaarlijke stoffen, zou ontstaan indien deze gevaren zich zouden verwezenlijken, mocht in beginsel een voortvarend en dwingend optreden van de Gemeente en de DCMR verwacht worden, ook in de omstandigheden van 1995. In het licht van het boven-staande is het hof van oordeel dat de Gemeente en de DCMR geen blijk hebben gegeven van een voldoen-de inzichtelijke belangenafweging en dat de belangen van degenen die door de vergunning worden beschermd, door het onvoldoende voortvarend en niet dwingend optreden van de Gemeente en de DCMR onevenredig zijn geschaad ten opzichte van het belang van CMI bij voortzetting van haar onrechtmatig handelen. Het hof komt tot de slotsom dat de Gemeente en de DCMR onrechtmatig nalatig zijn geweest.'

Nu was hier ook wel wat aan de hand: het hof spreekt over 'acute en ernstige gevaren'. Zou evenwel een deskundige aanwezig zijn geweest toen de (aanvankelijk beperkte) brand uitbrak, die de juiste maatregelen had genomen, dan was er over dat incident nooit iets vernomen. Het was uiteindelijk de combinatie van niet-naleving van verschillende voorschriften en onoordeelkundig handelen die de schade bij het bedrijf en indirect de aansprakelijkheid van de overheid voor schade bij derden heeft veroorzaakt. Lang niet altijd zal een toezichthouder die niet voortvarend optreedt de pech hebben dat zich zulke gevolgen voordoen. Maar het risico bestaat dus wel; een risico dat een adequaat handelende toezichthouder niet moet willen nemen.

Aansprakelijkheid kan er alleen zijn voor schade die daadwerkelijk is ontstaan én waarvan vaststaat dat de schade ook door het onrechtmatige handelen is veroorzaakt.[10] Vaak is de overheid niet de veroorzaakster van de schade, maar 'slechts' degene die niet heeft ingegrepen om de schade te voorkomen. De wetgever zou beperking van de aansprakelijkheid wellicht kunnen forceren door te bepalen dat de overheid slechts bij ernstig nalaten aansprakelijk is ('gekwalificeerde normschending'). De vraag is of de wetgever zoiets zou moeten willen, want moet niet juist de overheid het goede voorbeeld geven als het gaat om rechtmatig optreden? Ook is in theorie denkbaar dat de wetgever regelt dat altijd eerst de primaire veroorzaker moet worden aangesproken. Zo'n regeling stuit echter op vele bezwaren. Los van het feit dat zij een inbreuk zou vormen op het geldende algemene aansprakelijkheidsrecht, zou een dergelijke regeling bepaald geen stimulans voor de overheid vormen om haar toezichthoudende taak serieus te nemen. Aldus wordt het paard achter de handhavingswagen gespannen. Van meer praktische aard is het bezwaar dat in gevallen waarin thans de overheid wordt aangesproken, dat (mede) wordt gedaan omdat de primaire veroorzaker failliet is of teniet is gegaan. Ten slotte zal niet altijd even duidelijk zijn wie primaire veroorzaker is en wie niet. Hoe zit het bijvoorbeeld ingeval de toezichthouder ontoereikende aanwijzingen heeft gegeven en de schade ontstaat als gevolg van het handelen conform die aanwijzingen?

4 Differentiatie in de regelgeving (algemeen) (subvraag 5 en hoofdvraag)

Bij mogelijke differentiatie in de normstelling speelt het gelijkheidsbeginsel een belangrijke rol. Wettelijke regels gelden voor een ieder die aan bepaalde in die regels omschreven kenmerken voldoet. Zo kunnen milieuregels onderscheid maken naar productieproces wanneer daaraan bepaalde milieugevolgen zijn verbonden. Het gaat er dus om welke bedrijven op de voor de wet relevante punten gelijk zijn. In het kader van dit essay rijst de vraag of goed nalevende bedrijven met minder en algemenere regels toe zouden kunnen dan andere bedrijven. Is, met andere woorden, het nalevingsverleden van een bedrijf te zien als een juridisch relevante, onderscheidende factor? De wet zou dat kunnen bepalen, maar zou dan ook moeten regelen hoe de aanwezigheid van die factor dan wordt bepaald. Hoe kan 'nalevingsverleden' worden geoperationaliseerd? Dat zou een tamelijk gedetailleerde regeling en moeilijk handhaafbare regeling vergen! Gemakkelijker te hanteren zijn eenduidig te formuleren criteria in de vorm van bedrijfskenmerken die op zichzelf los van de naleving staan, maar van belang zijn voor de kans op naleving, zoals de aanwezigheid van een bedrijfsmilieuzorgsysteem dat op een bepaalde wijze (door een aangewezen instelling) is gecertificeerd. Er kan dan geen onzekerheid bestaan over het wel of niet voldoen aan dat criterium. De wetgever zou kunnen bepalen dat een bedrijf met zo'n gecertificeerd systeem bepaalde regels niet hoeft na te leven, mits het een algemenere regel (bijvoorbeeld een zorgplicht) wél naleeft. Een criterium als dit lijkt bij veel 'amvb-bedrijven' (die geen vergunning nodig hebben) niet voor de hand liggend, want te veeleisend, maar is op zichzelf ook daar mogelijk. Op het niveau van de vergunningverlening is iets dergelijks overigens al eerder geprobeerd met de vergunning op hoofdlijnen, later vergunning op hoofdzaken.[11]
Er zijn grofweg twee benaderingen van differentiatie: 1) in principe geldt voor iedereen de gedetailleerde norm, maar een bedrijf kan een meer algemeen gestelde norm 'verdienen', bijvoorbeeld door een vergunning op hoofdaken (zie hierna § 5.1) en 2) er geldt in principe voor iedereen een algemeen geformuleerde norm, zoals een zorgplicht, maar voor individuele gevallen kunnen daarop toegespitste (scherpere of ruimere) normen worden geformuleerd (maatwerkvoorschriften); zie daarover § 5.2. Een vorm van algemene normstelling die bedrijven keuzeruimte laat, vormen de doelvoorschriften; die komen in § 5.3 aan bod. Daarna ga ik nog op twee andere mogelijkheden van

10 Er zijn nog twee eisen: er moet schuld zijn – die wordt bij de overheid verondersteld aanwezig te zijn als ze een onrechtmatigheid begaat – en relativiteit: de norm moet strekken ter bescherming van degene die vergoeding wenst van de schade die het gevolg is van de norminbreuk. In het CMI-arrest werd die relativiteit aangenomen.

11 Zie de handreiking 'Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen overheden en bedrijven', Den Haag: VROM 1995 alsmede de 'Circulaire voor de vergunning op hoofdzaken en de vergunning op maat', Den Haag: VROM 1999.

differentiatie in: gelijkwaardigheidsbepalingen en experimenteerwetgeving (§ 5.4 en 5.5). Bij al deze vormen van differentiatie geldt dat in beginsel ieder bedrijf er voor in aanmerking kan komen, mits het aan de hierna te bespreken beleidsmatige of wettelijke voorwaarden voldoet. Ik heb in de korte beschikbare tijd geen onderzoek kunnen doen naar de vraag welke typen bedrijven of bedrijfstakken praktisch gesproken van deze mogelijkheden het meeste baat zouden kunnen hebben. Van bijzondere Europeesrechtelijke grenzen bij het gebruik van differentiatiemogelijkheden is in zoverre geen sprake dat het EU-recht een zekere mate van differentiatie niet verbiedt mits de regelgeving van de lidstaat maar voldoet aan de materiële EU-rechtelijke normen (o.a. correcte omzetting richtlijnen) en de lidstaat dit recht ook effectief handhaaft.

5 Varianten van differentiatie in de regelgeving (hoofdvraag)

5.1 Milieuvergunning op hoofdzaken

De houder van een milieuvergunning (thans omgevingsvergunning) op hoofdzaken ziet zich met veel minder gedetailleerde voorschriften geconfronteerd dan de houder van een gewone milieuvergunning. In aanmerking voor een vergunning op hoofdzaken komen bedrijven die beschikken over een door het bevoegd gezag goedgekeurd bedrijfsmilieuplan, een gecertificeerd milieuzorgsysteem, jaarlijks een milieujaarverslag uitbrengen en bovendien een goed nalevingsgedrag vertonen. Deze variant is door de Afdeling rechtmatig bevonden, zij het onder strikte voorwaarden. [12] Ten eerste moet in de vergunning zijn bepaald dat overeenkomstig de milieujaarprogramma's (onderdeel van het milieuzorgsysteem) wordt gehandeld. Voorts moet zijn voorgeschreven dat de programma's en plannen ter goedkeuring aan het bevoegd gezag worden voorgelegd. De beslissing omtrent goedkeuring staat voor bezwaar en beroep open. Tenslotte moet de vergunning concrete doelvoorschriften bevatten.[13] Het feit dat er regelmatig plannen en programma's ter goedkeuring aan het bevoegd gezag moeten worden voorgelegd, brengt mee dat er even zo vele keren procedures door belanghebbenden kunnen worden gevoerd tegen de goedkeuringsbeslissingen, terwijl er bij een gewone (tamelijk gedetailleerde) vergunning maar één rechtsbeschermingsmoment is. Kortom: het kán wel, maar een vergunning op hoofdzaken heeft zeker ook nadelen. Dit verklaart wellicht waarom deze figuur geen grote vlucht genomen heeft.

5.2 Maatwerkvoorschriften

Bij een algemene norm, zoals een zorgplicht, kan het nuttig zijn dat het bevoegd gezag voor een bedrijf nadere regels stelt, bijvoorbeeld ter verduidelijking of ingeval het bedrijf de weelde van de ruime norm niet aan kan en deze in de praktijk niet volgens de bedoeling van de regelgever toepast. De wetgever voorziet in het milieurecht in een dergelijke bevoegdheid. Zie art. 2.1 lid 3 Barim: 'Het bevoegd gezag kan met betrekking tot de verplichting bedoeld in het eerste lid [dat is de daar verwoorde zorgplicht, FM] maatwerkvoorschriften stellen voor zover het betreffende aspect bij of krachtens dit besluit niet uitputtend is geregeld. Deze maatwerkvoorschriften kunnen mede inhouden dat de door de inrichting te verrichten activiteiten worden beschreven alsmede dat metingen, berekeningen of tellingen moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.' Ook andere artikelen in het Barim bieden een grondslag voor het stellen van maatwerkvoorschriften; zie art. 2.11, 2.14, 2.20 en 2.23.[14] In een maatwerkvoorschrift kan de norm worden aangescherpt, zoals voorheen door het instrument 'nadere eisen', maar de norm kan ook worden versoepeld, op aanvraag van het bedrijf. Los daarvan kan in meer neutrale zin een verduidelijking van de wettelijke norm worden gegeven. Bij deze rechtsfiguur wordt dus vanuit de algemene norm gewerkt en wordt die zo nodig aangescherpt dan wel verruimd, terwijl bij de vergunning op hoofdzaken in zekere zin de gedetailleerde regel het uitgangspunt is, terwijl een aanvrager kan proberen een set van meer algemene voorschriften te krijgen. Van de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften wordt in de praktijk tamelijk weinig gebruik gemaakt.[15] Daarmee laten bestuursorganen een kans tot differentiatie (inclusief versoepeling) liggen.

5.3 Doelvoorschriften

De Wet milieubeheer heeft al geruime tijd geleden een voorkeur voor doelvoorschriften boven middelvoorschriften geïntroduceerd (thans verwoord in de art. 5.5 en 5.6 Bor juncto art. 2.22 lid 2 Wabo). Dit geldt niet alleen voor vergunningen; ook in het Barim zijn voornamelijk doelvoorschriften opgenomen. Doelvoorschriften hebben het voordeel dat zij het bedrijf ruimte laten om naar eigen inzicht de weg te kiezen waarlangs het doel wordt bereikt. Ook dit is een vorm van differentiatie. Ze kunnen echter in karakter sterk verschillen: het hangt er maar van af hoe het doel is omschreven. Een emissiegrens, die aangeeft wat de te emitteren jaarvracht van een bepaalde stof is, is volstrekt duidelijk. Tegelijk kan het bedrijf zelf bepalen hoe het er (in welk tempo en met welke schommelingen) voor zorgt deze grens niet te overschrijden. Doelvoorschriften kunnen echter ook kwalitatief zijn geformuleerd. Een doelvoorschrift dat bepaalt dat een bedrijfsterrein veilig moet zijn, is veel minder eenduidig. Het laat het bedrijf veel ruimte, maar over het bereiken van het doel kan discussie met de toezichthouder ontstaan, met als mogelijk gevolg conflicten en procedures en tenminste de noodzaak van verduidelijking. Daardoor nemen de administratieve lasten toe.[16] Ter uitwerking van het Barim zijn evenwel in de Regeling algemene regels inrichtingen milieubeheer 'erkende maatregelen' opgenomen: maatregelen waarvan is vastgesteld dat daarmee, mits op een goede wijze uitgevoerd, voldaan

12 ABRvS 24 oktober 2001, AB 2002, 93.

13 Mis ging het daarom in ABRvS 2 oktober 2002, nr. 200001304/1; ABRvS 9 juni 2010, nr. 200900705/1/M2.

14 De grondslag voor de regeling in het Barim is te vinden in art. 8.42, leden 1 en 3, Wet milieubeheer.

15 Zie A.P.W. Duijkersloot e.a., Algemeen geregeld, goed geregeld?, Tijdschrift voor Milieu en recht 2011/167 (afl. 9), p. 576-585.

16 Aldus ook Duijkersloot e.a., p. 584.

wordt aan het doelvoorschrift waarvoor de erkende maatregel is bedoeld. Kwalitatieve doelvoorschriften sec zijn echter minder goed handhaafbaar. Ook verliezen doelvoorschriften iets van hun aantrekkelijkheid wanneer er meet-, registratie- en rapportage-verplichtingen worden opgelegd, die de administratieve lasten voor het bedrijf doen toenemen. Tegelijk zijn dergelijke verplichtingen voor de overheid vaak noodzakelijk om aan de vereiste informatie voor het adequaat uitoefenen van toezicht te komen.

5.4 Gelijkwaardigheidsbepalingen (bouw en milieu)

In het bouwrecht en het milieurecht treffen we een type bepalingen aan, de zogeheten gelijkwaardigheidsbepalingen, die de geadresseerde (het bedrijf) een keuzemogelijkheid geven bij het bereiken van het wettelijk omschreven doel. Hij kan kiezen voor doelbereik via het in de wet omschreven middel of op een andere, gelijkwaardige wijze. Een bekend voorbeeld biedt art. 1.5 van het Bouwbesluit.

'Aan een in het tweede tot en met zesde hoofdstuk gesteld voorschrift dat moet worden toegepast om te voldoen aan een met betrekking tot een bouwwerk of een gedeelte daarvan gestelde eis, behoeft niet te worden voldaan, voorzover anders dan door toepassing van dat voorschrift het bouwwerk of het betrokken gedeelte daarvan ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt, als is beoogd met het betrokken voorschrift.'

Dit geeft de bouwer meer flexibiliteit. Er zijn twee mogelijkheden om de gestelde gelijkwaardigheid aan te tonen: een erkende kwaliteitsverklaring en het overtuigen van het bevoegd gezag dat in casu van gelijkwaardigheid sprake is.

Zie met betrekking tot de eerste mogelijkheid art. 1.7 Bouwbesluit: 'Indien bij of krachtens dit besluit een eis is gesteld ten aanzien van een bouwproduct of bouwproces en daarvoor een op die eis toegesneden kwaliteitsverklaring is afgegeven op basis van een door Onze Minister erkend stelsel van kwaliteitsverklaringen voor de bouw, is aan de betreffende eis voldaan indien dat product, of dat proces overeenkomstig de kwaliteitsverklaring is toegepast.'

In het milieurecht (art. 1.8 Barim) is de regeling voor gelijkwaardige voorzieningen schijnbaar iets strenger. Van gelijkwaardigheid is sprake nadat het bevoegd gezag dienovereenkomstig heeft beslist.

'Indien bij of krachtens dit besluit is bepaald dat een daarbij aangegeven maatregel ter bescherming van het milieu moet worden toegepast, kan een andere maatregel worden toegepast indien het bevoegd gezag heeft beslist dat met die maatregel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu wordt bereikt.'

Ook in de bouw zal echter niet van gelijkwaardigheid in juridische zin sprake kunnen zijn als het bevoegd gezag daarmee niet feitelijk instemt. Deze bepalingen dragen in zoverre bij tot vermindering van de regeldruk dat bedrijven meer te kiezen hebben: zij hoeven onder omstandigheden niet per se bepaalde regels te volgen, mits ze dan maar op een andere toegestane wijze het achterliggende doel van de regeling bereiken. Op zichzelf is er veel te zeggen voor deze aanpak. Tegen een veel bredere toepassing ervan pleit echter de onzekerheid die dit zowel voor het bedrijf als derden meebrengt zolang de gelijkwaardigheid niet vaststaat. Ook kan deze aanpak procedures genereren. Over elk conflict inzake het wel of niet aanwezig zijn van gelijkwaardigheid kan immers worden geprocedeerd. Dat is niet zo bij de wettelijk erkende maatregelen, waarvan immers vaststaat dat als men die volgt in elk geval aan de wettelijke vereisten wordt voldaan. Maar als het bedrijf dáárvoor kiest, is de vrijheid van handelen niet veel groter dan bij een gedetailleerde regel.

5.5 Experimenteerwetgeving

Om bedrijven de kans te geven nieuwe werkwijzen uit te proberen, waarvan het de verwachting is dat die uiteindelijk goed blijken te zijn voor het milieu, maar waardoor wellicht tijdelijk niet aan bepaalde voorschriften kan worden voldaan, kan een milieu-omgevingsvergunning worden verleend waarin hiermee op de een of andere wijze rekening wordt gehouden. Zo kan een tijdelijke vergunning worden verleend (art. 2.23 Wabo) en maakt art. 5.9 onder a Bor het mogelijk dat vergunningvoorschriften pas na enige tijd in werking treden. In de vergunning kan ook een proefnemingsbepaling worden opgenomen. Het experimenterende bedrijf wordt dan (in de vergunning) tijdelijk anders behandeld dan andere, niet experimenterende bedrijven. De primaire beperkingen zitten in het doel (experiment ter verbetering van de milieuprestaties) en de tijd. Een andere beperking is dat dit alleen mogelijk is voor bedrijven met een 'milieu-omgevingsvergunning'. Veel bedrijven hebben tegenwoordig niet meer zo'n vergunning nodig. Het Barim kent geen regeling voor experimenten.
Op wetsniveau kennen we wel de Interimwet stad- en milieubenadering die het bevoegd gezag in bepaalde gevallen meer armslag geeft, hetgeen *indirect* ook voor bedrijven gunstig kan zijn. Hetzelfde geldt voor de tijdelijke afwijking van milieukwaliteitsnormen ingevolge art. 2.3 Crisis- en herstelwet in gebiedsontwikkelingsplannen.

6 Conclusies

In het toezicht is differentiatie mogelijk wat betreft frequentie en diepgang van toezichtsbezoeken en verbeterafspraken, op basis van heldere en vastgelegde criteria die te maken hebben met de nalevingsprestaties van het bedrijf in het verleden. Daarbij moet wel worden bedacht dat prestaties in het verleden geen garanties bieden voor de toekomst. Ook audits en certificaten hebben een beperkte houdbaarheidsduur. Systeemtoezicht is toegestaan, maar dan wel aangevuld met steekproefsgewijze fysieke controles. In de sfeer van de sanctionering, na een geconstateerde overtreding, is er minder ruimte voor differentiatie, gelet op de beginselplicht tot handhaving. Tenzij zich een bijzondere omstandigheid voordoet, hetgeen het geval kan zijn wanneer de overtreding gering of incidenteel is, moet een herstelsanctie worden opgelegd. Het beleid mag ook, als het om lichte overtredingen gaat, voorzien in het geven van een waarschuwing bij de eerste keer en pas een sanctie bij herhaling of niet beëindigen van de overtreding. Ook biedt de lengte van de begunstigingstermijn in het sanctiebesluit enige ruimte om een goed willend bedrijf de kans te geven er zonder kleerscheuren van af te komen.

Bij de normstelling is veel differentiatie mogelijk. Deels heeft de wetgever voorzien in bevoegdheden voor bestuursorganen om per bedrijf de normstelling aan te passen, door een milieuvergunning op hoofdzaken, thans omgevingsvergunning, het stellen van doelvoorschriften in milieuvergunningen (ook in 'gewone' milieuvergunningen) en door maatwerkvoorschriften te stellen. In de praktijk wordt van de eerste en de derde mogelijkheid maar een beperkt gebruik gemaakt. Daarnaast kunnen bedrijven zowel in het milieurecht als het bouwrecht rechtstreeks gebruik maken van de wettelijke gelijkwaardigheidsbepalingen, zij het onder zekere voorwaarden. Voor de toepassing van experimenteerbepalingen is een aanvraag van een bedrijf nodig en zal het bevoegd gezag moeten beoordelen of een 'experiment-vergunning' (in het belang van de bescherming van het milieu) kan worden verleend. Het laatste komt weinig voor, maar de gelijkwaardigheidsbepalingen bieden de praktijk zeker soelaas. Alle genoemde varianten voldoen aan het gelijkheidsbeginsel, omdat ze voor elk bedrijf open staan.

Zou de wetgever nog geheel andere vormen van differentiatie mogelijk moeten maken? Zonder dit op voorhand uit te sluiten, zullen die mogelijkheden eveneens aan het gelijkheidsbeginsel moeten voldoen. Ook zullen bedrijven hoe dan ook niet om de EU-rechtelijke eisen heen kunnen, zoals de toepassing van de beste beschikbare technieken. Voorts ligt het niet erg voor de hand nog meer differentiatiemogelijkheden te scheppen nu van de huidige mogelijkheden nog maar relatief weinig gebruik wordt gemaakt. Ten slotte is van belang op te merken dat regels juist door hun algemeenheid enorm doelmatig kunnen zijn. Als geen individuele aanpak voor een bedrijf of groep van bedrijven nodig is, beperken algemene regels de administratieve lasten voor overheid en bedrijf. Dan moeten ze wel voldoende duidelijkheid bieden. Vage regels geven namelijk wel veel ruimte aan bedrijven, maar leiden indirect juist tot meer administratieve en handhavingslasten.

Maatwerk: toezicht en vergunningverlening voor goed nalevende bedrijven in de Chemie

Contouren voor een vertrouwensbenadering

" Vertrouwen is een wisselwerking. Wie durft te vertrouwen verwerft gezag. Wie gezag heeft krijgt vertrouwen.

De wereld is gecompliceerd,maar dit soort zaken blijven vrij simpel !"

Geert Mak

Managementsamenvatting

In dit rapport wordt ingegaan op de mogelijkheid om een maatwerkaanpak in toezicht en vergunningverlening voor de chemische industrie te ontwikkelen. De term maatwerkaanpak vervangt de term vertrouwensbenadering, omdat de opstellers van dit rapport van mening zijn dat met de term maatwerkaanpak de doelstellingen van het project beter worden verwoord.
Het rapport komt op het moment dat er vanuit de politiek en de samenleving gevraagd wordt om krachtdadig optreden van de toezichthouders bij bedrijven die een matig naleefgedrag hebben, terwijl er ingezet wordt op een krimpende overheid. Dit vraagt om een voortvarende aanpak van zowel overheid als bedrijfsleven, waarvan we de contouren in dit rapport nader uitwerken.

In dit rapport wordt een model voor de maatwerkaanpak gepresenteerd dat de werkgroep opgesteld heeft op basis van interviews met toezichthouders en bedrijven. In dit model blijkt dat voorspelbaarheid, transparantie over resultaten, een aantoonbare beheersing van risico's en een goede reputatie en veiligheidscultuur de hoofdelementen zijn van een maatwerkaanpak. Dit vertaalt zich dan in een andere vorm van toezicht en in een later stadium ook van vergunningverlening.

Om de maatwerkaanpak daadwerkelijk in te voeren is het nodig dat:
- bedrijven blijven werken aan excellente prestaties op het gebied van veiligheid en milieu,
- er een objectief en inzichtelijk systeem van criteria komt op basis waarvan bepaald kan worden welk bedrijf in aanmerking komt voor de maatwerkaanpak,
- de professionalisering van het toezicht verder wordt doorgezet,
- toezichthouders de ruimte krijgen om eigen, onderbouwde afwegingen te maken,
- vergunningen en regelgeving dusdanig worden opgesteld dat er ruimte is voor alternatieven,
- een helder beeld ontwikkeld wordt wanneer en onder welke voorwaarden op certificaten kan worden vertrouwd en
- de maatwerkaanpak door bestuursorganen, politiek en derdenbelanghebbenden wordt geaccepteerd.

Op dit moment lopen er al veel initiatieven om bovenstaande zaken te organiseren. Met name door LAT-RB en de opzet van de BRZO-RUD's worden stappen gezet die bijdragen aan het mogelijk maken van de maatwerkaanpak. Bedrijven en een aantal betrokken brancheorganisaties bevorderen de borging van de veiligheid in de gehele keten met het programma Veiligheid Voorop.

1 Inleiding

Eén van de adviezen die het kabinet ontving voor de vermindering van de regeldruk was dat van de Commissie Regeldruk Bedrijven om een aanpak te ontwikkelen vanuit vertrouwen in de professionaliteit van ondernemers[17].

Het kabinet werkt voor bedrijven, die vanuit een professionele werkwijze en governance de borging van publieke belangen kunnen garanderen, aan een vereenvoudiging van de regels en het toezicht. Dezelfde wettelijke normen en kaders blijven daarbij onverminderd van kracht, maar de bedrijven krijgen ruimte voor een eigen invulling daarvan en meer flexibiliteit om in te spelen op veranderende marktomstandigheden. De bedrijven dragen een eigen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de invulling en naleving van deze wettelijke kaders. Toezichthouders en vergunningverleners kunnen zich zo meer toeleggen op de bedrijven die door hun gedrag of naleving een groter risico vormen voor de samenleving (achterblijvers, free riders).

Voor een meer concrete invulling en verdere verkenning van deze nieuwe benadering zijn de door de Commissie Regeldruk Bedrijven gesuggereerde pilots gestart in het Rotterdamse havengebied, de horeca en de chemische industrie. Deze pilots worden door werkgroepen uitgevoerd en moeten de mogelijkheden in de praktijk verkennen en een contourenschets van de bijbehorende vertrouwensovereenkomsten tussen de overheid en de deelnemende bedrijven opleveren. Aan de hand van deze pilots zal een stuurgroep onder leiding van mw. drs. K.M.H. Peijs het kabinet in het voorjaar van 2012 een advies uitbrengen over de concrete mogelijkheden van deze vertrouwensaanpak in algemene zin en een verdere uitrol van deze aanpak.
De werkgroep heeft ervoor gekozen om het rapport de titel maatwerk in toezicht en regelgeving mee te geven, en niet de naam vertrouwensbenadering te gebruiken. Reden hiervoor is dat de werkgroep signaleert dat de term vertrouwen verkeerde associaties kan oproepen. Men zou kunnen denken dat bedrijven in het algemeen de vrije hand krijgen en niet meer gecontroleerd worden. Dit roept begrijpelijk genoeg weerstand en wantrouwen op. De term vertrouwensbenadering zorgt daarmee voor een weerstand die men waarschijnlijk, als men de inhoud van de aanpak zou kennen, niet zou hebben. Want de vertrouwensbenadering gaat niet over blind vertrouwen in bedrijven, maar over gericht controleren en stimuleren van verbeteringen bij bedrijven. Het gaat over onderscheid maken tussen de prestaties op het gebied van naleving van regelgeving en beheersing van risico's van de verschillende bedrijven en een toezichthouder die op basis van die prestaties besluit wat de meest effectieve aanpak is. Het gaat over anders handhaven, niet over niet-handhaven.

In dit rapport wordt ingegaan op de mogelijkheden van de maatwerkaanpak in de chemische industrie. Met de pilot in de chemie is gekozen voor een sector waar de veiligheidsbeheersing door bedrijven al ver ontwikkeld is. Binnen het BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen) moeten bedrijven immers nu al aantoonbaar goed werkende veiligheidsmanagementsystemen hebben. Er wordt in deze pilot dus voortgebouwd op staand beleid en wetgeving en gekeken naar de mogelijkheden om dit verder uit te bouwen.
Ter verduidelijking: in dit rapport is sprake van twee soorten risico's. Ten eerste de fysieke risico's (zoals ontsnapping van gevaarlijke stoffen of brand) die inherent zijn bij bedrijven die onder de BRZO vallen, en die moeten worden geborgd door de bedrijven (beleid, procedures, en een goede veiligheidscultuur). Daarnaast het risico dat bedrijven de fysieke risico's niet goed borgen door bijvoorbeeld slecht naleefgedrag of een verkeerde bedrijfscultuur. Hierdoor kunnen incidenten ontstaan, en het is de taak van de overheid om extra aandacht te besteden aan deze bedrijven in de vorm van toezicht en handhaving.

Werkgroep
De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie, de Inspectie Leefomgeving en transport, de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, de ministeries van Infrastructuur & Milieu, Veiligheid en Justitie en Economische Zaken Landbouw & Innovatie en wordt voorgezeten door mw. ir. A. van der Rest van Shell Nederland B.V.[18]

Taakopdracht en afbakening
De taakopdracht van de werkgroep luidt: Verken de doorvertaling van het vertrouwensmodel (waarvoor zoals hierboven vermeld de werkgroep de term maatwerk gebruikt) naar de praktijk van de chemische industrie. Wees daarbij zo concreet mogelijk. De werkgroep is van mening dat het vertrouwensmodel vooral ingezet kan worden bij bedrijven waar weinig risico is op overtredingen.

De werkgroep heeft ervoor gekozen om focus aan te brengen, de aandacht is gericht op de 100-120 chemicaliën producerende bedrijven die ook onder de BRZO vallen. Binnen deze bedrijven moet extra aandacht zijn voor de veiligheid van de omgeving, het milieu en de werknemers. In een later stadium kan deze aanpak verbreed worden naar alle bedrijven die onder de BRZO vallen (zoals raffinaderijen, vuurwerk, gasopslag en transport). De maatwerk aanpak waarbij bedrijven meer ruimte krijgen om eigen afwegingen te maken zal de meeste kans maken bij de complexe bedrijven.
Deze bedrijven hebben vaak een professionele veiligheidsafdeling en investeren ook in de veiligheidscultuur binnen het bedrijf. Zij hebben de wil en het vermogen om zelf alternatieven te onderzoeken en te borgen. Voor bedrijven, die een minder goed geëquipeerde

17 Voortgang programma regeldruk 2011-2015. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 19-9-2011 TK 29515, nr. 333
18 Zie bijlage 1 voor een overzicht van de deelnemers van de werkgroep

afdeling voor veiligheid en milieu hebben, verwacht de werkgroep dat juist het volgen van een vastgelegd protocol waarvan men zeker weet dat men daarmee aan de wet- en regelgeving voldoet een meer aantrekkelijke optie is.
Binnen de aanpak wordt gekeken wat er gerealiseerd kan worden met toezicht en handhaving (korte en middellange termijn) en wat er in de vergunningverlening en wet- en regelgeving moet worden aangepast (langere termijn). Ook wordt beschreven aan welke voorwaarden de bedrijven moeten voldoen.
Overigens heeft de werkgroep zich niet zozeer bezig gehouden met de vraag welke specifieke voorschriften in wet- en regelgeving geschrapt zouden kunnen worden.

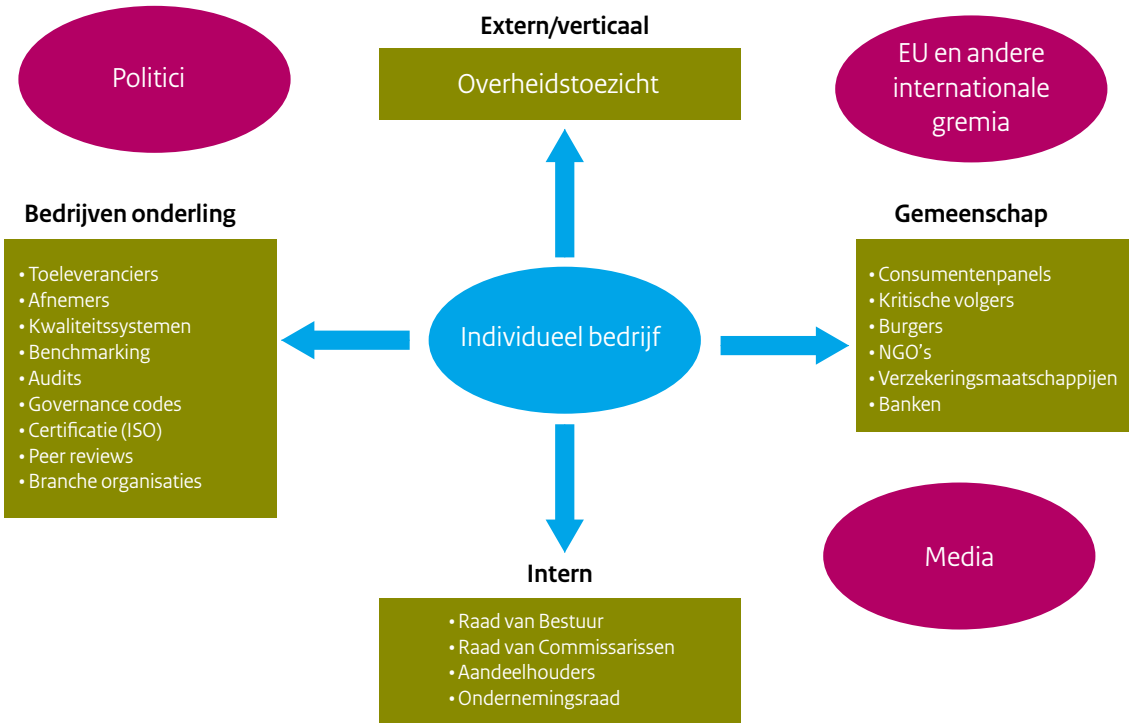
Leeswijzer
In dit rapport wordt eerst ingegaan op wat de werkgroep onder de maatwerkaanpak verstaat en wat de kenmerken ervan zijn. In hoofdstuk 3 worden de obstakels die er nu nog zijn voor de maatwerkaanpak in de chemie beschreven, waarna in hoofdstuk 4 wordt aangegeven hoe die obstakels kunnen worden verwijderd. Daarbij wordt ook ingegaan op de aangrijpingspunten die er al zijn. In hoofdstuk 5 is een beschouwing van de recente ontwikkelingen en de invloed daarvan op de maatwerkaanpak opgenomen waarna in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.

2 Maatwerk voor goede nalevers

Checks and balances

Een bedrijf bevindt zich in een complexe omgeving van relaties, die allemaal op verschillende manier een stimulans zijn voor een bedrijf om zich aan de wet- en regelgeving houden, en om de veiligheidsprestatie te verbeteren. Overheidstoezicht is daar één factor in. Beursgenoteerde bedrijven hebben bijvoorbeeld ook een verantwoordelijkheid jegens de aandeelhouders. Om nieuw kapitaal aan te trekken is het noodzakelijk dat een bedrijf goed presteert. De prestaties beïnvloeden de reputatie. Bij sommige bedrijven is de beheersing van de veiligheid op een locatie een factor bij besluitvorming van de Raad van Bestuur over vervolginvesteringen. Omwonenden en milieuorganisaties zullen bij incidenten niet aarzelen om de toezichthouder daar op te wijzen, of om de pers hierover in te lichten. Dan is er ook nog een andere check. In veiligheid voorop hebben de brancheorganisaties op zich genomen om de achterblijvers op hun verantwoordelijkheden te wijzen.
Zie onderstaand figuur voor een schematische weergave van de verschillende checks and balances voor een bedrijf om zich aan de wet- en regelgeving te houden.

Schematische weergave controlerende relaties bedrijf



Kenmerken van een maatwerkaanpak, wanneer kan een bedrijf meer ruimte krijgen

Voor dit project zijn interviews gehouden met een aantal toezichthouders die zich al bezig houden met deze nieuwe vormen van toezicht en met andere betrokkenen. De lijst van geïnterviewde personen treft u in bijlage 2. Op basis van deze gesprekken komt de werkgroep tot het onderstaande beeld van de maatwerkaanpak en de voorwaarden voor het geven van meer vertrouwen aan bedrijven. Een opmerking vooraf: ongeacht welke afspraken er zijn gemaakt tussen een toezichthouder en een bedrijf, bij een significant overtreding zal de toezichthouder handhaven.

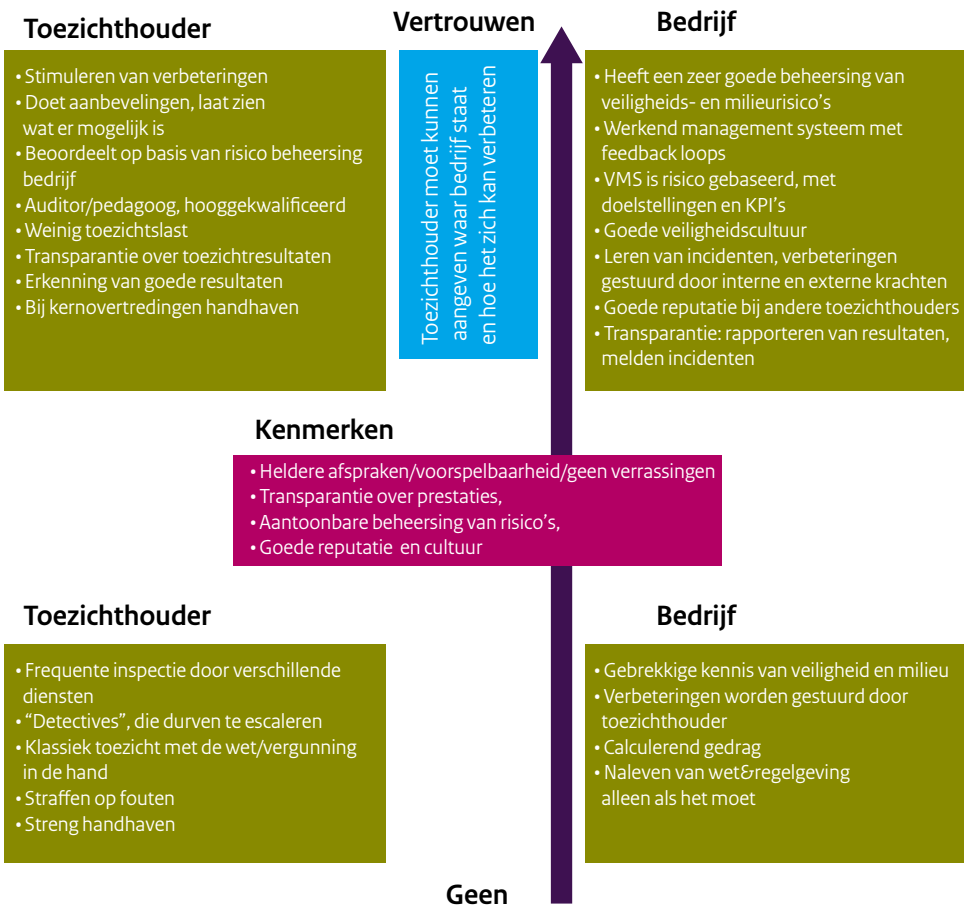
Heldere afspraken/voorspelbaarheid/geen verrassingen

Vertrouwen begint met weten wat je aan elkaar hebt. Dat betekent heldere, concrete afspraken over wat er moet gebeuren bij het bedrijf en hoe de toezichthouder daar op gaat controleren. Het betekent ook geen verrassingen, zowel voor de toezichthouder als voor het bedrijf. Als er een incident is bij het bedrijf, meldt het bedrijf dat zelf bij de toezichthouder. Ook als het gaat om incidenten die de toezichthouder anders misschien niet op het spoor was gekomen. De toezichthouder zal daar dan conform de afspraken op reageren.

Transparantie over prestaties

Bedrijf en toezichthouder hebben hetzelfde doel: het beheersen van de risico's op het gebied van milieu en veiligheid. Dat doel wordt door het bedrijf en in overleg met de toezichthouder uitgewerkt in een aantal concrete acties en procedures, waarna deze worden vastgesteld. Het bedrijf rapporteert op vooraf afgesproken tijden uit zichzelf aan de toezichthouder over de behaalde resultaten. Los daarvan kan de toezichthouder inspectiebezoeken brengen, meelopen met een audit of steekproefsgewijs de werking van het veiligheidsysteem controleren.

Kenmerken van de maatwerkaanpak



Aantoonbare beheersing van risico's

Voornoemde acties en procedures moeten leiden tot een goede en aantoonbare beheersing van de risico's. Het veiligheidsmanagementsysteem is het instrument waarmee dit wordt gedaan. In dit systeem is vastgelegd hoe de risico's zijn beheerst door middel van vastgestelde procedures. Vast onderdeel van dit systeem is een feedback- of Demming loop waarbij bij de constatering van incidenten of fouten deze observaties worden gebruikt om de opzet van het systeem te verbeteren.

Goede reputatie bij toezichthouders en cultuur

Goed naleefgedrag van bedrijven begint bij het management en de bedrijfscultuur. Uit de interviews met de verschillende toezichthouders bleek dat daarom bij het begin van systeem- of horizontaal toezicht eerst een gesprek op Raad van Bestuur/directieniveau wordt gevoerd tussen het bedrijf en de toezichthouder. Daarbij wordt ingeschat welke cultuur er in het bedrijf heerst. Om de bedrijfscultuur te beoordelen wordt er door LAT-RB[19] gewerkt aan een model om deze in kaart te brengen. In bijlage 2 wordt nader ingegaan op de wijze waarop dit kan gebeuren. Goede reputatie bij de overheid wordt mede beïnvloed door de naleefgeschiedenis van het bedrijf.

Conclusie

Bij de maatwerkaanpak gaat het er dus om dat de toezichthouder rekening houdt met de stappen die een bedrijf zelf al gezet heeft. Een bedrijf met een uitstekend veiligheidssysteem dat bij een incident zelf meteen stappen zet om de gevolgen hiervan op te lossen, en onderzoekt op welke wijze ervoor gezorgd kan worden dat dit soort incidenten in de toekomst niet meer voorkomen komt in aanmerking voor een andere vorm van toezicht (meer meedenkend, stimulerend) dan een bedrijf dat dit niet doet. Dit geldt ook voor de vergunningverlening en de mate waarin een bedrijf de ruimte kan krijgen om zelf doelvoorschriften in te vullen. Voor alle duidelijkheid: voor alle bedrijven blijven dezelfde minimale (wettelijke) nalevingsprestaties gelden. Alleen de wijze waarop die prestaties behaald moeten worden is maatwerk.
Bij de werkgroep bestaat het beeld dat op dit moment nog een minderheid van de bedrijven binnen de doelgroep een dusdanig goede veiligheidsprestatie heeft dat zij een maatwerkaanpak in toezicht en vergunningverlening verdienen. De voordelen van de maatwerkaanpak kunnen een stimulans zijn voor andere bedrijven om hun veiligheidsbeheersprestatie dusdanig te verbeteren dat zij ook voor de maatwerkaanpak in aanmerking komen. Overigens gaat de werkgroep er van uit dat er altijd een groep bedrijven zal blijven die onvoldoende zal presteren voor een maatwerkaanpak en waar klassieke regelgeving en toezicht de aangewezen methoden voor blijven.

3 Welke obstakels zijn er nog voor de maatwerkaanpak?

Op basis van bovenstaand model kunnen de volgende stappen worden geïdentificeerd die gezet moeten worden voor de invoering van de maatwerkaanpak:

1. Bedrijven moeten blijven werken aan risicobeheersing, zowel aan de technische kanten (door te zorgen dat in de bestaande systemen de controlemechanismen volledig gesloten en aantoonbaar zijn) als aan een cultuur die daar bij hoort.
2. Vaststellen van een objectieve methode om te bepalen welk bedrijf in aanmerking komt voor de maatwerkaanpak (en voor welk bedrijf verzwaard toezicht nodig is). Onderdelen van deze methode zijn de veiligheidsbeheersing en de cultuur in het bedrijf, de basis voor de methode zijn de prestatie -indicatoren die nu bij LAT-RB worden ontwikkeld. Het principe moet inzichtelijk zijn voor externen.
3. A. Verdere professionalisering van het toezicht. BRZO-bedrijven zijn zeer complexe bedrijven die een hoog kennisniveau van de toezichthouder vragen. Verschillende sporen binnen toezicht hebben zich de afgelopen tijd op verschillende snelheden ontwikkeld. Binnen toezicht is een omslag aan de gang van repressieve handhaving naar systeemtoezicht, werkwijze en cultuur van de toezichthouder zijn daarbij zeer belangrijk. In de toekomst wordt toezicht en vergunningverlening op het gebied van de Omgevingswet geconcentreerd in circa 6 BRZO RUD's (Regionale Uitvoeringsdiensten).
   B. Er moet één overheidsloket komen waarmee bedrijven een gecoördineerde toezichtafspraak kunnen maken.
4. Toezichthouders moeten de ruimte krijgen om op een transparante manier eigen, onderbouwde afwegingen te maken. Bijvoorbeeld een besluit om een goed presterend bedrijf bij een kleine overtredingen van een norm de kans te geven om zelf in compliance te komen en niet direct handhavend op te treden. Dit vraagt vertrouwen van bestuur in de professionaliteit van de toezichthouder.
5. Regelgeving en vergunning moeten de ruimte bieden voor een maatwerkaanpak. De juridische vormgeving moet kloppen, waarbij met name aandacht is voor de rechten van derden (die een handhavingsverzoek kunnen indienen) en de houdbaarheid van de vertrouwensafspraken bij toetsing door de rechter.
6. Private systemen als certificaten en keurmerken kunnen een deel van de toezichtlast wegnemen. Daarvoor is het nodig dat de kwaliteit van de certificaten en keurmerken en de controle op deze kwaliteit afdoende is en dat de certificaten en keurmerken aangepast zijn aan de eisen van de wet- en regelgeving.
7. Acceptatie van de maatwerkaanpak door de bestuursorganen, landelijke en lokale politiek en derdenbelanghebbenden.

19 Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven, zie pagina 8 voor een verdere toelichting.

4 Hoe kunnen de obstakels worden opgeruimd, welke aangrijpingspunten zijn er?

In volgorde van de in het vorige hoofdstuk genoemde obstakels wordt hier ingegaan op de oplossingsrichtingen en aangrijpingspunten. Er zijn al een aantal initiatieven waar bij kan worden aangesloten. Dat zijn LAT-RB en systeemgericht toezicht bij de overheid en Veiligheid Voorop en Responsible Care aan de kant van de bedrijven. Onderstaand volgt een omschrijving van deze initiatieven, verderop in het rapport zal worden aangegeven hoe deze initiatieven bijdragen aan de maatwerkaanpak.

LAT-RB

In het landelijk programma, Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT-RB) worden de programma's LAT-BRZO en Vernieuwing Toezicht Chemie gezamenlijk verder opgepakt.[20] Het programma richt zich op de verbetering van het toezicht op de zogenaamde "majeure" risicobedrijven. Deze benaming brengt tot uitdrukking dat de activiteiten van dit soort bedrijven zo risicovol zijn dan een uitstekende risicobeheersing noodzakelijk is. Aan LAT-RB nemen de volgende partijen deel: het ministerie van I&M, SZW, EL&I en V&J, de inspecties van I&M en SZW, vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en de Unie van Waterschappen, Rijkswaterstaat, de NEA en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. In het programma wordt gewerkt aan een optimale beheersing van de risico's door bedrijven op het gebied van veiligheid, arbeidsomstandigheden, milieu en water. Eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven is het uitgangspunt. Het toezicht kan aanhaken op de bedrijfsinterne managementsystemen middels systeemgericht toezicht. Daarbij is het de bedoeling dat dit toezicht risicogericht en informatiegestuurd plaatsvindt. Het overheidstoezicht op deze bedrijven wordt zo efficiënter en effectiever ingezet, zodat bedrijven een landelijk afgestemd en eenduidig toezicht ervaren. Het uiteindelijke doel is een hoog niveau van naleving bij de bedrijven, waarbij met de gekozen aanpak tevens wordt beoogd om waar mogelijk de toezichtlast te verminderen.

Systeemgericht toezicht

Bij klassiek of repressief toezicht controleert de toezichthouder op basis van wet- en regelgeving of een bedrijf zich houdt aan de voorschriften (een momentopname). Bij overtreding van de voorschriften volgt een waarschuwing of boete. Binnen een aantal Rijksinspectiediensten[21] is een transitie ingezet richting systeemtoezicht en horizontaal toezicht. Bij systeemtoezicht richt de overheid het toezicht op effectiviteit van de kwaliteitbeheerssystemen en meer specifiek op de strategie, procedures en de documentatie van meetresultaten en gepleegde interventies bij afwijkingen. Dit toezicht heeft veelal de vorm van periodieke (administratieve) inspecties. Het toezicht is dus niet gericht op het controleren van de naleving van individuele regels, zoals dat bij repressief toezicht het geval is. Overigens geldt dat het vertrouwen van de overheid in een bedrijf bij systeemtoezicht nog steeds is gebaseerd op controle. Zowel binnen LAT-RB als de Inspectieraad wordt nog gewerkt aan het verder concretiseren van het systeemtoezicht, door te werken aan een algemeen aanvaarde methodiek. Onderdeel van die methodiek zijn in ieder geval sturing op risico's en het doen van "reality checks" in de vorm van fysieke controles.
De Belastingdienst zet in op horizontaal toezicht en gaat uit van het vertrouwensbeginsel en een meewerkende overheid die naast het bedrijfsleven staat waar de overheid toezicht op houdt: de werkrelatie is horizontaal. Het vertrouwen is mede gebaseerd op de prestaties van het bedrijf en het bedrijfseigen kwaliteitssysteem. De afspraken over de samenwerking worden (in een convenant)[22] tussen bedrijf en toezichthouder vastgelegd, waarbij aandacht is voor het creëren van win-win situaties. Wederzijdse informatieverstrekking, partnerships van kennisuitwisseling[23], alsook (als er aanleiding voor is) monitoring van bedrijfsactiviteiten, zijn dan afdoende om naleving te consolideren en een vinger aan de pols te houden.

Veiligheid Voorop

Veiligheid voorop is een initiatief van VNO-NCW en de brancheorganisaties van bedrijven die grootschalig met gevaarlijke stoffen werken (VHCP,VCNI, VNPI en VOTOB). Het moet er toe leiden dat een solide veiligheidscultuur de standaard wordt in al deze bedrijven en dat de kans op incidenten zoals de brand in Moerdijk wordt verkleind. Om dit te realiseren hebben de branchevereningingen een actieplan opgesteld met tien punten, zoals het realiseren van betrokken leiderschap, van een continue verbetering van het beheerssysteem en van actieve veiligheidsnetwerken.

Responsible Care

Responsible Care en de VNCI

De chemische industrie hecht veel waarde aan verbetering van haar prestaties op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu en de communicatie daarover. Alle leden van de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) nemen deel aan het wereldwijde programma Responsible Care (RC). Ieder jaar rapporteert de VNCI via het RC-rapport over de prestaties. Jaarlijks voert de VNCI een dialoog met verschillende stakeholders uit de samenleving. De uitkomst van die gesprekken gebruikt de VNCI om het functioneren van de RC-gerelateerde zaken in de sector in Nederland te verbeteren.

---

20 www.latrb.nl

21 http://www.inspectieloket.nl/vernieuwing_toezicht/programma_systeemtoezicht/

22 Ook de inspectie voor de Leefomgeving en Transport werkt met handhavingsconvenanten

23 Informatie die in handen is van de overheid is in veel gevallen opvraagbaar op basis van de Wet Openbaar Bestuur. Bij specifieke bedrijfseigen informatie kan er in overleg met het bedrijf besloten worden dat deze niet vrij gegeven wordt.

Relatie Responsible Care en de maatwerkaanpak
Responsible care is programma dat de interface met de omgeving van de chemische industrie vormgeeft. Door deelname aan Responsible Care laten bedrijven zien dat ze hun verantwoordelijkheid nemen. Voor het daadwerkelijk houden van toezicht op basis van de maatwerkaanpak is het interne veiligheidsmanagementsysteem nodig. Hierin zijn de risico's in kaart gebracht en de beheersmaatregelen benoemd.

Verificatie
Eén van de afspraken van het Global Charter is dat bedrijven veel duidelijker laten zien wat ze doen op het gebied van Responsible Care. Bovendien wil de chemische sector kunnen worden afgerekend op wat hij doet en zegt. Daarom wordt met ingang van 2010 alle door de sector gepubliceerde informatie op Responsible Care-gebied door een externe partij – een onafhankelijke accountant - geverifieerd. Verificatie slaat niet alleen op data, maar gaat ook over kwalitatieve informatie, zoals statements en trends. De verificateur maakt daarom een analyse van allerlei bronnen: informatie op internet, berichten in de media, branche-informatie, maar ook de rapportages van Cefic en de resultaten van de VNCI-stakeholderdialoog.

4.1 Excellente milieu- en veiligheidsprestaties van bedrijven
Om in aanmerking te komen voor de maatwerkaanpak moet een bedrijf aantoonbaar een excellente veiligheidsprestatie hebben. Daarbij gaat het om de technische aspecten, het veiligheidsmanagementsysteem en om de cultuur in het bedrijf. Veiligheidssystemen en -voorschriften zijn immers pas effectief als zo ook op de juiste manier gebruikt worden. Hoewel de veiligheid van een bedrijf in eerste plaats de verantwoordelijkheid van het bedrijf zelf is, is er ook een rol voor de brancheorganisatie. Deze kan bedrijven stimuleren, informeren en zorgen voor kennisuitwisseling tussen bedrijven onderling. Ook kan deze freeriders aanspreken op zijn verantwoordelijkheid. Met Veiligheid Voorop geven de brancheorganisaties invulling aan de ambitie om de veiligheid in bedrijven die grootschalig met gevaarlijke stoffenwerken verder te verbeteren.

4.2 Bepalen welke bedrijven in aanmerking komen voor de maatwerkaanpak
Er is een objectief en inzichtelijk landelijk systeem van criteria nodig op basis waarvan een bestuursorgaan bepaalt welke bedrijven in aanmerking komen voor welke vorm van toezicht. In LAT-RB wordt momenteel gewerkt aan het opstellen van dit landelijk systeem van criteria.
Het systeem moet transparant zijn en vastgelegd worden in het beleid en de werkwijze van het bestuursorgaan. De criteria worden zo opgesteld dat het in principe voor ieder bedrijf mogelijk is om op basis van inzet en continue kwaliteitsverbetering in aanmerking te komen voor een maatwerkaanpak. Binnen de BRZO heeft ieder bedrijf verplicht een veiligheidsmanagementsysteem (VMS). De wijze waarop dit is opgezet en de veiligheidscultuur (de wijze waarop wordt omgegaan met het systeem) zijn in ieder geval onderdelen van de criteria.[24] Bedrijven die al verder ontwikkeld zijn, hebben hun veiligheidsmanagementsysteem uitgebreid met milieu en gezondheid. Met het programma "Veiligheid Voorop" wil de industrie een verdere invulling geven aan de verbetering van de beheersing van de risico's op het gebied van veiligheid en milieu.

4.3 Verdere professionalisering van het toezicht
De brand in Moerdijk heeft de aandacht voor de professionalisering van het toezicht versterkt. In juli 2011 heeft staatssecretaris Atsma aan de Tweede Kamer een aantal maatregelen gestuurd die, in afwachting van een verder onderzoek, in ieder geval genomen zullen worden.[25] Het gaat hierbij onder meer om een landelijke toezichtmethode en handhavingsstrategie en openbare verantwoording van de toezicht- en handhavinginspanningen. Ook moet de inspectieorganisatie aantoonbaar voldoen aan vastgestelde kwaliteitsnormen en deze normen ook hebben geborgd.

Regionale uitvoeringsdiensten
Doel van de regionale uitvoeringsdiensten is om de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving, de vergunningverlening en de samenwerking binnen het omgevingsrecht op een hoger peil te brengen. Om de RUD's goed te laten functioneren is van groot belang dat het professionele, slagvaardige organisaties worden. Met één loket voor de ondernemer, en ook een gestroomlijnd proces daarachter. De ontwikkeling van de RUD's zal aandacht en inspanning blijven vragen van alle betrokken partijen. Voor de maatwerkaanpak is het van belang dat de volgende aspecten hoog op de agenda blijven staan:
- Er is één aanspreekpunt voor bedrijven nodig zodat consistent integraal toezicht gerealiseerd kan worden. Gezien de ontwikkelingen lijken de BRZO-RUD's een logische keuze om deze coördinatie op zich te nemen.
- Om landelijk uniform te kunnen werken is het van belang dat er één (handhaving)strategie gevolgd wordt.
- Verdere ontwikkeling van de professionaliteit van de inspecteurs, blijven investeren in opleiding, training;
- Een cultuur waar informatie wordt uitgewisseld tussen inspecties onderling en tussen inspecties en bedrijven, professionele inspecteurs zelf beslissingen kunnen nemen en deze toetsen aan de gemeenschappelijk ontwikkelde uniforme beleidslijnen.

24 Zie bijlage 3 voor een omschrijving van veiligheidsmanagementsystemen en veiligheidscultuur.
25 Brief van staatssecretaris Atsma over majeure risicobedrijven aan de Tweede Kamer d.d. 14 juli 2011

De werkgroep wil benadrukken dat goed functionerende RUD's zeer belangrijk zijn voor de maatwerkaanpak in de chemie en roept alle betrokkenen op om voortvarend aan de slag te gaan.
Goede criteria voor de voortgang van de vorming van de RUD's, het functioneren als één-loket en de landelijk uniforme strategie zijn hard nodig om de verdere professionalisering van het toezicht te realiseren. De samenwerking tussen de BRZO- RUD's en de rijksinspecties en een heldere verantwoordelijkheidsstructuur zijn belangrijke aandachtspunten voor de verdere professionalisering van de handhaving.

4.4 Ruimte voor toezichthouders om eigen, onderbouwde afwegingen te maken

Binnen de huidige wet- en regelgeving is ruimte voor de maatwerkaanpak,[26] waarbij goed presterende bedrijven meer vertrouwen krijgen. Hoe deze ruimte precies benut kan worden moet nog uitgewerkt worden. Aard en omvang van de hinder van het bedrijf en de frequentie van het voordoen van zo'n incident zullen hier een rol spelen. In ieder geval zijn de volgende punten van belang.

- De toezichthouder heeft de vrijheid om te differentiëren wat betreft frequentie en diepgang van toezichtsbezoeken, al naar gelang de nalevingsprestaties van bedrijven.
- Is er een overtreding geconstateerd, dan is er in beginsel de plicht om een herstel- of een strafsanctie op te leggen ('beginselplicht tot handhaven'). Een beginselplicht houdt in dat er gevallen zijn waarin er niet zonder meer een plicht tot oplegging van een herstelsanctie is. De belangrijkste gevallen zijn die waarin er een concreet zicht op legalisatie of beëindiging van de overtreding is, de overtreding van geringe ernst is en geen noemenswaardige hinder of schade aan derden toebrengt, de overtreding een incidenteel karakter heeft, het beleid bij de eerste overtreding slechts in een waarschuwing voorziet en gevallen waarin handhaving in strijd zou komen met het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.
- In gevallen waar het technisch moeilijk, zo niet onmogelijk, is om op korte termijn na te leven (bijvoorbeeld als er moeilijk te verkrijgen apparatuur moet worden aangeschaft) terwijl het bestuursorgaan niet werkeloos mag blijven toezien kan een sanctiebesluit met een lange begunstigingstermijn worden opgelegd. Gedurende de begunstigingstermijn kan een bedrijf werken aan herstel van de overtreding zonder dat een dwangsom wordt verbeurd of bestuursdwang zal worden toegepast. De werkgroep adviseert om mede op basis van een analyse van de jurisprudentie van onder andere de Raad van State na te gaan wat acceptabele begunstigingstermijnen zijn.
- Derden kunnen via een juridische procedure een handhavingsverzoek doen. Bij een goede borging (transparantie, op basis van heldere criteria) van het besluit van het bestuursorgaan is er meer kans dat het besluit de toetsing door de rechter met goed gevolg doorstaat.
- Ook is theoretisch denkbaar de aansprakelijkheid van de overheid (toezichthouder) te beperken, maar dit lijkt het paard achter de handhavingswagen spannen (stimulans voor de overheid tot goed toezicht wordt verminderd).

De verschillende wetgevingsdomeinen (omgevingsrecht, arbo-wetgeving) hebben een andere opzet. In het omgevingsrecht wordt vaak gewerkt met vergunningen, waarbij de toezichthouder handhaaft op basis van de bepalingen in de vergunning. Binnen het arbo-domein wordt gehandhaafd op basis van in de wetgeving neergelegde algemene regels; in de arbo-wetgeving is het "redelijkerwijs-principe" opgenomen, waarmee de toezichthouder ruimte heeft voor een bredere belangenafweging.

Een handhavingsstrategie, waarbij het bestuursorgaan, het Openbaar Ministerie en eventueel de politie afspraken maken over wanneer hoe te handhaven, kan helpen bij het differentiëren in de handhaving. In bijlage 4 is als voorbeeld een handhavingsstrategie opgenomen.

4.5 Ruimte in vergunning en regelgeving

Om binnen de regelgeving te differentiëren al naar gelang het nalevingsverleden (goede en slechte nalevers) zou tamelijk gedetailleerde en moeilijk handhaafbare regeling opleveren.[27] Wel biedt de huidige regelgeving al mogelijkheden tot differentiatie aan de hand van objectieve bedrijfskenmerken (bijvoorbeeld het al dan niet bestaan van een intern milieuzorgsysteem). Deze objectieve bedrijfskenmerken moeten transparant zijn en zo opgesteld dat in principe ieder bedrijf voor een maatwerkaanpak met meer vertrouwen in aanmerking komt (gelijkheidsbeginsel). Het is dan deze keuze van een bedrijf zelf of het aan de criteria wil voldoen (door bijvoorbeeld te investeren in het aantoonbaar gesloten maken van het risicobeheerssysteem) om zo in aanmerking te komen voor een maatwerkaanpak met meer vertrouwen.
De mogelijkheden in de huidige regelgeving worden op dit moment nog niet allemaal ten volle benut (milieuvergunning op hoofdzaken, maatwerkvoorschriften, doelvoorschriften, erkende maatregelen, gelijkwaardigheidbepalingen, experimenteerwetgeving). De werkgroep heeft de volgende punten opgemerkt.

- In vergunningen ruimte laten voor alternatieven. In de wet- en regelgeving, bijvoorbeeld in de Publicatiereeks gevaarlijke stoffen bestaat de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken van de bepalingen en een alternatieve oplossing te gebruiken. Door een verkeerde verwijzing naar deze publicatiereeks in de vergunning kan de ruimte voor de alternatieve oplossing ingeperkt worden.

26 Advies prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels, "Differentiatie van regelgeving en handhaving naar doelgroepen", december 2011

27 Bij de inspectievakantie worden bedrijven die bewezen hebben zich aan de wet te houden maximaal twee maal per jaar door een rijksinspecteur bezocht. Uitzondering op deze regel zijn bedrijven waar wettelijke verplichtingen zijn om vaker te inspecteren en bedrijven die in een branche zitten waar een verhoogd risico geldt. Bedrijven die onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen vallen zijn dus uitgesloten van de inspectievakantie.

- In de nieuwe omgevingswet wordt ingezet op het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte voor de decentrale overheden. Hierbij krijgen deze bestuursorganen de mogelijkheid om een bredere belangenafweging op gebieds- op projectniveau toe te passen. De werkgroep staat hier positief tegenover en adviseert om via onderling overleg en het verspreiden van best-pratices de maatwerkaanpak landelijk te verspreiden en zo veel mogelijk uniform toe te laten passen.
- In de nieuwe omgevingswet wordt een experimenteerregeling opgenomen die het mogelijk maakt om innovaties qua proces en techniek mogelijk te maken. De precieze vormgeving van die experimenteerregeling is nog niet bekend. De werkgroep pleit ervoor deze dusdanig vorm te geven dat deze ook gebruikt kan worden voor een maatwerkaanpak.

4.6 Rechtvaardig vertrouwen in private systemen zoals certificaten

Het bedrijfsleven maakt van certificaten en keurmerken gebruik om inzicht te bieden in de kwaliteit van haar producten en diensten. Certificering kan worden omschreven als een privaatrechtelijk vorm van dienstverlening waarbij de certificerende instelling periodiek toetst middels een audit of door haar certificaathouders nog aan vooraf gestelde normen wordt voldaan.
Certificaten zijn er in verscheidene soorten. Er zijn certificaten die aangeven dat de apparatuur, bijv. brandblussers, aan bepaalde producteisen voldoen en er zijn certificaten die bevestigen dat managementsystemen (bijv. ISO 14001 of OSHAS 18001) aan bepaalde eisen voldoen.

Certificaten worden zowel door bedrijven onderling gebruikt, als ook door de overheid richting ondernemers. Toetsing vooraf (certificatie) heeft als resultaat dat de toezichtslast door toetsing achteraf (toezicht door overheidstoezichthouders zoals bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie) kan worden verminderd. Dit levert voordeel op bij certificaten die het bedrijf uit eigen overweging toch al heeft. Bij puur door de overheid verplichte certificering bestaat het risico dat de toezichtlast niet wordt verminderd maar alleen wordt verschoven.

Op dit moment is er bij toezichthouders aarzeling om te vertrouwen op certificaten. De werkgroep begrijpt dat maar acht het belangrijk dat een toezichthouder zich kennis verschaft van de voor de sector relevante bestaande certificatieregelingen. Tevens beveelt de werkgroep aan dat toezichthouders zich vergewissen van de voor- en nadelen die een aansluiting bij die certificatieregelingen met zich brengt. Het vertrouwen dat een certificaat weergeeft is gebaseerd op de toetsingen die door de certificerende instelling zijn uitgevoerd. Een certificaat is echter nooit een 100% garantie dat een bedrijf volledig in compliance is. Een certificaat is daarmee te vergelijken met een rijbewijs. Het bezit daarvan is geen garantie dat een bestuurder geen ongelukken zal maken, maar het zegt wel wat over de kennis en vaardigheden die de bestuurder heeft. Certificaten die aantoonbaar goed zijn, zullen eerder door toezichthouders geaccepteerd worden als alternatief en kunnen daarmee waardevoller zijn voor het bedrijf. Extra inzet op kwaliteit en transparantie in de inhoud en methoden van opstellen kan nuttig zij

Er zijn een aantal gevallen geweest waarbij ondeugdelijke praktijken bij een gecertificeerd bedrijf konden voortduren. Dit geeft het belang aan van een voortdurende dialoog tussen de toezichthouder met de actoren in het certificatiesysteem (certificeerders, RvA, stakeholders die zijn vertegenwoordigd in de schemabeheerder). Deze dialoog moet zekerstellen dat men van elkaar weet wat men doet en hoe men dat doet, zodat het private systeem van certificatie onder accreditatie en het publieke toezicht door de toezichthouder goed op elkaar aansluiten en elkaar waar mogelijk versterken. Concreet kan een toezichthouder bij geconstateerde tekortkomingen van de werking van een certificaat bij de Raad voor de Accreditatie een signaal indienen. Als de toezichthouder constateert dat bepaalde certificerende instellingen onvoldoende kwaliteit leveren richting de certificerende instelling, maar ook richting het certificaat houdende bedrijf, aangeven dat certificaten van die instellingen minder betrouwbaar zijn en dat dus extra controles nodig zijn.

4.7 Acceptatie van de maatwerkaanpak door de bestuursorganen, politiek en derdenbelanghebbenden

Voor acceptatie van de maatwerkaanpak is het van belang te benadrukken dat het hier niet gaat om “vertrouwen op de blauwe ogen van de raad van bestuur” maar om een harde set van afspraken en criteria die nog steeds worden gecontroleerd. In die criteria zitten niet alleen het veiligheidbeheerssysteem en de cultuur van het bedrijf, maar ook de prestaties die het bedrijf moet leveren op het gebied van milieu en veiligheid. Transparantie over de afspraken helpt met het vertrouwen in de afspraken. Een bestuursorgaan zou op haar website of in het jaarverslag kunnen opnemen met welke bedrijven een vertrouwensrelatie is aangegaan en op basis van welke criteria tot deze beslissing is gekomen. Ook richting de politiek moet helder worden aangegeven wat het beleid is, welke keuzes worden gemaakt en wat de gevolgen zijn.

5. Beschouwing

De opdracht van de werkgroep is om de doorvertaling van het vertrouwensmodel (waar de werkgroep de term maatwerk voor gebruikt) naar de praktijk van de chemische industrie te verkennen. Door recente ontwikkelingen (m.n. de brand bij Chemie-Pack) lijkt er een beweging te zijn die haaks staat op de maatwerkaanpak voor chemische (BRZO) bedrijven. Er is een roep om meer toezicht op de BRZO-bedrijven en minder ruimte voor alternatieve oplossingen.
Het is zeer begrijpelijk dat er na de brand bij Chemie-Pack om maatregelen gevraagd wordt maar het zou onwenselijk zijn als met deze oproep de beweging die is ingezet naar toegesneden en kwalitatief goede regelgeving en toezicht wordt gestuit. Tegenover bedrijven die slecht presteren op het gebied van veiligheid en milieu staan ook bedrijven die langere tijd een zeer goede veiligheidsbeheersprestatie hebben laten zien. Deze bedrijven zouden niet gestraft moeten worden voor wat er fout gaat bij andere bedrijven.
Bij de in de opdracht van de werkgroep gebruikte term vertrouwensbenadering (in de chemie) wordt in eerste instantie gedacht aan het vertrouwen van de bedrijven. Los van bovenstaande beschouwing is het voor deze benadering juist ook van groot belang om vertrouwen te hebben in de bestuursorganen die de vergunningen verlenen en die toezicht houden op de bedrijven. Zij zullen de afweging moeten maken welk bedrijf welke aanpak nodig heeft en daarbij hebben ze een zekere mate van beleidsvrijheid nodig. Wel moet deze beleidsvrijheid landelijk uniform worden ingevuld.

Het invoeren van de maatwerkaanpak zal “learning by doing” zijn, een proces van vallen en opstaan. In dit rapport is duidelijk geworden aan welke randvoorwaarden de vergunning en het toezicht moeten voldoen. Het is mogelijk dat een toezichtafspraak of een vergunning geen stand houd bij de rechter. Daar zal van geleerd moeten worden, en verder gegaan met een aangepaste afspraak of vergunning.

De snelste resultaten zullen te bereiken bij het toezicht. Echter, ook het aanpassen van de vergunningen (welke meestal eens in de 5-10 jaar worden afgegeven) en de algemene regelgeving zijn van belang. De huidige tendens van het Rijk om steeds meer eisen voor vergunningplichtige bedrijven vast te leggen in algemene regels of quasi algemene regels (zoals bijvoorbeeld de PGS-reeksen) beperkt de mogelijkheid om per bedrijf maatwerk in de vergunning te kunnen leveren. Dit maatwerk is voor de maatwerkaanpak net zo belangrijk als maatwerk in toezicht en handhaving.

In de vorige hoofdstukken is aangegeven dat de realisatie van de maatwerkaanpak afhankelijk is van een aantal andere trajecten, waaronder LAT-RB. De werkgroep heeft met zorg geconstateerd dat de urgentie van de voortgang van LAT-RB niet overal voldoende gevoeld lijkt te worden.

Toezichtafspraak
De werkgroep is gevraagd om indien mogelijk een outline van een vertrouwensovereenkomst op te stellen. De werkgroep is van mening dat het meer voor de hand ligt om te kijken naar bestaande instrumenten zoals de toezichtafspraak en de vergunning. De toezichthouder kan in haar beleid vastleggen bij wat voor soort bedrijven op welke manier gehandhaafd wordt. Het maken van toezichtafspraken en het vastleggen van handhavingsbeleid kan op korte termijn gerealiseerd worden (dit wordt al op verschillende plaatsen gedaan). Met het aanpassen van de vergunning zal meer tijd gemoeid zijn omdat deze langere tijd geldig zijn.
Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan het feit dat voor een bedrijf dat een Engelstalig moederbedrijf heeft het lastig kan zijn een convenant o.i.d af te sluiten omdat het moederbedrijf de in een convenant gebruikte termen (streven naar, zal zich inspannen om,..) niet concreet genoeg vindt.

Een toezichtafspraak wordt opgesteld tussen bedrijf en toezichthouder. Dit gebeurt op basis van een inventarisatie van het bedrijf waarin het bedrijf zelf aangeeft wat de fysieke risico’s zijn en hoe deze worden geborgd. De toezichthouder controleert de risico-inventarisatie en -evaluatie en oordeelt of er binnen het bedrijf een goede veiligheidscultuur bestaat.
In de toezichtafspraak kunnen dan in ieder geval de volgende aspecten aan de orde komen:

- minimale (nalevings)prestaties op het gebied van veiligheid en milieu,
- minimale (nalevings)prestaties op het gebied van de implementatie van het veiligheidsbeheersysteem,
- minimale (nalevings)prestaties op het gebied van cultuur,
- een vangnetartikel waarin wordt opgenomen hoe wordt omgegaan met een (structurele) teruggang in prestaties en geschillen.

Binnen LAT-BRZO worden algemeen geldende criteria ontwikkeld die gebruikt kunnen worden als basis voor de toezichtafspraak.

Handhavingsbeleid toezichthouder
Afspraken over handhaving zijn moeilijk per bedrijf te maken. Wel kan een bestuursorgaan in haar handhavingsbeleid vastleggen dat ze met een gedifferentieerde aanpak werkt. In deze aanpak staat omschreven hoe wordt omgegaan met overtredingen van verschillende soorten bedrijven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de zwaarte en de frequentie van de overtredingen en naar de naleefgeschiedenis van het bedrijf.

6. Conclusies en aanbevelingen

De werkgroep concludeert dat een maatwerk aanpak wenselijk is vanuit een overheidsstandpunt (effectief en efficiënt, toezicht gericht op de grootste risico's) en vanuit de bedrijfsoptiek (toezichtslast beperken en effectief aan de doelen in de wetgeving voldoen). Een maatwerkaanpak is mogelijk zonder fundamentele verandering in wetgeving; wel dient er een landelijk afgestemde uitvoeringspraktijk voor vergunningverlening en toezicht ingericht te worden. De werkgroep is onder de indruk van de vele initiatieven die al zijn ingezet om een maatwerkaanpak mogelijk te maken. In LAT-RB wordt een toezicht- vergunning- en handhavingmethodiek specifiek voor BRZO-bedrijven ontwikkeld en ook op andere beleidsterreinen zijn er een aantal goede voorbeelden die de werkgroep hoopvol stemmen. Met de ontwikkeling van systeem- en risicogericht toezicht wordt er een methodiek ontwikkeld waarbij differentiatie in toezicht mogelijk is; door de slecht presterende bedrijven meer op de huid te zitten en de goed presterende bedrijven wat ruimte te geven in de uitvoering van de doelstellingen van de veiligheids- en milieuwetgeving.

Om de maatwerkaanpak in daadwerkelijk in te voeren is het nodig dat:

- Bedrijven een excellente prestatie hebben op het gebied van veiligheid.
  - Het bedrijf zelf is hier als eerste verantwoordelijk voor, initiatieven als Veiligheid Voorop en Responsible Care stimuleren en ondersteunen bedrijven hier in.
- Er een objectief en inzichtelijk systeem van criteria komt op basis waarvan bepaald kan worden welk bedrijf in aanmerking komt voor de maatwerkaanpak.
  - Afspraken tussen toezichthouder en bedrijf raken ook derden die niet bij die afspraken betrokken zijn. Het is dus van belang dat de afspraken tussen toezichthouder en bedrijf transparant, goed gedocumenteerd en op basis van heldere criteria worden opgesteld.
- De professionalisering van het toezicht wordt doorgezet.
  - Het realiseren van een competente organisatie met één loket voor de bedrijven is van groot belang; dit vraagt continue inzet van alle betrokkenen. Eind 2014 zal een evaluatie door het ministerie van Infrastructuur en Milieu plaatsvinden van het succes van de RUD's, waar de gekozen BRZO-RUD structuur onderdeel van is.[28] De werkgroep adviseert om hierbij na te gaan of onder meer de één-loket-gedachte, de professionalisering en de kwaliteit van het toezicht op het juiste niveau zijn gekomen, inclusief een handhavingsstrategie waarin de maatwerkaanpak een plek heeft gekregen.
  - Een gevolg van risicogericht toezicht is ook dat er capaciteit bij de toezichthouder wordt vrijgespeeld om meer toezicht te houden op de slecht presterende bedrijven. Toezichthouders moeten deze capaciteit ook daar inzetten, en indien nodig stevig optreden.
- Toezichthouders de ruimte krijgen om eigen, onderbouwde afwegingen te maken..
  - Om concreet gebruik te kunnen maken van de juridische ruimte is het nodig dat deze ruimte verder uitgewerkt wordt. Zo adviseert de werkgroep om middels een toets op de jurisprudentie de mogelijkheden en onmogelijkheden van het sanctiebesluit met lange begunstigingstermijn nader te onderzoeken voor goed presterende bedrijven. Dit zou opgepakt moeten worden in de werkgroep die de handhavingsstrategie verder uitwerkt voor LAT-RB. Ook het uitwerken van praktijkcasussen en het toetsen daarvan bij verschillende partijen verdient aanbeveling.
- Vergunningen en regelgeving dusdanig worden opgesteld dat er ruimte is voor alternatieven.
  - In de nieuwe omgevingswet worden figuren voorzien (zoals vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte en experimenteerruimte) die ruimte bieden voor het toepassen van de maatwerkaanpak. Dat moet zeker gebeuren.
  - Naast risicogericht toezicht is het ook van belang dat de vergunning goed wordt ingericht. Voor het beheersen van de risico's krijgt het bedrijf meer ruimte om daar zelf een invulling aan te geven. Er wordt een doel voorgeschreven, geen middel om de risico's te beheersen. Dat betekent bijvoorbeeld dat de PGS-reeksen niet in de vergunning moeten worden opgenomen maar dat alleen de doelen die met de betreffende PGS dienen te worden bereikt in de vergunning worden opgenomen. Deze reeksen staan toe dat een bedrijf een alternatieve oplossing gebruikt, maar bij opname in de vergunning raakt die ruimte verloren.
- Een helder beeld ontwikkeld wordt wanneer en onder welke omstandigheden op certificaten vertrouwd kan worden.
- De maatwerkaanpak door bestuursorganen, politiek en derdenbelanghebbenden wordt geaccepteerd.

Daarnaast merkt de werkgroep op dat binnen toezicht onder andere gesproken wordt over systeemgericht toezicht, horizontaal toezicht, risico-gestuurd toezicht, inspectievakantie en de vertrouwensbenadering. Eén uniform, helder begrippenkader zal helpen om verwarring te voorkomen.

28 Brief van staatssecretaris Atsma over toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven d.d. 08-12-2011

Bijlage rapport vertrouwensbenadering chemie

Bijlage 1: Deelnemers werkgroep
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen
Bijlage 3: Introductie veiligheidsmanagementsystemen en veiligheidscultuur
Bijlage 4: Vernieuwde sanctiestrategie DCMR

Bijlage 1

Deelnemers werkgroep

Naam	**Organisatie**
Annemarie van de Rest (voorzitter)	Shell Nederland B.V.
Colette Alma	Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
Peter Bareman	Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Inspectie voor de Leefomgeving en Transport
Maarten de Hoog	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
Frans Janssen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie SZW
Wolter Leiseboer	Ministerie van Economische Zaken
Sjoerd Looijs	Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
Piet Pasveer	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Jaap Roording	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Petie Slangen (secretaris)	Ministerie van Economische Zaken

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewde personen

Voor dit rapport zijn interviews gehouden met de onderstaande personen.

Naam	**Organisatie**
Jan Dirk Steenbergen	Inspectie Leefomgeving en Transport, onderdeel Luchtvaart
Rob van Dorp	Inspectie Leefomgeving en Transport, onderdeel Handhavingsbeleid
Marli Vogels	Kernfysische Dienst
Ger Dorlo	Belastingdienst Rijnmond
Hans Rijsbergen	
Han Pret	Inspectie Leefomgeving en Transport, onderdeel Rail en Wegvervoer
Cees van Houwelingen	DOW Terneuzen
Jeroen Castelijns	SABIC IP
Danielle Kok	
Rein Heezius	
Jan de Jong	Staatstoezicht op de Mijnen

Bijlage 3

Het veiligheidsmanagementsysteem (VMS) en veiligheidscultuur

Een management system is een set van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en competenties gericht op het bereiken van vooraf gespecificeerde bedrijfsdoelstellingen. Op het gebied van veiligheid is het VMS erop ingericht de veiligheidsdoelstellingen te bereiken. In veel bedrijven staat het VMS niet alleen, maar is het geïntegreerd met managementsystemen voor gezondheid en milieu. Of soms nog breder, met managementsystemen voor financiën, productkwaliteit, onderhoud etc. In zo'n geval spreken we over een Bedrijfs Beheersysteem, een BBS.

In alle organisaties gelden afspraken over taken en bevoegdheden. Echter, indien er met een management systeem wordt gewerkt, is er een systematische aanpak om het gestelde doel te bereiken. Regelmatig moet dan ook worden bezien of dat doel inderdaad wordt bereikt, en zo niet, in hoeverre het management systeem moet worden aangepast. Het management systeem is een levend systeem, dat regelmatig onderhouden moet worden. De omvang van een managementsysteem hangt af van de grootte en de complexiteit van de organisatie.

De opzet van een management systeem kent bij alle bedrijven een zelfde systematiek. Het hart wordt gevormd door de aanpak van de risicobeheersing. Men kan pas spreken van risicobehéérsing als duidelijk wordt gemaakt welke gevaren er bestaan, wat de frequentie is van het zich manifesteren van die gevaren en wat de gevolgen ervan kunnen zijn. Pas dan is het 'risico' bekend, en kan men maatregelen en barrières bedenken om dat risico te beheersen. Rond de risicobeheersing kan men zich een verbetercyclus voorstellen van "plan, do, check, act". Daaromheen zit weer een schil waarin monitoring, organisatie, procedures etc. zijn geregeld. Daarnaast is er een onderdeel waarin het eigen inspectie- en auditplan is opgenomen.

Bedrijven hoeven niet zelf het veiligheidsmanagementsysteem te ontwerpen maar kunnen als zij dat willen aansluiten bij de norm NTA 8620. In deze norm zijn de eisen opgenomen voor een veiligheidsmanagementsysteem (VMS) voor het voorkomen van zware ongevallen waarbij een of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken, en voor het beheersen van de gevolgen daarvan.

Zoals gezegd, veel bedrijven hebben al vele afspraken en procedures, en een ervaren werknemer in het bedrijf weet best wel waar de gevaren zitten, en waar op gelet moeten worden, maar de systematische aanpak is belangrijk voor de volledigheid, er mag niets over het hoofd worden gezien. Het bezit van een management systeem alleen is echter niet voldoende. De medewerkers in een bedrijf moeten niet alleen weten waarvoor ze verantwoordelijk zijn, en de benodigde competenties hebben, ze moeten hun taken ook daadwerkelijk uitvoeren. Ze moeten zich daarbij houden aan de geldende procedures. Of dat ook inderdaad gebeurt heeft veel te maken met de cultuur van een bedrijf.

De cultuur van een bedrijf wordt voornamelijk bepaald door de bedrijfsleiding. Als de manager van een bedrijf veiligheid echt belangrijk vindt, dan is de veiligheidscultuur van een bedrijf veelal goed en worden de veiligheidsresultaten op den duur ook goed. Dit vereist een consistent en stabiel beleid, en een niet aflatende inspanning om steeds weer op veiligheid te wijzen. De resultaten worden pas later zichtbaar. In het geval dat managers elkaar snel opvolgen, zien zij de resultaten van hun eigen beleid vaak niet. Bovendien is veiligheid een van de vele onderwerpen die om prioriteit vragen.

Bepalen van mate van volwassenheid van een bedrijf, hoe goed is het gebruik van het interne veiligheidsysteem geborgd door de cultuur van het bedrijf

De Universiteit van Leiden[1] heeft een veiligheidscultuurladder opgesteld, deze wordt onder andere gebruikt door Shell in het Hearts & Minds programma. Dit programma is origineel bedacht door Patrick Hudson.[2]
Met deze ladder kan een organisatie in kaart brengen hoe de veiligheidscultuur is. Er zijn 5 stappen te onderscheiden. Patrick Hudson heeft voor het Hearts and minds programma een veiligheidsladder opgesteld. Met deze ladder kan de volwassenheid van de veiligheidscultuur worden vastgesteld. Zie de bijlage voor een omschrijving van deze ladder.

1 o.a. K.N.R. Verhoeve et al. "Veiligheidsinitiatieven; een kwestie van maatwerk", tbv het NVVK Congres 2005
2 http://www.eimicrosites.org/heartsandminds/

Vanaf de calculatieve cultuur kan je spreken van een veiligheidscultuur. Er zijn systemen ontwikkeld waarmee een bedrijf zijn eigen score kan bepalen.[3]

Generatief	"We doen het goed of we doen het niet". Nieuwe ideeën zijn meer dan welkom. Veiligheid is een "profit center". Chronisch gevoel van ongemak/waakzaamheid
Proactief	Middelen komen beschikbaar vóór ongevallen plaatsvinden. Het onverwachtse is een uitdaging. Management is nog steeds geobsedeerd door statistieken. Menselijk falen wordt gezien als gevolg, niet meer als oorzaak.
Calculatief	"We doen het goed!". Veiligheid wordt bedreven met managementsystemen. Er zijn veel audits. Er wordt veel data verzameld. En vooral: veel statistieken.
Reactief	"Waarom doen mensen niet wat we ze zeggen te doen?" Veiligheid is belangrijk na ongevallen. De vaardigheden van het management tav veiligheid zijn rudimentair. Menselijk falen is een oorzaak bij ongevallen.
Pathologisch	"De advocaten zeiden dat t OK was". Veiligheid wordt gezien als een probleem veroorzaakt door medewerkers. Voor het management is het belangrijk om niet gepakt te worden door de overheid (inspectie). Als het wettelijk afgedicht is, zijn ongevallen geen probleem.

Relatie veiligheidscultuur en toezicht

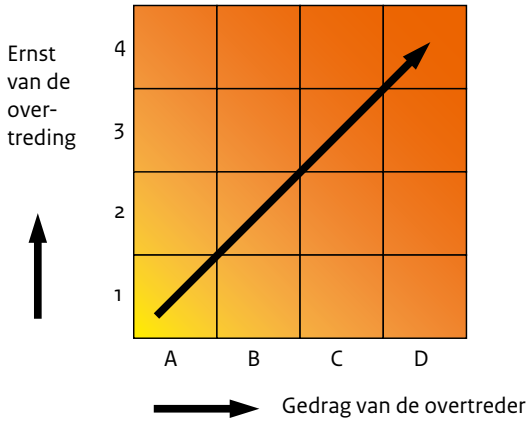
Een bedrijf met een goede veiligheidscultuur zal de veiligheidsprestaties voortdurend willen verbeteren en zal daarbij intensief gebruik maken van zowel interne als externe controle systemen. Er vinden dan regelmatig interne checks en audits plaats, en er wordt op toegezien dat de aanbevelingen die uit deze audits naar voren komen worden opgevolgd. De mate waarin dit gebeurt is afhankelijk van de druk die op het bedrijf wordt uitgeoefend. Dat kunnen externe krachten zijn zoals de reputatie, de markt, de verzekeraar of de beurs, maar bij grote bedrijven is dat vaak de druk van het moederbedrijf. In zo'n geval worden de dochterbedrijven regelmatig ge-audit en worden de veiligheidsresultaten naast elkaar gezet om vast te stellen welk van de dochterbedrijven het beste presteert.
In bovenstaande, ideale, situatie is er voor de toezichthouder van de overheid weinig aan toe te voegen. In zo'n geval kan het bedrijf aan de toezichthouder vragen om het bedrijf regelmatig een spiegel voor te houden. Dat vereist echter wel deskundige toezichthouders met veel ervaring.
Het is een heel andere situatie wanneer de toezichthouder degene is die de externe druk moet uitoefenen. Het bedrijf zal niet uit zichzelf verbeteren of leren van incidenten, het leunt daarbij zwaar op de toezichthouder die zaken voorschrijft die verbeterd moeten worden. Hier zal de toezichthouder, met de wet in de hand, het bedrijf regelmatig moeten bezoeken om het bedrijf tot een betere veiligheidsprestatie te dwingen.

3 PM: opnemen waar te vinden. bijv. ATM Safety Framework maturity survey, uitgegeven door Eurocontrol in 2009

Bijlage 4 Vernieuwde sanctiestrategie

Onderstaande tekst is een letterlijke weergave van de sanctiestrategie zoals gebruikt door DCMR.

Bij het vernieuwen van de sanctiestrategie, wordt inzet van handhavingsinstrumenten afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder.
In de **sanctiematrix** hiernaast is schematisch weergegeven hoe ernst van de overtreding en gedrag van de overtreder in relatie staan tot inzet van sanctiemiddelen: van licht naar zwaar. De ernst gaat over milieu, veiligheid en gezondheid[4]. Gedrag loopt van onbedoeld/ onbewust via moet kunnen, naar calculerend en crimineel gedrag. Daarmee sluit de strategie aan bij de aanbeveling van de Cie Mans[5], die passende reactie al naar gelang het motief voor niet naleving, aangepast optreden noemt.
Met behulp van vier stappen kan worden vastgesteld welke initiële bestuurlijke en/of strafrechtelijke instrumenten op basis van de matrix van toepassing zijn.



Stap 1

Bepaal op basis van de criteria in welk vak van de matrix de overtreding wordt gepositioneerd. De typering van de overtreder zal in de regel een meer structureel karakter hebben. Daarmee kan in de meeste gevallen het gedrag per controle worden vastgesteld, ook als er meerdere overtredingen worden vastgesteld.

De typering van de overtreder is	
A. pro-actief	Deze waakt uit eigen beweging structureel voor overtredingen, neemt daartoe preventieve maatregelen en borgt deze binnen zijn activiteiten/bedrijfsvoering. De overtreder wil de regels volgen en de overtreding vond onbedoeld plaats[6]
B. onverschillig	Deze neemt het niet zo nauw met het collectieve belang, heeft een “moet kunnen houding”, de overtreding en de gevolgen laten hem onverschillig[7]
C. calculerend	Deze is opportunistisch en calculerend. Hij weet dat zijn daad een bepaald gevolg kan hebben (mogelijkheidsbewustzijn), maar neemt de gevolgen op de koop toe. Daarmee neemt hij bewust risico's Hiervan is ook sprake bij bewust belemmeren van controlerenden
D. bewust en structureel	Deze is een overtreder die bewust en structureel de regels overtreedt. Deze is uit op macht (i.c. oneerlijke concurrentie) en geldelijk gewin of werkt structureel samen met meerdere personen waarbij misdrijven worden gepleegd. De overtreding bestaat uit bijvoorbeeld fraude, oplichting en witwassen, of gaat daarmee samen.

4 Met oog op Wabo- of omgevingsdiensten: de matrix is zonder bijzondere aanpassing toepasbaar op het omgevingsrecht
5 Rapport ‘de Tijd is rijp’, Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving, okt. 2008
6 Van professionele marktpartijen: ervaren personen/ bedrijven in een branche mag verwacht worden dat zij afdoende bekend zijn met de regels. In veel gevallen betekent dit, dat van een pro-actieve houding per definitie geen sprake kan zijn, maar veel eerder van onverschilligheid of zelfs van calculerend gedrag. Dat is ook het geval als de overtreding (steeds) pas ongedaan gemaakt wordt nadat de toezichthouder er op wijst.
7 Een overtreder die wel direct begint met de rommel op te ruimen na een morsing of incident, maar na eerdere vergelijkbare incidenten niet voldoende procedurele en organisatorische maatregelen heeft genomen om deze te voorkomen, kan niet gezien worden als pro-actief, maar moet gezien worden als onverschillig.

De ernst wordt per overtreding vastgesteld. De ernst wordt beredeneerd vanuit het effect c.q. het mogelijke effect.

Zijn de gevolgen veroorzaakt door de overtreding m.b.t. milieu, veiligheid en gezondheid: het gevaar, de schade, de hinder[8] en/of maatschappelijke impact	
1. vrijwel nihil	De gevolgen van de overtreding m.b.t. milieu, veiligheid en gezondheid zijn vrijwel nihil of te verwaarlozen.
2. beperkt	De gevolgen van de overtreding m.b.t. milieu, veiligheid en gezondheid zijn beperkt van aard.
3. van belang	De gevolgen van de overtreding m.b.t. milieu, veiligheid en gezondheid zijn van belang of dreigend. Dit is ook het geval bij een **aanmerkelijk risico** dat de overtreding maatschappelijke onrust veroorzaakt en/of doden of gewonden tot gevolg heeft.
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar	De gevolgen van de overtreding m.b.t. milieu, veiligheid en gezondheid zijn aanzienlijk en/of onomkeerbaar. Dit is o.m. het geval als de overtreding maatschappelijke onrust veroorzaakt en/of doden of gewonden tot gevolg heeft.

Stap 2

Bepaal zowel ten aanzien van het gedrag als de ernst, de verzwarende of verzachtende omstandigheden. Deze omstandigheden zorgen ervoor dat de overtreding één vak naar links en/of onder wordt verschoven bij verzachtende omstandigheden en andersom bij verzwarende omstandigheden. Cumulatie van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, vertikaal of diagonaal op.

Verzwarende argumenten: (Naar boven en/of rechts)	één cel naar
• Spoedeisend karakter, vanwege onomkeerbaarheid [9] van de gevolgen	↑
• Directe gevolgen zijn beperkt, maar risico op erger duidelijk aanwezig, bijvoorbeeld: Er is sprake van een aanmerkelijk risico op een zwaar ongeval, maar het heeft feitelijk niet plaatsgevonden. Dit betekent dat de overtreding wordt geclassificeerd als 3 op de Y-as. Zou het ongeval plaats hebben gevonden, dan valt de overtreding in	↑
• De overtreding is een herhaalde en/of voordurende overtreding	↗
• De overtreding komt reeds op een zodanige schaal voor dat cumulatie van ongewenste effecten kan optreden,	↗
• De gevolgen van de overtreding beperken de controle of maken dit onmogelijk	→ of ↗
• Naar aanleiding van een voorval vindt verontreiniging, schade of hinder plaats: - De overtreder moet worden gedwongen om adequate maatregelen te nemen - De overtreder ruimt slechts de gevolgen op, maar neemt geen maatregelen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen	→ -

8 9 10

Verzachtende argumenten: (Naar beneden en/of links)	één cel naar
Naar aanleiding van een voorval vindt verontreiniging, schade of hinder plaats. De overtreder is niet onverschillig, calculerend of een bewuste structurele overtreder, maar neemt adequate maatregelen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen. De maatregelen zijn adequaat ten einde de gevolgen te beperken en ongedaan te maken.	← ↓
Volledige legalisatie [10] van de handeling is een redelijke mogelijkheid.	↙

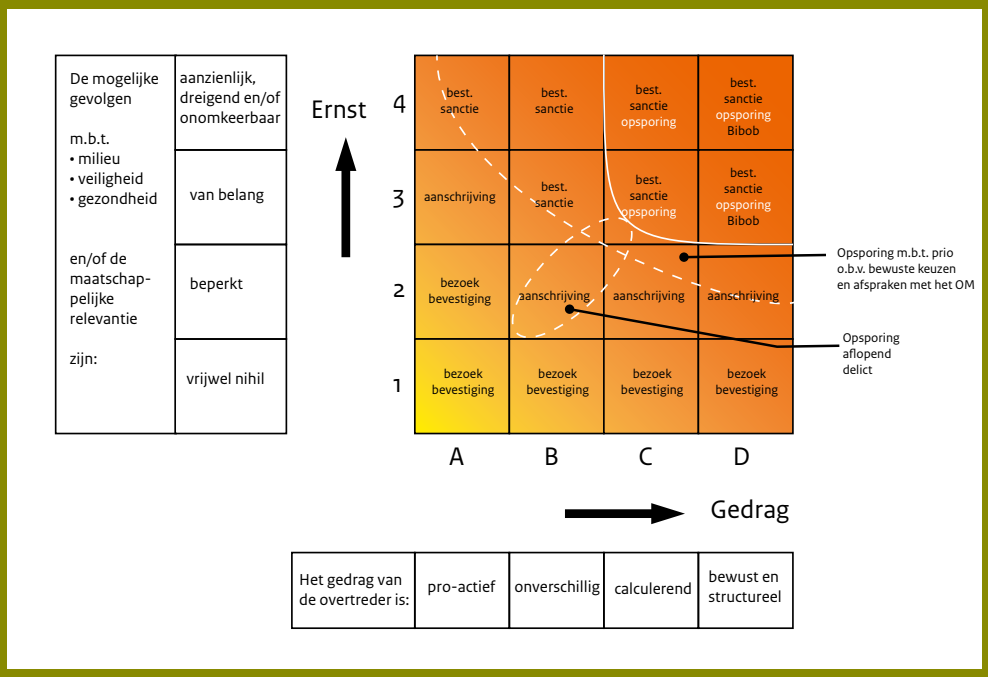
8 Bij de gevolgen van de overtredingen die al ernstig en onomkeerbaar zijn, zal de verzwaring geen invloed hebben, omdat dit al de zwaarste categorie betreft. Deze verzwaring is relevant, daar waar de gevolgen minder ernstig lijken, maar niet herstelbaar, bijvoorbeeld omdat afvalstoffen illegaal zijn uitgevoerd.

9 Volledige legalisatie gaat verder dan 'vergunbaar', omdat ook de wijze van uitvoering van maatregelen c.q. voorzieningen op dat moment normconform moet zijn. Wanneer de voorzieningen en/of maatregelen (nog) niet adequaat zijn, is er geen sprake van volledige legalisatie. Daarmee vervalt de grond voor het verzachtende argument.

10 Volledige legalisatie gaat verder dan 'vergunbaar', omdat ook de wijze van uitvoering van maatregelen c.q. voorzieningen op dat moment normconform moet zijn. Wanneer de voorzieningen en/of maatregelen (nog) niet adequaat zijn, is er geen sprake van volledige legalisatie. Daarmee vervalt de grond voor het verzachtende argument.

Stap 3

Stel op basis van de matrix de initiële instrumenten vast



Stap 4

De doorlopen stappen, maar vooral de afwijkingen, worden verifieerbaar en transparant vastgelegd

Pilotproject Vertrouwensaanpak Horeca

Managementsamenvatting

De verkenning in het lokale horecabeleid laat zien dat de vertrouwensaanpak ook hier kansen biedt om de regeldruk te verminderen voor vertrouwde ondernemers. Zij krijgen zo meer ruimte om te ondernemen, te concurreren, te groeien en nieuwe horecaconcepten te ontwikkelen. Overdracht en opvolging kan daarbij gemakkelijker verlopen. De gemeente krijgt zo ruimte om haar toezicht meer te richten op de slechte nalevers. Het uitspreken van het vertrouwen in structureel goede nalevers zal naar verwachting ook de naleving versterken. Horecaondernemers die nog net niet voldoen aan normen voor de vertrouwensaanpak worden daarbij gestimuleerd worden de eigen prestaties te verbeteren.
Overigens blijft ook in de vertrouwensbenadering de mogelijkheid van ingrijpen door het bevoegde gezag (hier de gemeente) onverminderd gehandhaafd.

Voor het toepassen van een vertrouwensbenadering is in de bestaande wetgeving en het horecabeleid voldoende basis aanwezig. Het risicogerichte toezicht maakt nu al onderscheid tussen bedrijven met een verhoogd en een verlaagd risico. De bestuurlijke handhaving houdt bovendien al rekening met de naleefhistorie van overtreders. Op basis van keurmerken, certificaten, deelname aan kwaliteitsborgingprogramma's, audits, BIBOB-toetsen en inspectierapporten worden in wet- en regelgeving al verschillende eisen aan bedrijven gesteld. De vertrouwensaanpak kan binnen de voor de horeca gebruikelijke vergunning worden vastgelegd.

Binnen de horeca wordt nu al gewerkt met elementen van een vertrouwensbenadering bij de overname en opvolging van bedrijven. In navolging van het Rotterdamse 'Verlaatje' wordt ook nu al in een aantal steden toegestaan dat kroegen jaarlijks een aantal keer zonder vooraf aangevraagde toestemming langer open zijn.

Startpunt bij de vertrouwensaanpak is de professionaliteit en het naleefgedrag van de ondernemer. De overheid spreekt met het verlenen van de gebruikelijke horecavergunning al een bepaald vertrouwen in de ondernemer uit op het punt van het kunnen omgaan met de maatschappelijke risico's van het voeren van een horecabedrijf.. De vertrouwensaanpak richt zich binnen deze (vergunninghoudende) horecaondernemers op de ondernemers/bedrijven die op basis van de professionaliteit van hun bedrijfsvoering en hun naleefgedrag de overheid het vertrouwen geven dat structureel de beheersing van deze risico's bij hen in goede handen is. Door voor hen de risicobeheersing te reguleren op het niveau van doelvoorschriften / wettelijke kaders en de nadere invulling daarvan aan de ondernemers zelf over te laten, worden deze ondernemers beloond met meer flexibiliteit en minder regeldruk.

De vertrouwensaanpak functioneert daarbij als groeimodel, waarbij de regelverlichting voor vertrouwde ondernemers andere ondernemers van goede wil stimuleert tot structureel goede naleving . De vertrouwensaanpak vormt zo een aanvulling op de ontwikkeling van risicogericht toezicht waarbij de focus ligt bij de slechte nalevers en het onderlinge afstemmen van de toezichtsbezoeken moet leiden tot een maximum van 2 toezichtsbezoeken per jaar voor goede nalevers (Inspectievakantie).

Knelpunt bij de toepassing van de vertrouwensbenadering in de horeca is de beperkte kennis van de overheid van de feitelijke gang van zaken in individuele horecabedrijven. Het uitspreken van een gefundeerd vertrouwen vergt dat echter wel. Het grote aantal kleinere horecabedrijven en het grote verloop daarbinnen maakt dit echter lastig. De vertrouwensbenadering haakt daarom aan bij het Ondernemingsdossier, waarin de horecasector en overheidsorganisaties, waaronder gemeenten, samenwerken aan het realiseren van een digitaal middel voor de uitwisseling van gegevens. Aan de hand hiervan moet het bevoegde gezag zich een gefundeerde mening kunnen vormen over het naleefgedrag van de ondernemer.
De verkenning laat verder zien dat de vertrouwensbenadering moed vergt. De ondernemer krijgt daarmee immers nadrukkelijker een eigen verantwoordelijkheid voor de risicobeheersing. Het niet nemen van die verantwoordelijkheid zal de ondernemer duur komen te staan. Naast het verlies van de status als 'vertrouwd' zal de ondernemer met extra gespecificeerde eisen, overheidsbemoeienis en toezicht worden geconfronteerd. Aan de andere kant steken ook bestuurders hun nek uit door – soms tegen de maatschappelijke trend in - het vertrouwen in het bedrijf uit te spreken.
Door de Commissie Vertrouwensbenadering is hierbij een model ontwikkeld waarbij de toepassing van de Vertrouwensaanpak gecheckt wordt aan drie controlepunten, zijnde de mate waarin de ondernemer de beheersing van de ambachtelijke risico's op orde heeft, de mate waarin de naleefhistorie van de ondernemer op orde is en de mate waarin de informatiepositie van de overheid over de ondernemer op orde is.

Afhankelijk van de zwaarte van de risico's zal daarbij de toetsing ook zwaarder zijn. Bij de hoogste risico's geldt dat een diepgaande doorlichting van het bedrijf en de ondernemer gerechtvaardigd is. Bij de lichtste risico's kan worden volstaan met het melden van de activiteiten die worden ondernomen en hoe de risicobeheersing wordt georganiseerd. Het bezit van keurmerken, certificaten en dergelijke kunnen hierbij een belangrijke onderbouwing van de risicobeheersing zijn. Hierbij geldt voor de horeca dat de afzonderlijke risico's als beperkt worden beoordeeld, maar er tegelijkertijd wel sprake is van een stapeling van risico's. Indien de vertrouwensaanpak van horeca-ondernemers daarbij een groter aantal risico's beslaat zal de ondernemer ook op meerdere punten de beheersing van de risico's en zijn naleefhistorie op orde moeten hebben.
Door toetsing op deze drie punten ontstaat een beeld of de overheid verantwoord en gefundeerd de ondernemer een grotere eigen verantwoordelijkheid kan laten dragen voor de invulling van de risicobeheersing. Als op één van die punten de zaken niet op orde zijn, kan de overheid hierbij de teugels niet laten vieren . Voor de slechte nalever zullen deze zaken duidelijk niet op orde zijn. Voor de welwillende nalever is het oordeel positiever, maar zijn er nog wel onderdelen waarin dit moet verbeteren. Voor hen kan aan de hand van deze toets een groeipad worden geschetst waarbij wordt aangegeven waar nog onvoldoende wordt gescoord en hoe dit kan worden verbeterd.

In het model neemt de toetsing van de risicobeheersing een centrale plek in. Daarbij vindt feitelijk een beoordeling van de bedrijfsvoering in de omgang met de ambachtelijke/maatschappelijke risico's plaats. Deze toetsing functioneert tevens als intake bij de vertrouwensbenadering. Deze intake vindt plaats door de toezichthouder .Hierbij zal de toezichthouder ook steeds de context en de gekozen grenzen van het lokale horecabeleid en de lokale horecaregels kunnen meenemen.

Een belangrijk aandachtspunt bij de toetsing is de omvang van de risico's. Aangezien in de horeca in de regel sprak is van beperkte risico's zal de toetsing beperkt kunnen blijven. Hierbij moet echter wel rekening worden gehouden met de in de horeca voorkomende stapeling van risico-activiteiten.

Hoewel bij de toepassing van de vertrouwensbenadering in de horeca de gemeente leidend is, zal echter ook de rijksoverheid voorwaardenscheppend belangrijke stappen moet zetten deze toepassing van de vertrouwensbenadering mogelijk te maken. Daarbij zullen vooral op het terrein van de Drank- en Horecawetgeving aanpassingen moeten worden doorgevoerd.
In dit project is een stappenplan ontwikkeld voor de realisatie van de vertrouwensaanpak. De kern daarvan zijn een verkenning van de relevante regels, de vereenvoudiging en versoepeling in het toezicht en van de vergunningverlening. De belangrijkste maatregelen die daarbij moeten worden genomen zijn samengevat:

- Creëer in het lokale horecabeleid en de bijbehorende horecaregels ruimte voor vertrouwen. Hierbij moet worden vastgelegd
  - welke uitgangspunten de gemeente bij de vertrouwensaanpak hanteert,
  - op welke wet- en regelgevingdomeinen deze zal worden toegepast en
  - hoe horecabedrijven zich kunnen kwalificeren als vertrouwd bedrijf.

  In de lokale horecaregels moet deze ruimte nader worden ingevuld.
  Gebruik daarbij de vertrouwensaanpak inclusief de toetsing als groeimodel. Goed naleefgedrag kan zo worden beloond met een meer ruimte en minder toezicht.
- Pas de drank- en horecawet aan op de volgende punten:
  - Maak overdracht en opvolging gemakkelijker;
  - Neem inrichtingseisen op in het Bouwbesluit;
  - Voer register leidinggevenden in en laat verplichte melding op aanhangsel vergunning vervallen. Hierbij zal de vormgeving en het beheer van dit register passend moeten zijn bij de positie van bevoegd gezag en de vereisten vanuit de vertrouwensbenadering. In overleg van het Rijk met de gemeenten zou de vormgeving nader moeten worden bepaald;
  - hef tijdelijke karakter (evenementen)ontheffing schenken zwak alcoholhoudende dranken in openbare ruimte op voor vertrouwde bedrijven
  - sta vertrouwde bedrijven ruimere openingstijden toe
  - maak voor vertrouwde bedrijven samenloop horeca met detailhandel (en vice versa) mogelijk

  Een deel van deze aanpassingen is ook voorzien in de op stapel staande nieuwe Drank- en Horecawet.
- Op het terrein van de bestaande vergunningverlening
  - gebruik de vergunning als vertrouwensovereenkomst
  - pas de indieningsvereisten aan zodat gebruik kan worden gemaakt van reeds bekende gegevens
  - maximeer de toegestane doorlooptijden bij de behandeling van vergunningsaanvragen door vertrouwde ondernemers op 8 weken
  - verleng de looptijd van de vergunningen van vertrouwde ondernemers tot onbepaalde tijd.
- Versoepel het toezicht op vertrouwde horecabedrijven met:
  - invoering op het MKB afgestemde vorm van systeemtoezicht voor vertrouwde ondernemers,
  - een coulancebenadering bij kleine overtredingen

  In ruil hiervoor moeten horecaondernemers via hun Ondernemingsdossier inzichtelijk maken hoe hun bedrijfsvoering eruit ziet en daarmee de beslissing van het bevoegde gezag over de deelname aan de vertrouwensbenadering faciliteren.

Vervolgtraject

Deze verkenning in de horecasector heeft nadrukkelijk een dubbele functie. Op de eerste plaats wordt voor de commissie Vertrouwensbenadering een verkenning van de mogelijkheden van de vertrouwensbenadering in een concrete lokale beleidssituatie uitgevoerd. Deze pilot verkent bovendien voor de betrokken gemeenten de mogelijkheden van toepassing van de vertrouwensbenadering. De deelnemende G4-gemeenten hebben inmiddels ook aangegeven hiermee verder te willen gaan. De gemeentesecretaris van Den Haag, mevr. A. Bertram zal als voorzitter van dit pilotproject ook als trekker van het traject van implementatie van het vertrouwensmodel op het gemeentelijk horecabeleid optreden.

Op basis van bestuurlijke instemming van de vier deelnemende gemeenten aan dit project zal het model voor een gemeentelijke vertrouwensaanpak voor de horeca aan andere gemeenten worden voorgelegd. Tegelijkertijd wordt daarbij aan de rijksoverheid en in het bijzonder het ministerie van VWS een aantal voorstellen voor aanpassing van de Drank- en Horecawetgeving voorgelegd om gemeenten in staat te stellen dit vertrouwensmodel in de praktijk te brengen. Bij deze implementatie wordt ook aangesloten bij de uitvoeringsagenda vermindering regeldruk en controletoren die is opgesteld bij het onlangs gesloten Bestuursakkoord tussen het Rijk en de medeoverheden.

Inleiding

Het pilotproject horeca vindt plaats in het kader van de verkenning van de vertrouwensbenadering als nieuw instrument voor het kabinetsprogramma om de regeldruk voor bedrijven te verminderen. Dit instrument kijkt naar de mogelijkheden om voor structureel goede nalevers onder de bedrijven de regeldruk te verminderen en hen meer ruimte te geven om te ondernemen, innoveren en groeien. Centrale gedachte daarbij is dat bij deze bedrijven – gelet op de professionaliteit van hun bedrijfsvoering en hun naleefgedrag – minder directe overheidsbemoeienis nodig is om het publieke belang (kerntaak overheid bij bemoeienis) te behartigen. De overheid kan daarmee een stapje terug doen en bedrijven ruimte geven voor een verantwoorde eigen invulling van wettelijke kaders.

Dit project is één van de drie pilots om de haalbaarheid en impact van een vertrouwensbenadering voor het terugdringen van de regeldruk voor bedrijven te toetsen. De andere pilots richten zich op het industriegebied Botlek/Vondelingenplaat Rotterdam en de chemische productiebedrijven.

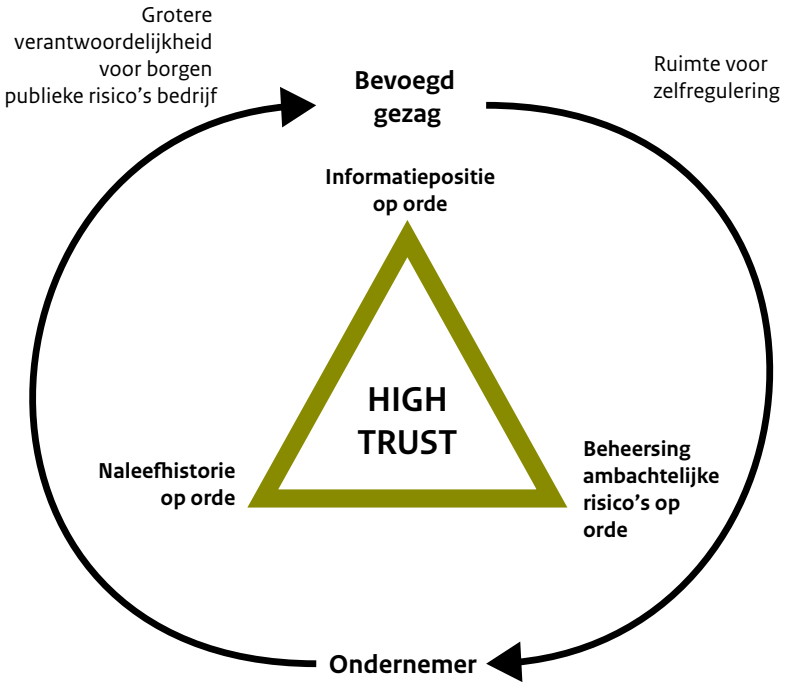
De belangrijkste pijlers van de overheidsbemoeienis met de horeca zijn de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Voor het leeuwendeel van de horeca-activiteiten geldt een vergunningplicht of meldingsplicht. Dit gebeurt vrijwel steeds lokaal met de gemeente als bevoegd gezag. De focus in dit project ligt dan ook bij de lokale horecaregels, de bijbehorende vergunningverlening en het toezicht en handhaving. Centraal staat de vraag of voor professioneel opererende goede nalevers onder de horecabedrijven de gemeentelijke regels kunnen worden vereenvoudigd, de vergunningverlening kan worden versoepeld en het toezicht en de handhaving passend kunnen worden georganiseerd. Tevens wordt bekeken welke rijkswetten en regels moeten worden aangepast om gemeenten in staat te stellen deze veranderingen door te voeren.
Dit rapport vormt het verslag van deze verkenning. Hierbij is de verkenning uitgevoerd op basis van het horecabeleid van de vier grote steden. Deze vier grote steden huisvesten de belangrijkste horecamarkten van Nederland en hebben ruime ervaring met het reguleren ervan. Alle vier grote steden hebben in dit project geparticipeerd door afvaardiging van gemeentelijke experts op het gebied van de horecaregels en het toezicht. In de werkgroep nam ook een vertegenwoordiger van Koninklijke Horeca Nederland deel. Het voorzitterschap van de werkgroep was in handen van de gemeentesecretaris van Den Haag, mevr. Annet Bertram. Het secretariaat was belegd bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

De vertrouwensaanpak

De vertrouwensbenadering begint bij het naleefgedrag van bedrijven. Ondanks verschillen per sector en wetgevingsdomein geldt voor het leeuwendeel van de ondernemers, dat zij geldende wet- en regelgeving willen naleven. Scans van het naleefgedrag van bedrijven laten een breed palet aan naleving zien, met daarbij twee in het oog springende groepen zien; een negatieve en een positieve.
De negatieve groep wordt gevormd door notoire niet-nalevers of free-riders; bedrijven die voor winstmaximalisatie bewust de regels overtreden en daarmee de samenleving blootstellen aan risico's. Bij risicogericht toezicht vormt deze groep ook de belangrijkste focusgroep van de inspecteurs. Het is ook het gedrag van deze bedrijven dat in wet- en regelgeving gedetailleerde voorschriften nodig maakt om de publieke risico's te kunnen beheersen.

Aan de andere kant van het spectrum staan de structureel goede nalevers. Bedrijven, die de doelen achter de wetgeving onderschrijven en sterke interne drijfveren hebben om de regels na te leven. In de bedrijfsvoering houden zij ook bewust rekening met de wettelijke voorschriften. De ondernemer stuurt ook op de naleving ervan en gebruikt daarvoor relevante risico-informatie en managementinstrumenten. Bij toezichthouders staan deze bedrijven als goede nalevers bekend. Dat wil niet zeggen dat bij deze bedrijven nooit incidenten of overtredingen voorkomen, maar wel dat wanneer iets dergelijks gebeurt het bedrijf adequaat optreedt en maatregelen neemt om

herhaling te voorkomen. Ook is de bedrijfsvoering erop ingericht om te voorkomen dat kleine voorvallen tot ernstige incidenten uitgroeien. Daar waar de toezichthouder met risicogericht toezicht werkt, zijn dit de bedrijven waar een verlicht toezichtarrangement kan worden toegepast. In het kader van de totstandkoming van haar advies heeft de Commissie Vertrouwensbenadering ook een model ontwikkeld om deze structureel goede nalevers of betrouwbare nalevers te identificeren. In dit model onderscheiden deze betrouwbare nalevers zich door zowel de risicobeheersing, de naleefhistorie als de informatiepositie van de overheid ten opzichte van het bedrijf op orde te hebben. Verderop in dit rapport wordt dit model nader uiteengezet voor de horecasector.
Zoals gezegd is er een breed palet van naleefgedrag te zien tussen deze twee extremen in. In de regel kan worden gesteld dat het merendeel



van de horecabedrijven in deze tussengroep zit en van goede wil is om de wet- en regelgeving na te leven. Voor hen geldt dat zij proberen overtreding van de regels te vermijden, maar door beperkingen in de risicobeheersing en omdat de bedrijfsvoering hierop niet ingericht is niet met grote stelligheid kunnen beweren dat er geen overtredingen te zullen maken. Overtreding van de regels zal grotendeels ook onbewust gebeuren en primair een gevolg ervan zijn dat de bedrijfsvoering onvoldoende ingericht in op het borgen van de naleving. Door de risicobeheersing nadrukkelijker in hun bedrijfsvoering mee te nemen kunnen zij ook als structureel goede nalever gaan gelden.

De structureel goede nalevers

In de wet- en regelgeving wordt thans nog maar beperkt rekening gehouden met het karakter en samenstelling van de groep structureel goede nalevers. Vanuit het gelijkheidsbeginsel worden vaak de wetgevingsdoelen of wettelijke kaders en de bijbehorende gedetailleerde uitvoeringsregels, informatieverplichtingen, toestemmingsstelsels, inhoudelijke voorschriften en het toezicht hierop in gelijke mate op alle onder de wet vallende bedrijven van toepassing verklaard.
Voor gemotiveerde goede nalevers komt dit als overdreven directief en belastend over. Zij onderschrijven immers de wettelijke doelen en handelen ook daarnaar, maar worden door de wet gehouden aan naleving van voorschriften tot op een voor hen onnodig detailniveau. Zij erkennen dat de regels ervoor zorgen dat ook andere bedrijven zich aan de regels houden, maar voelen zich juist door de detailvoorschriften vaak onnodig gehinderd in hun handelen. Zij mogen immers niet voor een gelijkwaardige eigen invulling van de wettelijke kaders kiezen.

De vertrouwensbenadering beziet juist of deze structureel goede nalevers beloond kunnen worden met extra ruimte binnen wet- en regelgeving, toezicht en handhaving.

Het maatschappelijk belang van de vertrouwensaanpak

Ook maatschappelijk levert deze benadering voordelen op. Allereerst legt de aanpak duidelijk de verantwoordelijkheid voor de invulling van wettelijke kaders bij de ondernemer zelf. Het is die ondernemer die voor een adequate eigen invulling van de wettelijke kaders moet zorgen. Hij krijgt daar ook de ruimte voor. De daarmee gepaard gaande extra flexibiliteit en ruimte om te ondernemen zal macro-economisch tot extra bedrijvigheid en werkgelegenheidsgroei leiden. Aan overheidszijde gaat dit gepaard met een versterking van een hogere efficiëntie en effectiviteit. Bij de structurele goede nalevers doet de overheid een stapje terug. Dit levert toezichthouders ruimte op voor extra inzet bij echt risicovolle bedrijven of voor een besparing op de uitgaven.
Bovendien zal voor andere ondernemers van goede wil het vooruitzicht van een status als vertrouwd bedrijf een stimulans zijn om de benodigde extra stappen te zetten om de eigen naleving te verbeteren.

In dit opzicht kan de vertrouwensaanpak als groeimodel worden gezien waarbij ook ondernemers gestimuleerd worden zich te kwalificeren als vertrouwd. Daardoor wordt een grotere groep horeca-ondernemers van goede wil worden bereikt en gestimuleerd goed naleefgedrag te verinnerlijken in de bedrijfsvoering. Met de invoering van een risicogericht en selectief toezicht met inzet op maximaal 2 toezichtsbezoeken per jaar voor goede nalevers (Inspectievakantie) zal deze groep goede nalevers ook een verlicht toezichtsregime tegemoet kunnen zien. Ontwikkeling van een gemeentelijke variant van een dergelijke vorm van risicogericht en selectief toezicht waarbij goede nalevers maximaal 2 reguliere toezichtsbezoeken per jaar krijgen zal de overige horecabedrijven van goede wil een verlichting van de toezichtslasten kunnen opleveren.
De crux bij de vertrouwensaanpak is de mogelijkheid om aan de hand van het structurele naleefgedrag onderscheid te maken in de wettelijke bepalingen, het toezicht en de handhaving.
Bij het toezicht en de handhaving gebeurt dat op punten nu al. In het risicogerichte toezicht wordt verscherpt toezicht uitgeoefend bij bedrijven met een hoog risicoprofiel. Ook in de bestuurlijke handhaving bestaan in een aantal wetgevingsdomeinen mogelijkheden om bij de strafbepaling rekening te houden met het naleefgedrag. Naar bedrijven aangeven wordt dit in de praktijk echter nog niet vaak gedaan. Ook in de regelgeving kan onderscheid worden gemaakt naar type bedrijven en situaties. Het in het kader van de vertrouwensbenadering opgestelde advies van professor Lex Michiels laat zien dat in de huidige wetgevingssystematiek al veel mogelijkheden bestaan om op objectieve gronden onderscheid te maken naar type bedrijfssituaties en bedrijven en daar vervolgens ook verschillende eisen aan te stellen. Dit is daarbij niet strijdig te zijn met het wettelijke gelijkheidsprincipe.[11]

De horeca in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht

Horeca heeft een belangrijke functie voor de lokale economie. Niet alleen is het van belang voor de leefbaarheid van de stad en biedt het werk aan velen, maar de omvang en variatie in het horeca-aanbod zijn ook van grote betekenis voor de aantrekkingskracht van de stad op bezoekers. Naast bezienswaardigheden, musea en voldoende congresfaciliteiten moet een stad ook over een goed en gevarieerd horeca-aanbod beschikken om tot een nationale of zelfs internationale toeristen- en congresstad te kunnen uitgroeien.

Dit geldt voor gemeenten in het algemeen, maar zeker ook voor de vier grote steden. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag stijgt de horecadichtheid (aantal horecabedrijven per 10.000 inwoners) duidelijk boven het landelijk gemiddelde uit. In Amsterdam nadert de dichtheid zelfs bijna het dubbele van het landelijke gemiddelde. Deze dichtheid gaat gepaard met een grote variatie in bedrijfsconcepten. De vier grote steden behoren daarmee tot de belangrijkste horecasteden van Nederland. Ongeveer één op de vijf horecabedrijven is in één van deze steden gevestigd. Van de met een Michelin-ster bekroonde restaurants is 13% terug te vinden in deze vier steden. Hetzelfde geldt voor 16% van de hotels met meer dan 3 HNHC-sterren.

11 Advies uitgebracht op 14 december 2011 door professor F.L.M.C. Michiels, hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg en tevens lid van de Raad van State.

De horeca in de grote steden is voortdurend in beweging. Niet alleen zijn de nieuwste horecaconcepten vaak het eerst in die steden terug te vinden maar ook onder de horecaondernemers zelf is er een grote mobiliteit. Jaarlijks start een flink aantal ondernemers er in de horeca. Hier staat tegenover dat jaarlijks ook weer een fors aantal bedrijven zijn activiteit beëindigt. Zeker in de grote steden geldt ook dat de concurrentie tussen horecabedrijven moordend is.

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Landelijk
Aant horeca bedrijven	3.790	1.834	1.725	790	43.061
Waarvan:					
- hotel	349	67	68	27	3.102
- restaurant	1.161	458	509	263	10.947
- kroegen	1.375	741	679	260	17.079
Horecabedr per 10.000 inwoners	48,6	30,1	34,9	25,4	25,9
Restaurants met Michelin-ster	6	4	2	1	98
Hotel met 3 NHC sterren of meer	156	36	42	13	1.528
Werkgelegen-heid horeca (aandeel beroepsbev.)	32.820 (6,2%)	12.220 (3,8%)	9.890 (3,8%)	7.180 (3,2%)	333.400 (4,2%)

Bron: website KHN (kerncijfers Nederlandse Horeca 2011)

Binnen de horeca is traditioneel een groot aantal kleinere bedrijven actief. Weliswaar heeft zich ook in de horecasector een ontwikkeling van ketenvorming voorgedaan, maar het kleinere zelfstandige horecabedrijf is er nog steeds dominant. Dit MKB-karakter brengt met zich mee dat met beperkte investeringen een starter zich een volwaardige positie kan verwerven. Keerzijde is wel dat het gemiddelde horecabedrijf - vanwege de grote hoeveelheid vaste kostencomponenten per bedrijf - juist hierdoor met een relatief hoge regeldruk wordt geconfronteerd.

Vanuit bestuurlijk perspectief bevindt de horeca zich op het snijvlak van meerdere maatschappelijke vraagstukken, variërend van de problematiek van alcoholmisbruik, via de openbare orde tot aan een goed voorzieningenniveau in de stad. Niet voor niets is de horeca ook een van de sterkst gereguleerde sectoren. Dit is ook terug te zien in het aantal vergunningen en toestemmingen waarover horecabedrijven moeten beschikken en het aantal toezichthouders in de sector. Deze sterke regulering maakt dat de horecaondernemer in zijn bedrijfsvoering tegen allerlei wettelijke beperkingen aanloopt. Op het niveau van de afzonderlijke regel kunnen deze bepalingen onnodig belemmerend of zelfs strijdig overkomen.

Hoewel de regulering van de horeca voor een belangrijk deel een oorsprong heeft in landelijke wet- en regelgeving ligt het zwaartepunt bij de uitvoering, het toezicht en de handhaving bij de gemeente. De belangrijkste regelgeving is daarbij de Algemene plaatselijke verordening (APV). Hierin wordt ruim aandacht besteed aan de horeca. De meeste gemeenten hebben aan de APV ook een eigen horecabeleid gekoppeld; zo ook de vier grote gemeenten. In Amsterdam gebeurt dat zelfs per deelgemeente.

Eén van de centrale thema's bij de bestuurlijke bemoeienis met de horeca is de aantrekkingskracht die de sector op de criminaliteit lijkt uit te uitoefenen. In de strijd met de criminaliteit richten gemeenten hun pijlen dan ook vaak op de horecasector. Het schoolvoorbeeld hiervan is de toets op grond van de wet Bevordering intregriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (Bibob). Hierbij wordt de integriteit van de eigenaren en bedrijfsleiders van horecabedrijven en de herkomst van het geïnvesteerde kapitaal onderzocht.

Het bestaande horecabeleid van de gemeenten heeft - zoals de commissie Wientjes al aangaf - thans al elementen in zich van een vertrouwensaanpak. Hierbij wordt weliswaar (nog) geen onderscheid gemaakt tussen structureel goede nalevers en andere ondernemers, maar wordt al wel nadrukkelijk rekening gehouden met professionaliteit en goede wil van horecaondernemers. Zo werken Rotterdam en Utrecht met voorlopige vergunningen op grond waarvan ondernemers in de horeca snel kunnen starten en pas als het bedrijf al draait de vergunning hoeft te worden aangevraagd. Ook gedogen de grote vier gemeenten bij overname of opvolging van een bedrijf, dat de nieuwe eigenaar de eerste periode onder de oude DHW-vergunning opereert. Verder werkt de gemeente Utrecht met onbeperkte openingstijden en krijgen -in navolging van het zogenoemde 'Verlaatje' uit Rotterdam - kroegen de mogelijkheid om een aantal keer per jaar op het laatste moment en zonder toestemming vooraf te besluiten om de kroeg langer open te houden.

De G4-gemeenten kennen ook duidelijke verschillen in hun horecabeleid. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk bij de toepassing van de BIBOB. Zo vragen Amsterdam en Den Haag van alle nieuwe horecabedrijven een BIBOB-toetsing, terwijl Utrecht en Rotterdam daar juist selectief in opereren. Zij vragen deze toets zelfs maar in een minderheid van de gevallen.

Het vertrouwde bedrijf in de horeca

Bij de vertrouwensaanpak in deze pilot draait het om het vertrouwen dat de gemeente stelt in afzonderlijke horecabedrijven en de bereidheid op grond daarvan de vergunning van het horecabedrijf aan te passen. Cruciaal daarbij is dat de gemeente in staat is de vertrouwde horecaondernemer te identificeren. Onderstaand wordt het proces van identificatie van het vertrouwde horecabedrijf beschreven.

Het eerste element hierbij is het maatschappelijke risicoprofiel van een bedrijf voor de lokale gemeenschap. Het zijn immers deze risico's die de gemeente ertoe brengen om zich al dan niet direct met het bedrijf te bemoeien. Bij horecabedrijven met een laag risicoprofiel kan de gemeente volstaan met algemene regels. Voor bedrijven met een verhoogd risicoprofiel volstaat dat niet, maar worden de activiteiten in de vergunning gereguleerd. Met deze vergunning spreekt de overheid, in casu, de gemeente al een basis van vertrouwen in de ondernemer uit. Dit vertrouwen is te zien als een eerste trede in de vertrouwensladder waarbij op de hogere treden het gaat om bedrijven waarin de overheid een dusdanig vertrouwen stelt dat zij voor hen bereid is de regeldruk en het toezicht te verlichten.

Binnen de horeca wordt het risicoprofiel van bedrijven grosso modo door drie factoren bepaald: de aard van de activiteit, de locatie en de bedrijfsvoering. De vertrouwensbenadering richt zich op deze laatste factor. De andere factoren zijn wel relevant bij het selecteren van vertrouwde bedrijven. Dat de aard van de activiteit en de locatie invloed hebben op het risicoprofiel moge duidelijk zijn. Zo zal het risico van het verstoren van de openbare orde door dronken bezoekers van een kroeg in het uitgaanscentrum vanzelfsprekend veel groter zijn dan bij bezoekers van een familierestaurant waar niet of slechts beperkt alcohol wordt geschonken. De vraag of een horecabedrijf met een risicovollere activiteit op een risicovolle locatie voor de kwalificatie van vertrouwd bedrijf in aanmerking komen wordt echter bepaald door de mate waarin de ondernemer erin slaagt die risico's te beheersen.
Een tweede element is het willen en kunnen dragen van een grote eigen verantwoordelijkheid voor de naleving. In de vertrouwensbenadering gaat het niet alleen om het willen naleven, maar ook om het kunnen dragen van de eigen verantwoordelijkheid daarvoor. De governance van het bedrijf (bedrijfsvoering, leiderschap en externe factoren als de markttucht) moet ook zo zijn ingericht en functioneren dat het bevoegde gezag erop kan vertrouwen dat het bedrijf er op de korte en de lange termijn alles aan doet om binnen de wettelijke kaders te opereren, bijvoorbeeld door het hebben van duidelijke werkinstructies en het intern monitoren daarvan. Omdat ook dan incidenten niet volledig zijn uit te sluiten moet juist de governance ervoor zorgen dat het bedrijf er alles aan doet om de maatschappelijke impact van incidenten te beperken en herhaling te voorkomen. Vanzelfsprekend vrijwaart dat de vertrouwde ondernemer niet van gemeentelijk ingrijpen bij ernstige incidenten (geweld, wapens, drugs, etc.). Sterker nog; ernstige incidenten zullen vrijwel steeds ook tot het opzeggen van het vertrouwen leiden.

Een belangrijk punt bij deze beoordeling van bedrijven op betrouwbaarheid in de omgang met publieke belangen is ook de bereidheid van het bedrijf om voor het beheersen van de publieke risico's een eigen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te dragen. Eén van de pijlers van de vertrouwensbenadering is, zoals al aangegeven, het reguleren van het gedrag van de vertrouwde bedrijven op het niveau van de wettelijke kaders (doelvoorschriften). Dit reguleren op doelvoorschriften gaat met een grote verantwoordelijkheid van de ondernemer voor het adequaat invullen van de wettelijke kaders gepaard. In lijn daarmee geldt ook een vergrote aansprakelijkheid voor de gevolgen van deze invulling. Van de vertrouwde ondernemers wordt dan ook nadrukkelijk gevraagd om in ruil voor extra ruimte en flexibiliteit bij de naleving van wet- en regelgeving de nek uit te steken. Aangezien het vertrouwde bedrijf zijn eigen aansprakelijkheid houdt voor het eigen optreden zal het bedrijf ook nadrukkelijker kunnen worden aangesproken op eventuele schadelijke gevolgen voor derden (zoals overlast en schade door vertrekkende dronken bezoekers). Verwijzing naar door de overheid opgestelde middelvoorschriften is daarbij niet mogelijk. Een vertrouwensbenadering vergt dus ook moed bij de deelnemende bedrijven.
Vanzelfsprekend zijn de criteria daarbij gerelateerd aan het wetgevingsdomein waarop het bevoegde gezag de ondernemer toetst op betrouwbaarheid en ruimte wil geven. Zoals ook uit het advies van professor Michiels[12] naar voren komt, vergt de rechtsgeldigheid daarvan dat de overheid teruggrijpt op objectieve criteria. In de praktijk is daarvoor een groot aantal objectieve criteria beschikbaar. Zo kan bij de horeca worden teruggegrepen op de eventuele BIBOB-toets, het bezit van keurmerken en certificaten, deelname aan kwaliteitsprogramma's binnen de horeca, het ontbreken van klachten van overlast van de omgeving en deelname aan convenanten tussen de overheid en de horeca om bijvoorbeeld de veiligheid op straat te bevorderen en dergelijke.

Alleen de aansluiting bij certificaten en deelname aan convenanten is niet echter voldoende om het vertrouwen op te baseren. Het bedrijf moet nadrukkelijk laten zien dat vertrouwen waard te zijn. Dit kan door aantoonbaar goed naleefgedrag en een bedrijfsvoering, die aantoont dat het goede naleefgedrag geen toeval is maar de uitkomst van een duidelijk sturen op de naleving.
Doordat de horeca zoals gezegd op het snijvlak van meerdere wetgevingsdomeinen opereert is het goed denkbaar dat horecaondernemers op verschillende wetgevingsdomeinen een ander naleefgedrag vertonen en ook in de bedrijfsvoering daarin directer op de naleving van de ene wet dan op de naleving van de andere wet sturen. Zo is het voorstelbaar dat een horecaondernemer zeer streng is op het niet roken in zijn bedrijf of het niet schenken van alcohol aan minderjarigen, maar minder stringent is met het hanteren van de openingstijden. Dit

12 Professor Michiels, advies aan ELI over mogelijkheden voor differentiatie in wet- en regelgeving ten behoeve van de vertrouwensaanpak, 14-12-2011

impliceert dat de ondernemer in kwestie bij de weging van de omgang met de publieke belangen op het ene wetgevingsdomein beter scoort dan op het andere. Gelet op de stapeling van regels en risico's zou hierbij in de vertrouwensbenadering van deze ondernemer ook rekening kunnen worden gehouden. Zo zou de ondernemer op het ene wetgevingsdomein zich wel kunnen kwalificeren voor een vertrouwensbenadering en op het andere wetgevingsdomein niet. In de vertrouwensbenadering van horecabedrijven zou hier ook rekening mee kunnen worden gehouden. Dit zou het mogelijk maken om met deze benadering een aanzienlijk grotere groep bedrijven te bereiken. Bovendien stimuleert dit betreffende ondernemers om over de gehele linie zich als vertrouwd te kwalificeren. Hierbij dient wel de kanttekening worden gemaakt, dat te grote verschillen in de nalevingsgraad vraagstekens zou moeten oproepen en ook naar de onderlinge verbanden tussen de risico's en de wetgevingsdomeinen wordt gekeken. Zo mag een gelijkwaardige score op de verschillende risico's op het domein van de volksgezondheid en de voedselveiligheid worden verwacht.

Voor de beoordeling van het naleefgedrag en het feitelijk optreden van de ondernemer is het oordeel dat de toezichthouders over het naleefgedrag en de bedrijfsvoering vellen van cruciaal belang. Ook eventuele interne en externe audits van het naleefgedrag en de bedrijfsvoering in het algemeen spelen hierbij mee. De beoordeling van de betrouwbaarheid vergt dat de toezichthouder en de overheid inzicht hebben in het reilen en zeilen bij het (horeca)bedrijf. Bedrijven moeten daarom betreffende instanties inzicht geven in de eigen werkprocessen, de procedures die zijn ontwikkeld voor de verschillende bedrijfssituaties, de waarden en normen binnen het bedrijf (bijvoorbeeld ten aanzien van het omgaan met vervelende klanten, maar ook de (kritische) beoordelingen die daarvan zijn gemaakt door interne en externe toezichthouders. Door zo de eigen sterktes en zwaktes bloot te leggen, geven de bedrijven ook een helder signaal af een open boek te willen zijn voor de overheid.

In de horecasector met een dominantie van het MKB heeft dit wel een praktisch probleem: een groot deel van de bedrijven heeft de eigen werkprocessen en procedures maar beperkt vastgelegd. Ook heeft de gemeente - gelet op de grote aantallen bedrijven – vaak maar een beperkte kennis van het individuele bedrijf. Deze soms gebrekkige informatiepositie van de gemeente kan een groot obstakel vormen voor het ontstaan van een vertrouwensrelatie. Voor dit praktische probleem is echter met het in ontwikkeling zijnde ondernemingsdossier een adequate oplossing voorhanden. Het Ondernemingsdossier is nieuwe manier van samenwerken en informatie delen tussen een onderneming en overheden met als doel de kosten voor de uitwisseling van (verplichte) gegevens te verlagen. Het Ondernemingsdossier stelt een onderneming via een digitale applicatie in staat om bepaalde informatie uit de bedrijfsvoering(zoals jaarverslagen, rapportages, belastingaangiftes, beschikbare keurmerken, e.d.) beschikbaar te stellen aan overheden zoals toezichthouders en vergunningverleners.. De onderneming bepaalt zelf welke overheden toegang hebben tot zijn/haar Ondernemingsdossier. Deze diensten kunnen vervolgens op afstand kennis nemen van de bedrijfsgegevens en bij de vergunningverlening en het toezicht betrekken. De horecasector is een koploper-sector bij het ondernemingsdossier. Daarbij is door KHN en samenwerking met overheden, zoals gemeenten en de NVWA gekeken naar de mogelijkheden van invoering van het Ondernemingsdossier voor de horeca.

Verkenning vergunningverlening voor vertrouwensaanpak horeca

Met de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht en de Koninklijke Horeca Nederland hebben we de afgelopen periode gekeken naar de lokale vergunningverlening aan horecabedrijven. Centraal hierbij stonden de mogelijkheden om op basis van deze aanpak de regeldruk voor vertrouwde bedrijven te verlagen, de haalbaarheid daarvan in de praktijk en de maatregelen die lokaal en centraal genomen moeten worden om dit mogelijk te maken.

Vergelijking horecaregels

Gestart is met een vergelijking van de vergunningverlening in deze steden. Hierbij zijn de regels en procedures bij de vergunningverlening vergeleken. Bij verschillende stappen in de vergunningverlening en verschillende type horecabedrijven is steeds de lichtste regelvariant geïdentificeerd. Doorvoering van die variant zou al een aanzienlijke reductie van regeldruk betekenen. Zo kan op basis van ervaringen met risicoanalyses een grote groep horecabedrijven vergunningsvrij worden gemaakt en kan het krijgen van toestemming voor incidentele latere openstelling sterk worden versoepeld. Ook blijken de gemeenten pragmatisch om te gaan met de regels bij overname van bestaande horecabedrijven. Om een horecabedrijf te runnen, moet de ondernemer over een horecavergunning beschikken. Deze vergunning vanuit de Drank- en Horecawet is persoons- en bedrijfsgebonden. Bij overname van een horecabedrijf kan die vergunning ook pas worden aangevraagd nadat het bedrijf al is verworven. Vergunningsprocedure duurt echter in de regel 13 weken. Na overname moet het bedrijf daarom al die tijd dicht blijven. Daarom biedt een aantal gemeenten de overnemende partij de praktische mogelijkheid om de eerste 3 maanden op basis van de oude vergunning door te werken. In de tussentijd kan de nieuwe ondernemer de vergunningsprocedure doorlopen.

Extra ruimte voor horeca vanuit de vertrouwensaanpak

Vervolgens is gekeken naar de mogelijkheden binnen het concept van de vertrouwensaanpak voor vertrouwde horecabedrijven de regels op niveau van de wettelijke kaders/normen te formuleren en de vergunningverlening in overeenstemming daarmee in te richten.
Uit deze exercitie komt nadrukkelijk naar voren dat de vertrouwensbenadering gemeenten de mogelijkheid biedt om op verantwoorde wijze vertrouwde bedrijven meer ruimte te bieden. Nieuwe horecaformules als 'footloose' horeca (horecabedrijven die niet op een vaste, maar op wisselende locaties opereren) en mengvormen van horeca met detailhandel (bijvoorbeeld restaurant waar ook kookboeken of zelfs het interieur verkocht wordt) worden daardoor beter mogelijk. Vertrouwde bedrijven kunnen ook ruimte krijgen voor een eigen doorvertaling van wettelijke inrichtingseisen en de eisen aan terrassen. Ook het openingstijdenregime hoeft voor vertrouwde bedrijven minder strikt te zijn. Omdat deze bedrijven ondermeer via het ondernemingsdossier beter bekend zijn bij de autoriteiten zullen (vergunning)procedures voor hen gemakkelijker en sneller kunnen verlopen. Over zaken als de sociale hygiëne, het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren en het anti rookbeleid in openbare ruimtes kunnen met vertrouwen afspraken worden gemaakt met deze bedrijven. Ook kan bij vertrouwde bedrijven een versoepeling van de regels rondom de registratie van bedrijfsleiders kunnen worden doorgevoerd. Dit faciliteert niet alleen de bestaande hoge mobiliteit onder leidinggevend personeel in de horeca, maar maakt het bovendien mogelijk een veel irritatie veroorzakende informatieverplichting voor hen substantieel te vereenvoudigen.

Aan gemeentezijde levert dit een gevarieerder horeca-aanbod en een versterking van het lokale voorzieningenniveau op. Ook kan dit de gemeente een reductie in bestuurlijke lasten opleveren. Van het werken met de vertrouwensaanpak zal bovendien een stimulans op het naleefgedrag van bedrijven uitgaan. Niet alleen zal de voorbeeldfunctie van het vertrouwde bedrijf andere horeca-ondernemers stimuleren een stapje extra te doen om zelf ook 'vertrouwd' bedrijf te worden. Voor vertrouwde bedrijven zal de beloning in de vorm van extra ruimte en verlaging van de regeldruk een extra stimulans zijn om zich ook in de toekomst verantwoord te gedragen. Het bijbehorende toezichtarrangement maakt daarbij een gerichter en effectievere inzet van de lokale toezicht- en handhavingcapaciteit mogelijk.
Stappen om vertrouwensaanpak mogelijk te maken

Binnen de pilot zijn ook de stappen geïdentificeerd om de gemeentelijke vertrouwensbenadering in de horeca mogelijk te maken. Hierbij is op de eerste plaats gekeken naar de maatregelen die de gemeenten als eerst verantwoordelijke overheid zou moeten nemen. Hierbij gaat het zowel om maatregelen op het terrein van de lokale horecaregels als om het anders inrichten van het lokale toezicht en de uitvoering.

Stap 1 Risicoanalyse lokale horeca

Startpunt van het toepassen de vertrouwensbenadering door gemeenten zou een risicoanalyse van de lokale horeca moeten zijn aan de hand van de eerder benoemde risicofactoren (1) aard van de activiteit en de klandizie, (2) aard van de locatie en (3) de bedrijfsvoering.
Op basis van de aard van de activiteit en klandizie en de aard van de locatie kan al een aantal horeca-activiteiten worden gekwalificeerd als beperkt risicovol. De activiteiten van betreffende horecabedrijven kan met behulp van algemene regels (zowel landelijk als lokaal in de APV) en zonder vergunning worden gereguleerd. Ook in de onderzochte gemeenten wordt hiermee gewerkt. Zo worden de horeca in congrescentra, tuincentra, supermarkten met dranken en spijzen voor directe consumptie, zorginstellingen e.d. als weinig risicovol en vergunningsvrij bestempeld. Dit is overigens ook in veel andere steden gebruikelijk.

Voor de horeca die op grond van deze criteria wel als risicovol worden beschouwd, geldt een vergunningsplicht. De aard van de bedrijfsvoering maakt dat daarbij of dit risico als vergroot dan wel verkleind kan worden gezien. De mate waarin dat gebeurt, is afhankelijk van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Voor vertrouwde horecabedrijven geldt dat de bedrijfsvoering het risico aanzienlijk verkleint. Dusdanig zelfs dat het bedrijf het vertrouwen van de overheid krijgt om met een versoepeling van het toezicht en de vergunningverlening een eigen invulling aan de wettelijke kaders te geven.
Ook binnen de Vertrouwensbenadering behoudt de gemeente (in combinatie met de brandweer en de politie) als bevoegd gezag de mogelijkheid van een ingrijpen in vertrouwde horecabedrijven, indien de omstandigheden daarom vragen. De vertrouwensaanpak doet daarmee dan ook geen afbreuk aan het bestaande escalatiemodel.

Stap 2 Identificeren van het vertrouwde horecabedrijf

Zoals aangegeven is het definiëren van het vertrouwde horecabedrijf primair een zaak van de gemeente. Het is immers de gemeente die als eerstverantwoordelijke overheid op het werkterrein van de horeca het vertrouwen in een horecabedrijf moet uitspreken. Het is dan ook de gemeente die zich hierbij moet uitspreken over een norm voor de bedrijfsvoering en het naleefgedrag voordat een horecabedrijf zich kan kwalificeren als 'vertrouwd'. Overigens zou de gemeente hierbij een onderscheid kunnen maken tussen de verschillende wetgevingsdomeinen en de naleefscore van bedrijven daarop.
Het naleefgedrag van het vertrouwde horecabedrijf is vervolgens goed vast te stellen aan de hand van de rapportages van verschillende toezichthouders over het bedrijf. Het is de toezichthouder die immers ter plaatse is geweest en zich daarbij een oordeel over het functioneren van het bedrijf heeft kunnen vormen. De ervaring van de toezichthouder bij het totaal van de lokale horeca maakt daarbij vaak dat de toezichthouder weet welke bedrijven er bij naleving en in betrouwbaarheid bovenuit steken.

Een oude overtreding van de regels hoeft daarbij niet fataal te zijn voor de kwalificatie als betrouwbaar. Ook bij de best gekwalificeerde bedrijven kan immers iets fout gaan, het gaat er daarbij om hoe het bedrijf daarop reageert en of het bedrijf een incident beperkt heeft weten te houden. Bij bedrijven die hier goed in slagen zou het incident in het verleden en de wijze waarop zij hebben gereageerd dan zelfs wel eens de sleutel tot de kwalificatie van betrouwbaar kunnen zijn. Dit neemt natuurlijk niet weg dat bij ernstige overtredingen de kwalificatie als betrouwbaar wel in gevaar kan komen. Dat is vooral het geval als het incident wijst op een structureel falen in de bedrijfsvoering.

Ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering is een indicatie voor het kunnen identificeren van vertrouwde horecabedrijven. Dit zal echter voor veel gemeenten een lastig punt zijn, omdat zij hierin nog een beperkte informatiepositie hebben. Wel is het zo dat inmiddels een aantal gemeenten bij de vergunningverlening horecabedrijven aan toetsen op de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld de BIBOB) onderwerpt. Ook de deelname aan kwaliteitszorgprogramma's en het bezit van bijbehorende keurmerken en certificaten voor de bedrijfsvoering kunnen aanwijzingen zijn voor de betrouwbaarheid van een bedrijf. Het organiseren van (interne) audits of het geven van andere vormen van feedback op het eigen functioneren, versterkt daarbij ook het beeld van een professioneel en betrouwbaar bedrijf. Dit geeft immers aan dat het bedrijf zich opstelt als een lerende organisatie. Ook volgen van nascholingscursussen door (leidinggevende) personeel kan het vertrouwen in het bedrijf versterken.

Door de Commissie Vertrouwensbenadering is hierbij een model ontwikkeld om betrouwbare nalevers te identificeren. Hierbij wordt de toepassing van de Vertrouwensaanpak gecheckt wordt op drie punten, zijnde de mate waarin de ondernemer de beheersing van de ambachtelijke risico's op orde heeft, het op orde zijn van de naleefhistorie en de informatiepositie van de overheid over de ondernemer. De aard en diepgang van de toetsing wordt daarbij vooral bepaald door de zwaarte van de risico's. Bij zwaardere risico's past een diepgaandere doorlichting van de risicobeheersing, bij lichtere risico's kan een veel lichtere toetsing volstaan. In het algemeen worden de ambachtelijke risico's in de horeca als beperkt beoordeeld. Dat betekent dat over het algemeen met een lichte toetsing kan worden volstaan. Als sector bewegend op het raakvlak van meerdere maatschappelijke vraagstukken vindt in de horeca wel een stapeling van risico's plaats. Deze stapeling zorgt ervoor dat bij een bredere afweging van het structurele naleefgedrag van een afzonderlijke horecaondernemer meestal niet kan worden volstaan met de lichtst mogelijke toetsing.

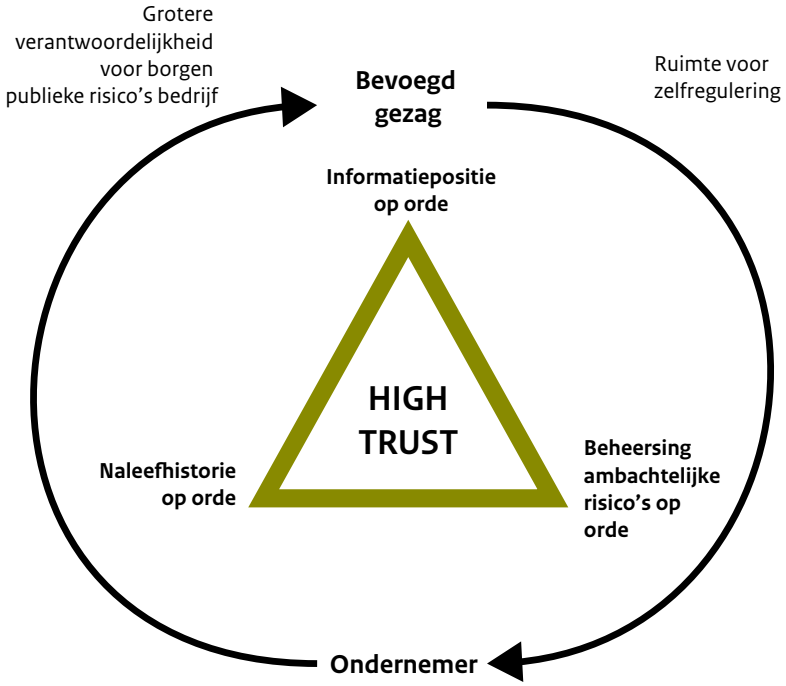
Door toetsing van de ondernemer op deze drie punten ontstaat een beeld of de overheid op een verantwoorde en gefundeerde wijze deze ondernemer eigen verantwoordelijkheid kan laten dragen voor de nadere invulling van de risicobeheersing. Als op een van die punten de zaken niet op orde zijn zal de overheid niet gefundeerd de teugels kunnen laten vieren . Voor de slechte nalever zullen deze zaken duidelijk niet op orde zijn. Voor de welwillende nalever is het oordeel positiever, maar zijn er nog onderdelen waarin de naleving, de beheersing van de risico's en de informatiepositie van de overheid kan verbeteren. Het model zal daarbij voor de welwillende ondernemer ook duidelijk maken waar deze verbeterslagen moeten worden gemaakt.

Bij de toetsing van horecaondernemers zal met name de toetsing of de risicobeheersing op orde is een centrale plek innemen. Daarbij zal feitelijk een beoordeling van het omgaan met deze risico's plaatsvinden. Dit vergt een grote deskundigheid van de toezichthouder. Hoewel deze toetsing uit moet gaan van de afzonderlijke bedrijfs- dan wel gebiedssituatie zou het goed zijn als daarvoor binnen de horeca een gemeenschappelijke set criteria en standaarden wordt ontwikkeld. Deze criteria en standaarden moeten vanuit de praktijk van de bedrijfsvoering en het toezicht worden ontwikkeld. Wel is daarvoor vanuit de wetenschap al een eerste aanzet beschikbaar.

Wat maakt ondernemers tot structureel goede nalevers?
Uit onderzoek naar gedragspatronen in de naleving van ondernemers kunnen een aantal bouwstenen voor het gedragspatroon van de structureel goede of betrouwbare nalever worden onderscheiden. Dat zijn:

- Een duidelijke eigen wil om goed na te leven in combinatie met de kunde om ook goed te kunnen naleven. Een goede wil alleen is een eerste vereiste maar zeker niet genoeg. De ondernemer moet nadrukkelijk ook de (ambachtelijke) risico's van zijn/haar activiteiten kennen en deze weten te beheersen. Hierbij kan het gaan om eigen maatregelen maar ook om bijvoorbeeld deelname van branchebrede kwaliteitsborgings- of risicobeheersingsprogramma's. Ook de certificering van bepaalde deelprocessen is daarbij een optie.
- Grote bereidheid hebben om een eigen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te dragen voor de effecten van de eigen bedrijfsactiviteiten. Hoewel wettelijk de ondernemer altijd de verantwoordelijkheid blijft dragen voor de effecten van de bedrijfsactiviteiten moet de betrouwbare ondernemer deze verantwoordelijkheid zeer nadrukkelijk willen dragen. Dat betekent dat bij eventuele incidenten de ondernemer direct hierop ingrijpt om de maatschappelijke effecten ervan te beperken.
- Open willen communiceren met de overheid (en eventueel de samenleving) over het reilen en zeilen bij het bedrijf op het punt van de risicobeheersing. Hierbij moet de betrouwbare ondernemer het bevoegde gezag een helder inzicht geven in hoe de risicobeheersing is georganiseerd; hoe het kon gebeuren dat zich toch nog een incident heeft voorgedaan, welke maatregelen zijn genomen om herhaling te voorkomen enzovoort
- Bereidheid hebben om te leren van de gemaakte fouten en eventueel corrigerende maatregelen van het bevoegde gezag.

Indien om welke reden dan ook het bevoegde gezag in casu de toezichthouder aan de toetsing van ondernemer de conclusie verbindt dat betreffende ondernemer zich niet kwalificeert voor een vertrouwensaanpak zou de toezichthouder daarbij nadrukkelijk moeten aangeven waar de verbeterpunten liggen en hoe deze kunnen worden opgepakt. De toezichthouder schetst daarmee dan een groeipad naar de status van structureel goede nalever. Voor de welwillende nalever onder de horecabedrijven is dat een sterke stimulans om de eigen naleefprestaties te verbeteren en zo de beloning vanuit e maatwerkaanpak binnen te halen. Een extra stimulans zou daarbij zijn als op termijn een nieuwe toetsing van de ondernemer kan worden afgesproken.



Stap 3 Doorlichting lokale horecabeleid

In deze stap wordt bepaald op welke beleidsdomeinen de gemeente bereid is ruimte te bieden aan vertrouwde horecabedrijven.
Het ligt voor de hand dat de gemeente kiest voor het geven van ruimte op de domeinen waar de vertrouwde bedrijven zich positief onderscheiden. Dit kan door in de lokale regels en de vergunningen de meest knellende bepalingen voor vernieuwing en groei van horeca te verlichten. Dit levert hen flexibiliteit op en geeft verantwoord ruimte voor een versterking van de structuur van de lokale horeca. Als voorbeeld kan hierbij worden gedacht aan langere openingstijden, het toestaan van verkoop van bijvoorbeeld kookboeken in de restaurants, ruimere mogelijkheden om terrassen in te richten of evenementen te organiseren e.d. Dit zijn niet zelden horecadossiers die lokaal grote emoties kunnen oproepen. Het vergt dan ook bestuurlijke moed om daar een stapje terug te willen doen.
Vanuit de gedachte dat vertrouwen ook moet groeien is het goed voorstelbaar dat gemeenten kiezen voor een groeiscenario, waarbij stapsgewijs ruimte wordt geboden aan vertrouwde bedrijven. Aan de hand van het omgaan met de geboden ruimte zet de gemeente dan stappen om de regels steeds verder te versoepelen.

Stap 4 Ruimte maken in de regels

Op basis van de keuze van de gemeente kunnen nu de aan te passen regels en de consequenties voor het toezicht worden bepaald. De specifiek voor de horeca geldende regels zijn daarbij in de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) opgenomen. Deze bepalingen zijn voor een belangrijk deel echter weer gekoppeld aan de landelijke wet- en regelgeving. De belangrijkste daarbij is de Drank- en Horecawet met specifieke voorschriften over wel en niet toegestane activiteiten. Andere relevante landelijke wetten en regels zijn de omgevingswet (WABO) en de bouwregels voor openbare ruimten. Het creëren van extra ruimte voor vertrouwde horecabedrijven vergt naast een aanpassing van betreffende APV-bepalingen op een aantal punten ook een aanpassing van deze landelijke regels.

Bij het identificeren van wettelijke stappen is de werkgroep ook gestoten op maatregelen die voor de gehele sector moeten worden genomen. Deze maatregelen komen vanzelfsprekend ook de vertrouwde horecabedrijven ten goede. Ze kunnen zelfs worden beschouwd als basismaatregelen voor een vertrouwensbenadering, omdat inspelen op een algemene professionaliteit bij de horecaondernemer. Deze algemene maatregelen zijn:

- **Aanpassing Drank- & Horecawet om overdracht en opvolging horecabedrijven gemakkelijker te maken.**
  Zoals eerder aangegeven is de DHW-vergunning thans persoons- en bedrijfsgebonden. Bij overname of opvolging van een horecabedrijf vervalt formeel de vergunning. Dat betekent dat de nieuwe ondernemer pas na inschrijving in Kamer van Koophandel een nieuwe vergunning mag aanvragen en pas na verlening van die vergunning aan de slag mag. Dit pakt onnodig vertragend uit bij overnames en opvolging. In de praktijk wordt wel gewerkt met het gedogen van het tijdelijk doorwerken onder de oude vergunning, maar daarvoor ontbreekt de wettelijke basis. Er zijn meerdere mogelijkheden om dit dilemma op te lossen, zoals het door gemeenten kunnen verlenen van voorlopige of tijdelijke vergunningen of het mogen opstarten van de vergunningprocedure voordat de overname is afgerond.

- **Opnemen inrichtingseisen horeca in het Bouwbesluit**
  De D&H-wet bevat een aantal inrichtingseisen voor horecagelegenheden. Deze eisen staan naast de algemeen geldende bouwvoorschriften in het Bouwbesluit. De inrichtingseisen in de D&H-wet zijn daarbij strikter dan de bepalingen in het Bouwbesluit. Bijvoorbeeld ten aanzien van de minimum plafondhoogte. Het feit dat deze bepalingen in een wet zijn opgenomen maakt dat deze moeilijker kunnen worden aangepast dan de bepalingen in het Bouwbesluit. Dit remt ondernemers bij het ontwikkelen van nieuwe horecaconcepten. Ook is een aantal voorschriften door de tijd achterhaald. Zo bepaalt de D&H-wet anno 2012 nog steeds dat elk horecabedrijf een vaste telefoonaansluiting moet hebben. Het gebruik van mobiele telefonie hebben de noodzaak hiervoor echter achterhaald. Ook wetstechnisch zijn de inrichtingseisen in de D&H-wet een 'vreemde eend in de bijt'. Het opnemen van inrichtingseisen voor de horeca in het bouwbesluit maakt de regelgeving dus beter aan te passen aan de ontwikkelingen in de horecabranche.

- **Invoering register leidinggevende horeca in de plaats van vermelding leidinggevende op aanhangsel D&H-vergunning**
  Leidinggevenden in de horeca moeten in het bezit zijn van het diploma Sociale hygiëne. Hiermee laten ze zien getraind te zijn in het verantwoord schenken van alcohol en het omgaan met lastige en dronken bezoekers. Met de aanstaande wijziging van de Drank- en Horecawet wordt op een aanhangsel bij de vergunning het leidinggevende personeel en het bezit van het diploma Sociale hygiëne gemeld. De horeca kent echter een grote mobiliteit onder het personeel. Dit maakt dat met deze wijziging weliswaar de administratieve last omlaag gaat, maar deze nog veel verder omlaag zou kunnen als gewerkt wordt met een landelijk register van leidinggevenden in de horeca. Dit zou kunnen met een registratie zoals ook gebruikt wordt bij medische beroepen. Dit zou een door de brancheorganisatie bijgehouden openbare registratie kunnen zijn. Toezichthouders die op aanwezigheid diploma toezien, zouden dan op feitelijke registratie leidinggevende kunnen controleren.

Voortbordurend op deze basismaatregelen zouden specifiek ten behoeve van het creëren van extra ruimte voor de vertrouwde horecaondernemer de navolgende maatregelen op wetgevingsgebied moeten worden genomen:

- **Opheffen tijdelijk karakter ontheffing schenken zwak alcoholhoudende dranken voor vertrouwde ondernemers. (art.35 D&H-wet)**
  Voor evenementen en festiviteiten geldt nu een ontheffingsmogelijkheid voor het verbod op schenken van zwak alcoholhoudende dranken buiten een vaste horecagelegenheid. Deze ontheffing geldt echter voor maximaal 12 dagen. Voor horecaondernemers die zich richten op het faciliteren van evenementen en de zogenaamde footloose horecabedrijven is dat een lastige bepaling omdat hun bedrijf steeds weer op andere locaties horeca verzorgt. De achtergrond van dit maximum is gelegen in het beheersen van de openbare orde en het beperken van de mogelijkheden om in het openbaar alcohol te nuttigen. Van vertrouwde horecabedrijven mag echter worden verwacht dat zij hier goed mee kunnen omgaan en in hun activiteiten de overlast van drankmisbruik weten te beheersen. Dit maakt het mogelijk voor hen deze beperkende maximumbepaling voor de evenementenontheffing voor zwak alcoholhoudende dranken op te heffen.

- **Aanpassing verplichting horecabestemming voor footloose horecabedrijven en evenementenbedrijven**
  Deze wijziging ligt in het verlengde van het bovenstaande punt. Voor de horecavergunning is het nu een vereiste dat op de locatie waar de horeca plaatsvindt ook een horecabestemming rust. Indien dat niet het geval is moet e.e.a. via een tijdelijke omgevingsvergunning worden geregeld. Voor evenementenbedrijven en footloose horeca betekent dit ingewikkelde en lange procedures voor het aanvragen en verkrijgen van een ontheffing. In het verlengde van bovenstaande aanpassing zou ook in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht hiervoor een voorziening moeten worden getroffen. Bijvoorbeeld door bij de omgevingsvergunning voor het tijdelijk gebruiken van gebouwen in strijd met het bestemmingsplan de reguliere in plaats van uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing te laten verklaren. Dit scheelt al snel 18 weken in de procedure.

- **Aanpassen APV zodat verruiming openingstijden mogelijk wordt**

  De openingstijden van horecabedrijven zijn thans bijna overal nauwkeurig geregeld. Feitelijk wordt door het bevoegd gezag per horecabedrijf[13] bepaald wat de openingstijden zijn. Van vertrouwde ondernemers mag echter worden verwacht dat zij met inachtneming van het woon- en leefklimaat verantwoord kunnen omgaan met sluitingstijden. Voor hen zouden dan ook de openingstijden kunnen worden verruimd. Bijvoorbeeld door met een ruim maximum van het aantal openingsuren de sluitingstijden vrij te laten. Dit vanzelfsprekend voor zover passend binnen de gemeentelijke keuzes in het lokale horecabeleid.

- **Aanpassen D&H-wet om vertrouwde ondernemers in horeca en detailhandel ontheffing te kunnen verlenen voor samengaan schenken alcohol met detailhandel**

In het kader van voorkomen van drankmisbruik verbiedt de D&H-wet het schenken van drank door slijterijen en detailhandelsverkoop in horecagelegenheden. Dit maakt het voor slijterijen onmogelijk om wijnavonden te organiseren en horecagelegenheden producten (zoals kookboeken e.d.) te verkopen. Dit terwijl het vaak wel voor de hand ligt dat daar bepaalde specifieke horecagerichte detailhandel plaatsvindt. Dit levert allerlei ingewikkelde constructies op voor de verkoop in aparte ruimtes in een restaurant. Voor vertrouwde ondernemers geldt dat er vanuit moet worden gegaan dat zij goed met deze vormen van branchevervaging kunnen omgaan en maatregelen zullen treffen om misbruiksituaties en onnodige risico's tegen te gaan.

Stap 5 Aanpassen vergunningverlening

Ook bij de vergunningverlening bestaan er met een vertrouwensbenadering grote mogelijkheden voor vereenvoudiging van de procedures. Dit levert de vertrouwde horecaondernemers niet alleen een lagere regeldruk en minder ergernissen over het optreden van de overheid op maar biedt hen ook meer slagkracht bij het ondernemen.

- **Gebruik vergunning als vertrouwensovereenkomst**

  Zoals eerder aangegeven kent de horecasector een groot aantal vergunningen. Van oudsher heeft de vergunning een specifiek karakter, waarin niet alleen de ondernemer toestemming krijgt voor een activiteit maar ook nadere bepalingen en verplichtingen worden vastgelegd. In de vertrouwensaanpak dient het bestaande vergunningenstelsel zich dan ook aan als een beproefd instrument om de vertrouwensafspraken met het individuele bedrijf vast te leggen. Het gebruik van de vergunning - in combinatie met de aanpassing van de horecaregels - maakt het voor de gemeente ook vrij eenvoudig om vertrouwde horecaondernemers extra ruimte te gunnen.

  Daarbij functioneert de vergunning feitelijk als een individuele vertrouwensovereenkomst waarin zowel de ruimte, de verplichtingen, de bijbehorende eigen verantwoordelijkheden van het bedrijf worden vastgelegd. Het door het bevoegde gezag uitgesproken vertrouwen in het bedrijf wordt daarbij als het ware als specifieke omstandigheid meegenomen. Met de binnen de horeca veelvuldig voorkomende vergunning- en toestemmingstelsels lijken hiervoor ook ruime mogelijkheden aanwezig.

  De vertrouwensbenadering in de horeca is een individuele benadering, waarbij binnen de regels het vertrouwde ondernemer een op zijn bedrijf afgestemde verlichting van de uitvoeringsbepalingen bij de regels, het toezicht en de geldende specifieke normen, eisen en afspraken worden vastgelegd in een individuele overeenkomst van de overheid met het bedrijf. Het ligt voor de hand om hier gebruik te maken van het in de horeca gebruikte stelsel van vergunningen, meldingen en toestemmingen.

  Voor horecabedrijven met verschillen in de naleefscore op de afzonderlijke wetgevingsdomeinen zou daarbij een gedifferentieerde vertrouwensbehandeling van het bedrijf kunnen worden afgesproken, waarbij het bedrijf op één vlak al wel extra ruimte krijgt en op een andere regelgevingsdomein nog niet. Hierbij zou vervolgens met het bedrijf een afspraak kunnen worden gemaakt over het verbeteren van het naleefgedrag op dat terrein om ook daar tot de vertrouwde groep te gaan behoren. Aan die afspraak kan ook een tijdspad worden verbonden.

- **Aanpassen indieningsvereisten: gebruik maken van reeds bekende gegevens**

  Vertrouwde horecaondernemers zijn in positieve zin bekend bij de gemeente. Het bekend staan wordt daarbij versterkt doordat de onderneming via zijn ondernemingsdossier relevante informatie over zijn bedrijf voor overheden open stelt. Dit laat vanzelfsprekend onverlet dat de gemeente een grotere informatiebehoefte kan hebben dan in het ondernemingsdossier is opgenomen. Op basis daarvan zou een vertrouwde ondernemer met een sterk vereenvoudigd aanvraagformulier zijn D&H-vergunning, eventuele exploitatie- en andere vergunningen moet kunnen aanvragen. Dit vergt wel een aanpassing van de uitvoeringsinstructies bij de D&H-wet en de betreffende lokale regels.

13 Per gemeente worden verplichte sluitingstijden gehanteerd met een beperkt aantal uitzonderingen voor een nachtopenstelling.

- **Aanpassen lokale verordeningen/regels omtrent toegestane looptijden bij afhandelen van verzoeken van vertrouwde ondernemers**

  De formele looptijd voor de afhandeling van vergunningsaanvragen in de horeca is 8 weken met een verlengingsmogelijkheid van nog eens 8 weken. In de lijn met een verlichting van de indieningsvereisten is het passend dat voor vertrouwde ondernemers een kortere maximale looptijd wordt gehanteerd. De ondernemer is immers bekend en met behulp van het ondernemingsdossier kunnen relevante afzonderlijke toetsingspunten bij de vergunningverlening eenvoudig worden beoordeeld. Het lijkt daarbij logisch een behandelingtermijn van maximaal 8 weken te hanteren.

- **Verlengen looptijd vergunningen tot onbepaalde tijd**

  Net als bij vele andere vergunningen wordt ook in de vergunningverlening voor de horeca vaak een beperkte looptijd gehanteerd. Deze tijdelijkheid biedt het bevoegde gezag de mogelijkheid bij de aanvraag voor vernieuwing de vergunning opnieuw af te wegen en de vergunning aan de actuele bedrijfssituatie aan te passen. Een aantal gemeenten waaronder het in de pilot deelnemende Den Haag verleent echter deze horecavergunningen nu al voor onbepaalde tijd. In die gemeenten speelt de noodzaak van een tijdelijk karakter voor het kunnen monitoren van de bedrijven en het periodiek kunnen heroverwegen en aanpassen van de vergunning blijkbaar niet. Uit de verkenning komt duidelijk naar voren dat tijdelijkheid van de vergunningen bij vertrouwde bedrijven ook niet hoeft te spelen. Door aansluiting op het ondernemingsdossier weet de gemeente immers al veel van de gang van zaken bij het bedrijf en kan zich daarvan een actueel beeld vormen. Het in de vergunning vastgelegde vertrouwen heeft bovendien een clausule waarbij het vertrouwen en dus een bepaald deel of het geheel van de vergunning komt te vervallen bij grote veranderingen in het bedrijf die tegen het geschonken vertrouwen ingaan. De eerder genoemde tijdelijkheid van de vergunning ligt bij vertrouwde bedrijven daarmee ook minder voor de hand. Dat dit niet op noemenswaardige problemen hoeft te stuiten laat bijvoorbeeld de situatie in de gemeente Den Haag zien waar al langer horecavergunningen voor onbepaalde tijd worden verleend. Deze

Stap 6 Versoepelen toezicht

Anders dan bij de regelgeving ligt bij de stappen die op het terrein van het toezicht moeten worden gezet het zwaartepunt niet bij het Rijk maar bij de gemeente. Dit houdt verband met de leidende positie van de gemeente als eerste uitvoerder en toezichthouder bij de horeca. De leidende rol van de gemeente neemt echter niet weg dat de rijksoverheid in haar wetgevende taken en bij het rijkstoezicht ook maatregelen moet nemen om dit toezicht op vertrouwde horecabedrijven mogelijk te maken.

De maatregelen in het toezicht hebben vooral te maken met organisatorische aspecten van het toezicht. Centraal daarbij staat een verschuiving van de focus van toezicht op overtredingen (repressief of traditioneel toezicht) naar systeemtoezicht. Hierbij wordt niet langer gekeken of de ondernemer elke bepaling in de wet tot op de letter naleeft, maar of met de interne werkafspraken, deelname aan bepaalde kwaliteitsprogramma's , keurmerken en certificaten, interne en eventuele externe doorlichtingen de ondernemer aannemelijk kan maken dat in het bedrijf gestuurd wordt op de naleving van de wet en beheersing van de ambachtelijke risico's. Binnen een dergelijke nieuwe vorm van toezicht zal de ondernemer niet voor elke (kleine) overtreding worden beboet, maar zal worden gekeken hoe de ondernemer overtredingen van de regels omgaat en of de ondernemer toekomstige overtredingen probeert te voorkomen. De goedbedoelende ondernemer zal daarbij merken dat zijn actieve sturen op naleving gezien en beloond wordt door de toezichthouder. De toezichthouder kan daarbij tevens met minder spontane bezoeken en gebruikmakend van bijvoorbeeld de informatie in het ondernemingsdossier meer op afstand en ook kostenefficiënter het bedrijf kunnen beoordelen. Dit vergt wel een andere organisatie van het toezicht.

- **Zet in op cultuurverandering bij het toezicht**

  Bij de toezichthouder vergt de inzet van systeemtoezicht bij vertrouwde ondernemers een organisatorische en culturele omschakeling. Van de inspecteurs wordt een bredere kennis van de bedrijfsvoering in de horeca en het vermogen tot beoordeling om het functioneren van de bedrijfsvoering gevraagd. Deze omschakeling wordt op landelijk niveau ook nagestreefd in het door de rijksinspecties gevoerde programma Vernieuwing toezicht (zie www.inspectieloket.nl/vernieuwingtoezicht) In het kader van dat programma wordt ook aandacht besteed aan de vernieuwing van het toezicht door medeoverheden. Het toezicht op de horeca is een van de terreinen waar de rijkstoezichthouder (de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit) werkt met een pilot van vernieuwd toezicht.

- **Met ondernemingsdossier geeft ondernemer inzicht in zijn bedrijfsvoering**

  Eén specifiek punt bij uitoefenen van systeemtoezicht is het noodzakelijke inzicht in de bedrijfsvoering van het bedrijf. Vertrouwen vergt openheid in informatie. Dit geldt zeker ook bij het systeemtoezicht binnen de vertrouwensbenadering. Het instrument van het ondernemingsdossier kan hierbij een grote rol spelen. Het ondernemingsdossier bevat informatie over de voor de onderneming geldende regels enerzijds en over de bedrijfsvoering en het naleefgedrag van de onderneming anderzijds. Dit helpt ondernemers in hun naleefgedrag en stelt toezichtouders in staat op afstand inzicht te krijgen in de bedrijfsvoering en het naleefgedrag van ondernemers. Inmiddels is gestart met de invoering van het Ondernemingsdossier en bestaat dus de mogelijkheid van het hebben van een ondernemingsdossier en deze te laten meenemen als informatiebron bij het toezicht en in de vergunningverlening.

  Een aandachtspunt hierbij is dat is dat de ondernemer zelf de regisseur is van zijn/haar Ondernemingsdossier. Het is de ondernemer die bepaalde informatie wel of niet in zijn dossier stopt en dit zichtbaar maakt voor overheidsinstanties. Voor het geven van vertrouwen is het echter van belang dat de informatie waarmee het bevoegde gezag werkt volledig is. Van vertrouwde ondernemers mag ook worden verwacht dat zij hierin open met de overheid communiceren. Het ligt daarom voor de hand om bij het gebruik van de vergunning als vertrouwensovereenkomst hierover afspraken vast te leggen.

Aanpassen moet-bepaling voor toezicht en handhaving

De vertrouwensbenadering vergt ook een andere focus bij de handhaving. Hoewel van vertrouwde horecabedrijven verwacht mag worden dat zij streven naar volledige naleving van de regels kan niet worden uitgesloten dat ook bij hen overtredingen worden geconstateerd. In de vertrouwensbenadering past een uitgangspunt van coulance voor kleine overtredingen, die de ondernemer adequaat oppakt en stevig straffen van grove overtredingen en misbruik van het geschonken vertrouwen. De in de horeca bestuurlijk georganiseerde handhaving biedt de gemeente ook de ruimte om hierbij een coulance benadering voor de kleinere overtredingen in te bouwen. In de praktijk gebeurt dit in een aantal gemeenten ook al.

Samenstelling werkgroep

Voorzitter*	mw. Bertram, gemeentesecretaris Den Haag
Lid gemeente Rotterdam	mw. J. van Roon en dhr. R. de Vet
Lid gemeente Utrecht	mw. E. Heijenga en dhr. P. Ronteltrap
Lid gemeente Amsterdam	dhr. M. van Erven en dhr.F. Bons
Lid gemeente Den Haag	dhr. E. Alonso
Ministerie van EZ	dhr. P Leyenaar
Koninlijke Horeca Nederland	dhr. A. van den Dool
Secretariaat	mw. A. Thakoerdin

Bij het verkenningsonderzoek is het voorzitterschap waargenomen door dhr. J. Holtus, vanuit het ministerie van EZ.

Verkenning Vertrouwensaanpak in het haven- en industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat

Managementsamenvatting

In het kader van de noodzakelijke actualisering van de bestemmingsplannen voor het Rotterdamse havengebieden en de gelijktijdige wens om het haven- en industriecomplex voor te bereiden op de eisen die voor de komende decennia aan een kwalitatief hoogstaand industriegebied worden gesteld wordt gewerkt aan een modernisering en kwaliteitsverbetering van de inrichting van de havengebieden. Daarbij wordt met een Veiligheidscontour een nieuwe buitengrens voor de externe risico's van bedrijfsactiviteiten in het gebied en nieuwe (spel) regels voor het gebruik van het gebied voor (risicovolle) bedrijfsactiviteiten afgesproken. Ook de in het gebied gelegen infrastructurele voorzieningen en windturbines onder rijks wet- en regelgeving worden daarbij onderzocht. Daarbij wordt met het High Trust project en de bijbehorende regierol voor het Havenbedrijf Rotterdam en een grotere verantwoordelijkheid voor het borgen van de veiligheid in het gebied bij de in de havens opererende partijen gelegd.

De commissie Regeldruk bedrijfsleven (commissie Wientjes) heeft bij de verdere uitwerking van de vertrouwensaanpak gewezen op deze projecten en heeft daarbij aangegeven dat hierin belangrijke elementen van de vertrouwensaanpak terug te vinden zijn. De commissie beval daarbij aan dat de ministeries van EL&I en van I&M daarbij zouden meewerken aan het gezamenlijk oplossen van de knelpunten om deze ontwikkeling in de Rotterdamse haven mogelijk te maken. Met afspraken die voor dit traject worden gemaakt, spreken de betrokken partijen zich ook uit voor het willen oplossen van deze knelpunten. Dit traject van vernieuwing van de regels voor de inrichting moet in 2013 met de actualisering van de bestemmingsplannen vorm krijgen.
Ten behoeve van de commissie Vertrouwensbenadering is daarbij een verkenning gemaakt van de mate waarin dit traject binnen de vertrouwensbenadering past. Bijgaand treft u het verslag van deze verkenning aan. Hierbij is om praktische redenen gekozen voor een concentratie op de situatie in het gebied Botlek/Vondelingenplaat. Uitspraken in dit rapport hebben dan ook primair betrekking op de situatie in het haven- en industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat, maar zijn ook geldig voor de overige havengebieden.
De verkenning van het project Veiligheidscontour en High trust Botlek/Vondelingenplaat laat zien dat hier sprake is van een traject in de zin van de vertrouwensbenadering. In dit project wordt een aaneengesloten gebied gecreëerd waar een gemeenschappelijk veiligheidsregime geldt en waar het havenbedrijf als gebiedsregisseur de uitvoering daarvan mede faciliteert. Dit levert meer ruimte voor bedrijfsactiviteiten, betere exploitatiemogelijkheden, een stevigere basis voor de toekomstige groei van het haven- en industriecomplex, een hoger veiligheidsniveau in het gebied en een duidelijker afbakening tussen de ruimte voor de bedrijvigheid en andere vormen van ruimte gebruik (zoals wonen en recreëren) op.

Dit project is daarbij een bijzonder traject in de zin van de vertrouwensbenadering van regeldruk. Hierbij gaat het immers niet alleen om het individuele bedrijf maar om een groep bedrijven en ligt de focus niet bij de regelgeving en het toezicht maar bij de regelgeving en de uitvoering ervan. Het project heeft daarbij echter wel duidelijke kenmerken van een vertrouwensproject. De bouwstenen van een vertrouwensrelatie zijn ook nadrukkelijk aanwezig bij het Havenbedrijf Rotterdam als vertrouwd bedrijf.
Als concept voor een regellichte uitvoering van de locatiegebonden regels levert dit project ook een duidelijke bouwsteen voor een integrale benadering van de milieurandvoorwaarden van het havengebied. De aanpak zoals die voor de Botlek/Vondelingenplaat is bedacht zal ook voor de aanstaande actualisering van de bestemmingsplannen voor de havengebieden Europoort en Maasvlakte worden gebruikt. De planning is ook om deze aanpak in deze drie havengebieden gelijktijdig toe te passen. Ook vanuit de andere landsdelen bestaat er belangstelling voor een doorvertaling van dit concept naar projecten op het terrein een gebiedsgerichte regelluwe of regellichte aanpak van de locatiegebonden wet- en regelgeving.

Inleiding: de vertrouwensbenadering

De vertrouwensbenadering richt zich op de vraag of de overheid op basis van professionaliteit en naleefgedrag van bedrijven extra ruimte kan geven aan bedrijfsactiviteiten. Het gaat daarbij om het terugdringen van onnodige wet- en regelgeving, een herinrichting van het toezicht en de handhaving bij structureel goede nalevers onder de bedrijven.
Met wet- en regelgeving perkt de overheid de handelingsruimte van bedrijven in. De legitimiteit hiervan is gelegen in het veiligstellen van grote maatschappelijke belangen. Wet- en regelgeving leggen daarvoor niet alleen de normen en waarden vast, maar werken die ook uit in gedetailleerde gedragsregels, inhoudelijke voorschriften, informatieverplichtingen, vergunningstelsels en dergelijke. Deze gedetailleerde wetten en regels zorgen voor een ordentelijk economisch verkeer, maar zijn tegelijkertijd ook de belangrijkste veroorzakers van regeldruk. Bij de vertrouwensaanpak ligt de vraag voor of op basis van de professionaliteit en het naleefgedrag van bedrijven wet- en regelgeving op het niveau van de doelvoorschriften kan worden geformuleerd en gedetailleerde uitwerkingen achterwege kunnen blijven.
De start van de vertrouwensbenadering ligt bij de professionaliteit en het naleefgedrag van bedrijven. Uit scans van het naleefgedrag weten we dat het leeuwendeel van de bedrijven wet- en regelgeving wil naleven en daar in de regel ook in slaagt. Binnen de groep nalevers bevindt zich echter een groep die daar in haar bedrijfsvoering ook op stuurt. Deze bedrijven 'willen' en 'kunnen' zo een goede naleving

beloven. Dat wil niet zeggen dat bij deze bedrijven nooit incidenten of overtredingen voorkomen, maar wel dat in dat geval het bedrijf adequaat optreedt en maatregelen neemt om herhaling te voorkomen. Ook is de bedrijfsvoering erop ingericht om te voorkomen dat kleine ongevallen tot ernstige incidenten uitgroeien. Dit 'willen' en 'kunnen' zijn sleutelbegrippen bij de vertrouwensbenadering. Deze geven namelijk aan dat de overheid niet alleen van goede intenties hoeft uit te gaan, maar erop kan vertrouwen dat een belofte om na te leven wordt waargemaakt. De overheid kan daarom verantwoord een stapje terug doen in de directe inmenging bij die bedrijven.
Wet- en regelgeving, het toezicht en de handhaving houden daar echter nog maar beperkt rekening mee. Voor structureel goed nalevende bedrijven komt dit overdreven directief en belastend over. Zij worden aan het naleven van onnodig gedetailleerde voorschriften gehouden. De vertrouwensbenadering kijkt naar de mogelijkheden om voor hen extra ruimte te creëren door hen de vrijheid van een eigen invulling van de wettelijke kaders te geven, in het toezicht hiermee rekening te houden en in de handhaving een coulante behandeling van lichte overtredingen na te streven.
De vertrouwensbenadering is ontwikkeld vanuit het kabinetsbeleid om de regeldruk voor bedrijven terug te dringen en zo ruimte te creëren om te ondernemen, innoveren, concurreren en op marktontwikkelingen in te springen. De verantwoordelijkheid voor de invulling van wettelijke kaders ligt daarbij duidelijk bij de ondernemer zelf. De ondernemer kan daarbij niet verwijzen naar naleving van de precieze regeltjes van de overheid. Hij moet zelf een beoordeling maken van de risico's van zijn bedrijfsactiviteiten en de daarbij passende maatregelen te nemen. De daarmee gepaard gaande extra flexibiliteit en ruimte om te ondernemen zal macro-economisch tot extra bedrijvigheid en werkgelegenheidsgroei leiden. Aan overheidszijde gaat dit gepaard met een hogere effectiviteit en efficiëntie. Dit levert ruimte op voor extra inzet bij echt risicovolle bedrijven of een besparing op de apparaatskosten. Bovendien zal voor andere ondernemers van goede wil het vooruitzicht van de status van 'vertrouwd' bedrijf een stimulans zijn om de benodigde extra stappen te zetten om de eigen naleving te verbeteren.

De vertrouwensbenadering bij locatiegebonden regels

De vertrouwensbenadering richt zich – zoals hierboven beschreven – in eerste instantie op individuele bedrijven. Het gaat om individueel naleefgedrag en de verankering daarvan in de bedrijfsvoering. De overige twee pilotprojecten gaan ook in op individueel naleefgedrag in de horeca en de chemie.
De aanpak lijkt echter ook toepasbaar op gebiedsgerichte afspraken en verankering hiervan in onderlinge gedragscodes. Dit lijkt het geval bij de locatiegebonden regels en de daarbij geldende gedragscodes. De gedragscode heeft daarbij feitelijk dezelfde functie als de instructies vanuit de bedrijfsvoering voor de naleving. Dit beeld wordt daarbij nog versterkt wanneer binnen de groep een regiefunctie is belegd, waarbij de gedragscode naar individuele situaties wordt doorvertaald en indien nodig wordt opgetreden. De vertrouwenspilot in het industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat gaat juist op die kwestie in. De Veiligheidscontour Botlek/Vondelingenplaat en de regierol van het Havenbedrijf Rotterdam voor de indeling van het dit industriegebied dragen bij aan het borgen van de externe veiligheid.

Het industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat

Deze pilot kijkt naar de mogelijkheden van een vertrouwensbenadering bij de locatiegebonden regels in het industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat. Voor dit industriecomplex is gekozen vanwege de voor dit gebied ontwikkelde veiligheidscontour waarin de grenswaarden in termen van milieubeslag voor de toekomstige groei van de bedrijvigheid en de bijbehorende milieuruimte zullen worden vastgelegd. Het complex staat daarbij symbool voor het geheel aan industriegebieden in het Rotterdamse havengebied.
Het gebied Botlek/Vondelingenplaat is het Rotterdamse industriegebied van ca. 3500 hectare (land en water) gelegen tussen de Nieuwe Maas en de A15, dat van oudsher bekend is vanwege zijn (petro)chemische industrie. Het gebied huisvest ook een aantal havengebonden overslag- en transportbedrijven, distributiecentra en zakelijke dienstverleners. Het meest bepalende voor de bedrijvigheid in dit gebied is echter de beschikbaarheid als vestigingsplaats voor (petro)chemische industrie. Bij de inrichting van het gebied is de mogelijkheid van de vestiging van die industrie ook leidend. Met de aanwezigheid van de A15 en als verbindingsgebied met de Maasvlakte en het bijbehorende stelsel van buisleidingen en railverbindingen heeft het gebied ook een belangrijke vervoersfunctie.
Als thuishaven voor risicobedrijven vormt Botlek/Vondelingenplaat één van de kerngebieden van het Rotterdamse industriecomplex. Het is daarmee één van de pijlers onder het grote belang van de Rotterdamse haven voor de Nederlandse economie. Ook bij het herstel van de huidige economische crisis spelen dit gebied en de daar gevestigde topsectoren chemie en logistiek een belangrijke rol. Dit belang wordt nog eens benadrukt in de kabinetsnota 'Economische visie op de lange termijnontwikkeling van Mainport Rotterdam…'[1] uit juli 2009. Daarin wordt aangegeven dat het logistiek en industriecomplex Rotterdamse haven één van de motoren achter een duurzame versterking van het vestigingsklimaat en de internationale concurrentiepositie van Nederland kan zijn, maar daarvoor het gebruik van de beschikbare ruimte en de infrastructuur wel een stuk efficiënter moet worden. Ook de recente havenvisie 2030 van de grondbeheerder, het Havenbedrijf Rotterdam[2] geeft aan dat een verbetering van de efficiëntie van het grondgebruik moet worden bereikt om het Rotterdamse haven- en industriecomplex een vooraanstaande positie als wereldhaven en motor van de Nederlandse economie te laten behouden.
Als belangrijk economisch gebied mag het haven- en industriecomplex Rotterdam op de warme belangstelling van een groot aantal overheidsdiensten rekeningen. Dit geldt zeker ook voor de Botlek/Vondelingenplaat als thuishaven voor risicobedrijven. De belangrijkste

1 Kamerstukken TK, vergaderjaar 2008-2009, 24691, nr 101.
2 Havenvisie 2030. Port Compass, januari 2012

betrokken overheidsdiensten zijn lokaal/regionaal de gemeente Rotterdam, de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRR), de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR), de provincie Zuid-Holland (deels via de DCMR) en landelijk de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het Havenbedrijf Rotterdam treedt hierbij op als grondbeheerder en verhuurder namens de gemeente als grondeigenaar. Namens het bedrijfsleven is Deltalinqs, de belangenbehartiger van de overgrote meerderheid van de bedrijven in het gebied, de gesprekspartner voor de overheidsorganisaties. Deze partijen zijn meestal ook elkaars gesprekspartners bij beleidstrajecten in het havengebied. Ook bij de totstandkoming van de Veiligheidscontour en de Vertrouwensbenadering zijn dit de belangrijkste partijen.

Risicozonering bedrijven

Met de functie van thuishaven voor risicobedrijven hangt een pakket regels samen die de ruimtelijke inrichting van Botlek/Vondelingenplaat mede hebben gevormd. Daarbij is met name de risicozonering vanuit het Besluit Risico's Zware Ongevallen en het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen gezichtsbepalend. Hierin wordt bepaald dat rondom risicobedrijven of risicobronnen contouren gelden waarbinnen geen woningen of kwetsbare objecten als winkelcentra, scholen, kantoren e.d. mogen worden gebouwd. Dit moet voorkomen dat eventuele bedrijfsongevallen uitgroeien tot rampen met veel omstanders als slachtoffer. Binnen de risicocontouren is vestiging van andere risicobedrijven wel toegestaan, maar er moet dan rekening worden gehouden met het effect van een ongeval op de risico's van het bestaande bedrijf voor zijn omgeving en vice versa; het zogenoemde domino-effect. Dit kan een uitbreiding van de risicocontour tot gevolg hebben.

Gelet op de aanwezigheid van een groot aantal risicobedrijven is Botlek/Vondelingenplaat een ware lappendeken van risicozones.
Dit wordt nog eens versterkt door de transportassen en buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, die het gebied doorkruizen. Met deze risico's moet bij de ruimtelijke ordening ook rekening worden gehouden i.h.k.v. de circulaire Risico Normering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (cRNVGS)[3]. Ook in de nabijheid daarvan mag maar beperkt worden gebouwd. Al met al zorgt dit ervoor dat voor een groot deel van Botlek/Vondelingenplaat beperkingen gelden voor andere functies dan risicobedrijven.
Deze risicozonering vormt een zware belasting voor het ruimtegebruik. Dit zit niet alleen in onbenutte vierkante meters maar ook in het niet, of slechts na moeizame inpassing, kunnen ontwikkelen van belangrijke voorzieningen voor de aanwezige bedrijven. Hierbij moet worden gedacht aan huisvesting voor zakelijke dienstverleners, maar ook aan publieke voorzieningen als milieutechnische controledienst en rustplaatsen voor chauffeurs. Dat de risicozones op bedrijfsniveau worden ingesteld helpt overigens ook niet mee met de realisatie van een gebiedsgewijze state-of-the-art aanpak van externe veiligheidsrisico's.

De lappendeken van risicozones heeft ook tot gevolg dat de procedures voor het verkrijgen van toestemming/vergunning voor substantiele bedrijfsaanpassingen dan wel voor vestiging van nieuwkomers met zeer lange en complexe procedures en risicoberekeningen gepaard gaan. Dit doet afbreuk aan het vermogen van bedrijven om snel op veranderende marktontwikkelingen in te spelen.

Veiligheidscontour Botlek/Vondelingenplaat

Dat de externe veiligheidsregels een belangrijk obstakel voor de verdere ontwikkeling van het industriecomplex vormen, wordt al langer erkend. Met oog daarop zijn de lokale en regionale partijen een traject begonnen om een zogenoemde veiligheidscontour voor het industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat op te stellen. Deze veiligheidscontour geeft een buitengrens tot waar de individuele risicocontouren mogen reiken. Daarmee wordt feitelijk een bovengrens vastgesteld voor de toegestane risico's van activiteiten die binnen het gebied mogen worden ontplooid binnen het complex. Deze grens is daarbij van toepassing op alle bedrijven in het gebied. De maximaal toegestane risicowaarde op de veiligheidscontour is bepaald op 10-6. De wettelijke basis voor het instellen van deze veiligheidscontour is gelegen in het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI)[4] waarin een gebiedsaanpak van de veiligheidsrisico's wordt toegestaan.
Binnen deze veiligheidscontour hoeven bedrijven in het gebied niet langer te worden getoetst op de afzonderlijke risico's voor elkaar. Het is afdoende om te weten of het risico van het bedrijf past binnen de toegestane grenswaarde van 10-6 op de zonegrens, waarbij uiteraard de minimalisering van deze risico's voorop blijft staan. De risicocontour van nieuwe activiteiten mag de buitengrens van de veiligheidscontour niet overschrijden. Dat betekent niet alleen dat daarmee de ruimte binnen de veiligheidscontour beter benut kan worden maar tevens dat de procedures bij het realiseren van nieuwe bedrijfsvestigingen en uitbreidingen wellicht kunnen worden vereenvoudigd en versneld. De plaatsing van nieuwe bedrijven en de uitbreiding van bestaande activiteiten binnen de Veiligheidscontour wordt zo een stuk eenvoudiger.

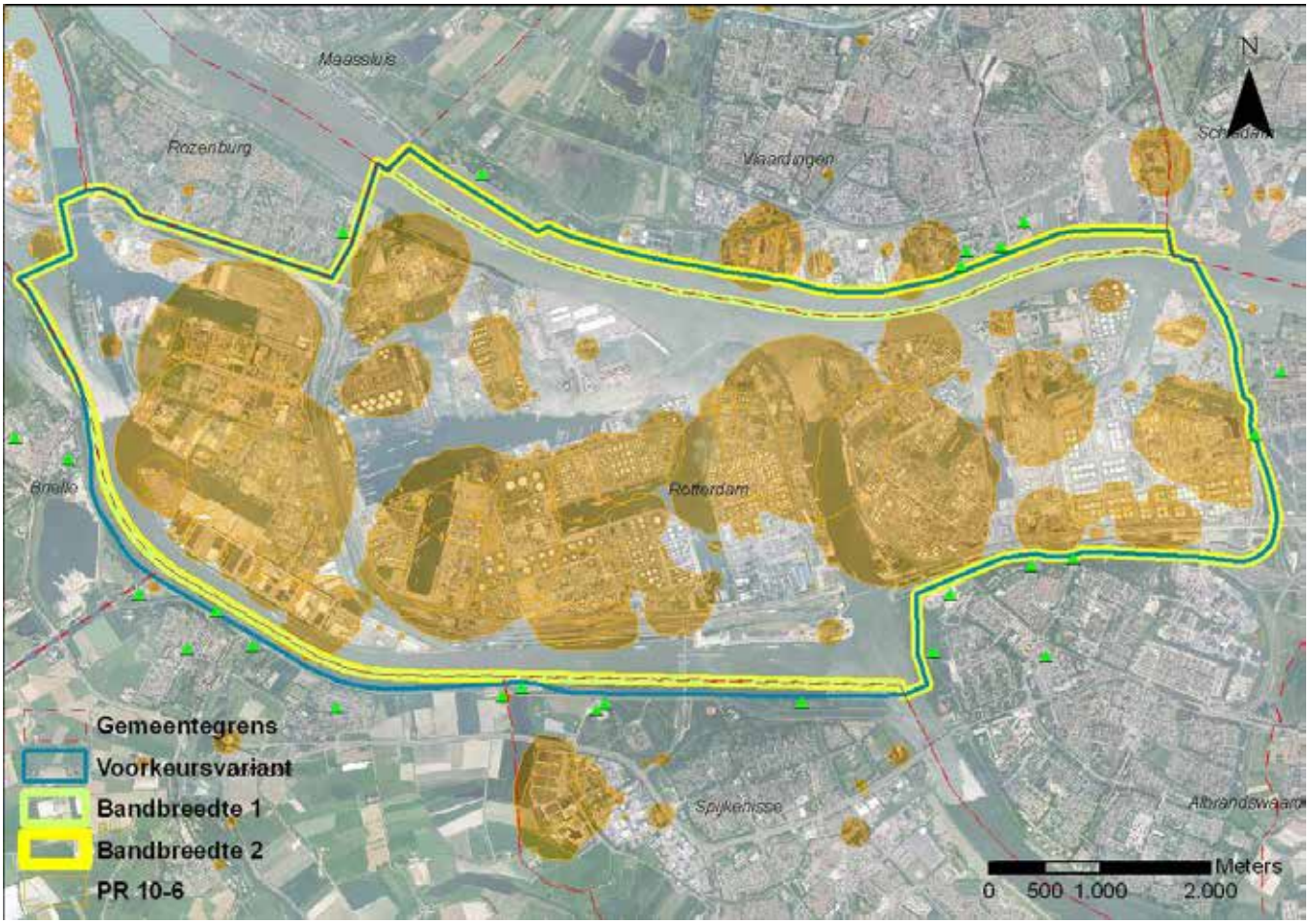
De buitengrens voor risicovolle bedrijvigheid in Botlek/Vondelingenplaat zorgt ook voor helderheid in de ruimtelijke afstemming tussen het industriecomplex en de daarom heen gelegen woongebieden. Hierbij speelt tevens mee dat een oud discussiepunt van mogelijke woningbouw in de directe nabijheid van het gebied Botlek/Vondelingenplaat tot het verleden behoort. In het verleden was het juridisch mogelijk dat op zeer nabij het gebied gelegen onbestemde grond die buiten de risicozones vielen woningbouw kon plaatsvinden.

3 Circulaire - circulaire Risico Normering Vervoer Gevaarlijke Stoffen (cRNVGS) van het ministerie van Infrastructuur en Milieu

4 Besluit Externe Veiligheid Industrie (BEVI) van het ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu

Met het instellen van een veiligheidscontour is dat niet meer mogelijk. De contour voorkomt tevens ongewenste groei van de risico's van de industrie.

Het instellen van een veiligheidscontour bevordert bovendien de komst van een gezamenlijk veiligheidsbeleid in het industriecomplex. De verantwoordelijkheid voor de externe veiligheid hield tot nu toe op bij de risico's van de eigen bedrijfsactiviteiten en de communicatie daarover met de omgeving. Gelet op de onderlinge verschillen in de bedrijfsrisico's waren er tussen de bedrijven ook grote verschillen in het risicobeleid, de maatregelen om de externe veiligheid te borgen en de communicatie. Met een veiligheidscontour ontstaat feitelijk een gezamenlijk risicogebied. Dit bevordert ook dat hiervoor gezamenlijke veiligheidsnormen worden afgesproken en een bijbehorend set maatregelen wordt ontwikkeld om het veiligheidsniveau te borgen. Hierbij kan gemakkelijker het in het kader van de verdere ontwikkeling van het industriecomplex gewenste hoge niveau van externe veiligheid worden bereikt. Bedrijven en hun personeel zullen daarbij immers meer bewust kunnen worden gemaakt van de risico's in het gehele gebied en daarop ook kunnen worden getraind.



Voorstel voor de ligging van de Veiligheidscontour Botlek/Vondelingenplaat met daarin ook opgenomen bedrijfsrisico zones

Het momentum voor de totstandkoming van een veiligheidscontour

Het opstellen van een veiligheidscontour is niet een ontwikkeling die op zich staat, maar is te bezien in een tweetal ontwikkelingen die beide ook pleiten voor een gebiedsgerichte benadering: het actualiseren van de bestemmingsplannen en de vernieuwing van het omgevingsrecht voor het Rotterdamse haven- en industriecomplex.
De in 2008 in werking getreden Wet Ruimtelijke ordening verplicht gemeenten ertoe de oudere bestemmingsplannen te actualiseren. Ook het bestemmingsplan voor de Botlek/Vondelingenplaat valt onder deze verplichting. Dat betekent dat voor dit gebied een brede Milieu effectenrapportage (MER) moet worden gemaakt en de bestemming van de grond opnieuw moet worden vastgesteld. In deze MER speelt ook de invloed van de havenontwikkeling op de externe veiligheid een belangrijke rol. Voor de havengebieden Botlek/Vondelingenplaat, Europoort en Maasvlakte geldt dat daarbij in één actie de MER wordt uitgevoerd en per gebied wordt vastgesteld. Daarmee komt de bestemming van de grond voor lange tijd vast te liggen. Eventuele aanpassing van de bestemming voor een andersoortig gebruik is dan nog wel mogelijk maar gaat met complexe procedures en vaak heel lange doorlooptijden gepaard.
Het momentum voor het voor langere tijd scheppen van een heldere bestemming van de Botlek/Vondelingenplaat voor de functie van modern industriecomplex en thuishaven voor de zware chemische industrie is dan ook duidelijk aanwezig. Om op langere termijn de

Botlek/Vondelingenplaat zijn functie als een van de motoren achter een welvarende Nederlandse economie te laten behouden, wordt in de Havenvisie 2030 en de Veiligheidscontour dan ook gekozen om nu voor langere tijd een daarmee in overeenstemming zijnde bestemming van het gebied vast te leggen.
Vanuit het omgevingsrecht wordt ook breder naar een gebiedsgerichte aanpak van de specifieke vraagstukken van de Rotterdamse haven gekeken. Daarbij gaat het naast de externe veiligheid met name om de milieu- en natuurregels rondom de inrichting en het gebruik van de zogenoemde milieuruimte. De milieuregels stellen op het gebied van de onder andere CO_2- en NOX-uitstoot grenzen. De natuurregels stellen daarbij normen aan het beschermen van waardevolle natuurelementen in het gebied. Verdere industriële groei is alleen mogelijk indien die binnen de toegestane normen blijft. Deze normering stimuleert bedrijven duidelijk hun uitstoot te verminderen en rekening te houden met de natuurlijke omgeving. In de basis gelden deze normen ook per bedrijf, maar het omgevingsrecht biedt ook mogelijkheden voor een gebiedsgerichte aanpak. Omdat een dergelijke gebiedsaanpak bij behoud van de milieu- en natuurnormen – door onderlinge compensatie door bedrijven - meer flexibiliteit biedt aan de verdere industriële ontwikkeling wordt thans ook gekeken of voor de milieu- en natuurvraagstukken in het gehele Rotterdamse Haven- en industriecomplex een gebiedsaanpak mogelijk is. Daarbij wordt ook verkend of binnen een dergelijke gebiedsaanpak van het omgevingsrecht sterker gewerkt kan worden met algemene regels waarbij vergunningverlening voor allerlei activiteiten beperkt kan worden. Het vaststellen van Veiligheidscontouren en het toepassen van een high trust aanpak past goed binnen een dergelijke gebiedsgerichte benadering. Het werken met algemene regels in de plaats van vergunningen kan daarbij een versterking van de vertrouwensbenadering betekenen.

Het vertrouwensproject havengebied

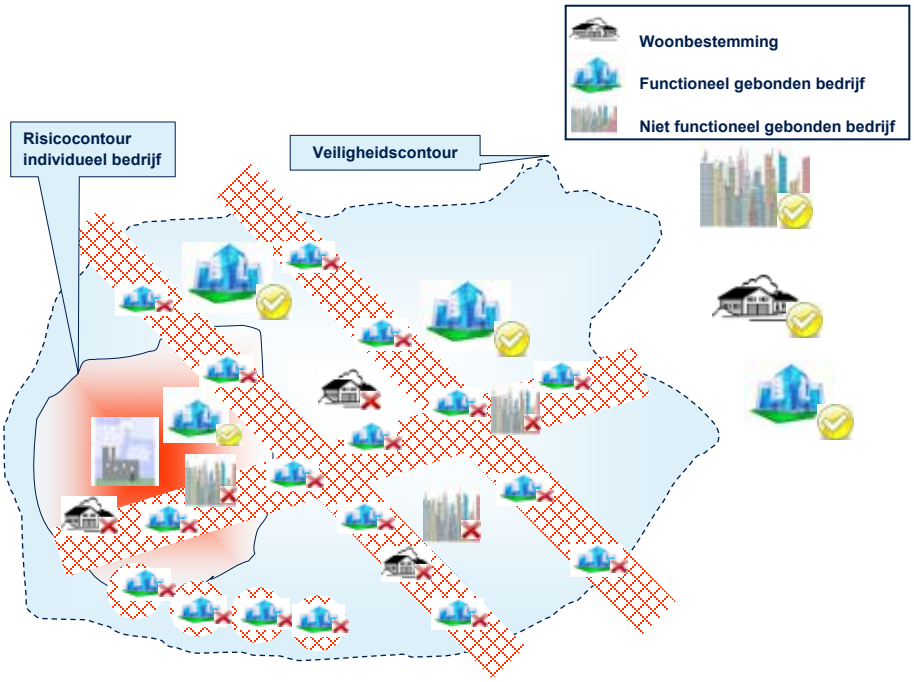
De vertrouwensbenadering van het industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat vormt een nadere invulling van de Veiligheidscontour. Deze nadere invulling betreft daarbij zowel het meenemen van de transportassen, buisleidingen en windturbines in de Veiligheidscontour, de set afspraken binnen het industriecomplex om de externe veiligheid te versterken als wel de rol van het havenbedrijf als gebiedsregisseur.

De basis voor deze nadere invulling ligt bij het op termijn meenemen van de risicobronnen vanuit de transportassen, de buisleidingen en windturbines in de Veiligheidscontour. Met deze nadere invulling ontstaat een aaneengesloten gebied onder de Veiligheidscontour die het gehele gebied van de industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat omvat.
In het externe veiligheidsbeleid wordt het transport van gevaarlijke stoffen per water, weg, rail, of buisleiding duidelijk als een risicoactiviteit gezien. Ook windturbines worden in verband met de impact van het vallen dan wel omwaaien van de turbines als een risicofactor aangemerkt. Vanuit de bijbehorende regels gelden daarom beperkingen aan het gebruik van de ruimte in de directe nabijheid ervan. De ruime aanwezigheid van transportassen, buisleidingen en windturbines trekt daarmee een stevige wissel op de mogelijkheden voor intensivering van het ruimtegebruik. Door ook deze risicobronnen mee te nemen in de veiligheidcontour ontstaat een aaneengesloten gebied dat het gehele industriecomplex omvat en waarbinnen intensiever en met meer flexibiliteit van de beschikbare ruimte voor bedrijvigheid gebruik kan worden gemaakt.

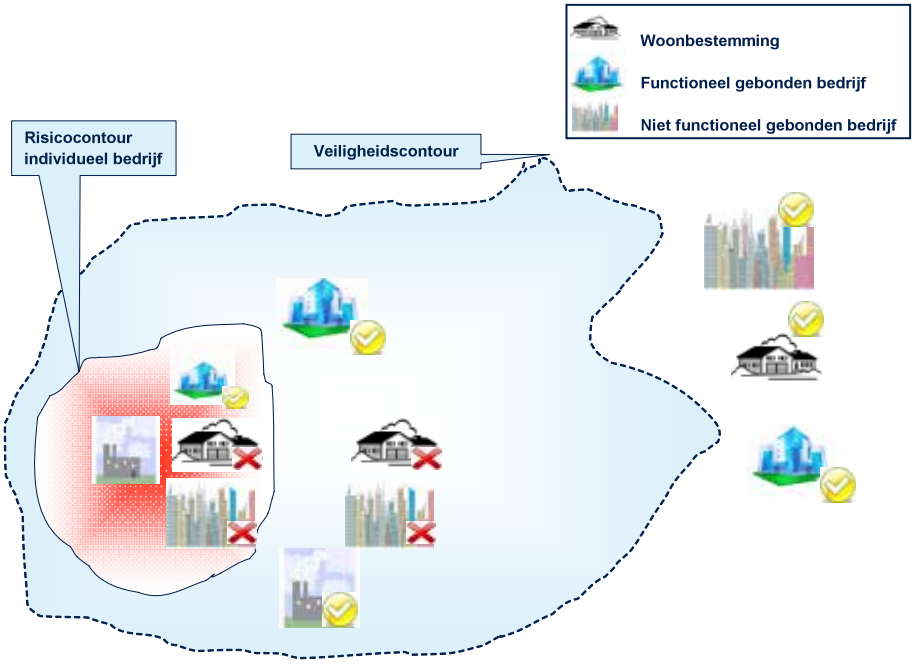
Bovendien kan zo voor het gehele gebied een gelijkluidende set afspraken worden gemaakt om de veiligheid in het gebied te borgen. Op basis daarvan kan gewerkt worden aan het creëren van een gemeenschappelijke veiligheidscultuur waarbij de bedrijven individueel en gezamenlijk over de veiligheid in het gebied waken. Dit kan door het aantal deelnemende partijen bovendien kostenefficiënter worden georganiseerd.

Een andere nadere invulling van de veiligheidscontour is ook het toestaan van de vestiging van noodzakelijke, maar kwetsbare objecten in het gebied. Op basis van de risicocontouren rondom risicobedrijven en andere risicobronnen is de vestiging van kwetsbare objecten in Botlek/Vondelingenplaat thans nauwelijks mogelijk. Voor het overgrote deel van de kwetsbare objecten geldt dat de vestiging in dit gebied ook niet gewenst is. Echter voor een aantal bedrijven en functies gaat dat niet op. Voor die bedrijven en functies geldt dat ze een nadrukkelijk aan het gebied gekoppelde functie hebben, een bijdrage leveren aan het gewenste niveau van dienstverlening binnen het industriecomplex en daarmee ook bijdragen aan de beoogde toekomstbestendige functie van het gebied als thuishaven voor de zware risicobedrijven. Voorbeelden hiervan zijn de al eerder genoemde huisvesting voor de milieucontroleurs, en de verzorgingsplaats voor de chauffeurs. Het toelaten van deze noodzakelijke kwetsbare objecten betekent dan ook feitelijk een versterking van de kernfunctie van het gebied.
Om ook juist alleen voor dergelijke kwetsbare objecten de vestiging in het gebied mogelijk te maken worden in het gebied alleen functioneel haven)gebonden activiteiten toegestaan. Hoewel de gemeente Rotterdam als bevoegd gezag in het kader van de bestemmingsplannen en vergunningverlening daar de laatste zeggenschap in heeft is voorzien dat het Havenbedrijf Rotterdam en de betrokken diensten gezamenlijk de beoordeling op zich nemen of een kwetsbaar object een toevoeging is voor de kernfunctie van het gebied of niet.
Een punt van discussie is overigens nog in hoeverre de toegestane objecten beperkt van omvang moeten zijn om zo het uiteindelijke risico nog te beperken. In het op te stellen afsprakenkader wordt nader uitgewerkt hoe daarmee wordt omgegaan.

Activiteiten toegestaan binnen Veiligheidscontour



……..en binnen veiligheidscontour gecombineerd met Vertrouwensaanpak Veiligheidscontour Rotterdamse haven



Het toestaan van kwetsbare objecten gaat vanzelfsprekend met nadere veiligheidmaatregelen gepaard. Deze maatregelen worden opgenomen in een afsprakenkader dat in het gebied gaat gelden. Het afsprakenkader wordt daarbij gesloten tussen het Havenbedrijf, de

Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond, De Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond en Deltalinqs als vertegenwoordiger van de bedrijven. In het afsprakenkader staat centraal dat de in het gebied aanwezige personen, en met name de gebruikers van (beperkt) kwetsbare bestemmingen moeten worden beschermd door passende technische-, procedurele- en/of organisatorische maatregelen[5]. Zo zal ook het personeel van niet-risicobedrijven geïnformeerd worden over het omgaan met de risico's in het industriecomplex en zullen eventueel extra bouweisen aan de kwetsbare objecten moeten worden gesteld. De verdere precisering van de maatregelen wordt door de betrokken partijen uitgezocht en uitgewerkt in de aanloop naar de actualisering van de bestemmingsplannen.
Dergelijke extra veiligheidsmaatregelen zullen daarbij binnen het gemeenschappelijke veiligheidsbeleid binnen het industriecomplex gemakkelijker kunnen worden voorgeschreven. Voor het feitelijk voorschrijven van deze extra bouweisen kan wellicht gebruik worden gemaakt van de permanente crisis- en herstelwet.

Dit raakt ook aan de bijzondere positie van het Havenbedrijf Rotterdam binnen de Veiligheidscontour en de vertrouwensbenadering . Om de gang van zaken binnen de Veiligheidscontour en de vertrouwensbenadering van de inrichting van Botlek/Vondelingenplaat goed te laten verlopen en procedures voor het realiseren van nieuwe bedrijfsvestiging, uitbreiding en aanpassing van bestaande bedrijven snel te kunnen doorlopen is er behoefte aan een gebiedsregisseur. Deze behoefte wordt nog sterker bij de gebiedsgerichte aanpak van het omgevingsrecht in het Rotterdamse havengebied en de daarbij beoogde regulering van de inrichting door middel van algemene regels en beperking van de vergunningverlening tot de objecten die volgens de Europese regels vergunningplichtig zijn.

Het ligt voor de hand dat deze functie toevalt aan het Havenbedrijf Rotterdam als gebiedsbeheerder en verhuurder van de grond. Hiermee komt de regierol bij de inrichting van het industriecomplex meer in handen van het Havenbedrijf. Hierbij geldt weliswaar dat de aandelen van het Havenbedrijf in publieke handen (de staat en gemeente) zijn, maar dat het Havenbedrijf de opdracht heeft gekregen om de grond in het industriecomplex te verhuren. De lange termijn belangen van het Havenbedrijf liggen bij een goed functionerend industriecomplex als thuishaven voor onder andere de zware chemische industrie. De betrokkenheid van publieke partijen als aandeelhouder en opdrachtgever en toezichthouder op het grondgebruik en de betrokkenheid van anderzijds de bedrijven in het gebied via Deltalinqs geeft echter een basis om het Havenbedrijf hierbij als 'vertrouwd' bedrijf aan te merken.

Gefaseerde invoering

Omdat er nog geen ervaring is opgedaan met het werken met een dergelijk systeem van ruimtelijk beheer van een industriegebied en het reguleren van de veiligheid in een dergelijk gebied is een gefaseerde invoering van de Veiligheidscontour en de vertrouwensbenadering voorzien. Hierbij zal in eerste instantie de Veiligheidscontour waarvoor de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij de gemeente en andere lokale en regionale partijen ligt in werking gesteld worden. Het zwaartepunt zal liggen bij de externe veiligheid rondom het bedrijf als risicobron. Aan de hand van de ervaringen zal vervolgens bezien worden of ook de overige risicobronnen binnen de afsprakenset kunnen worden opgenomen en daarmee de vertrouwensbenadering van de ruimtelijke inrichting van het industriecomplex tot volle omvang kan komen. De eventueel benodigde aanpassingen van de rijksregels zullen dan ook worden doorgevoerd. Voor de invoering van deze tweede fase is overigens wél aanpassing van de bestemmingsplannen nodig.

De tussenliggende periode zal daarbij ook worden benut om enkele nu nog onzekere factoren helder te krijgen. Hierbij gaat het ondermeer om de uitkomst van de verkenning van de mogelijkheden voor een gebiedsgerichte benadering van het Rotterdamse haven- en industriecomplex vanuit het omgevingsrecht.

5 Intentieverklaring Gedragscode voor een veilige haven, Fase 1 Veiligheidscontour voor bedrijven.

Beoordeling project vanuit gedachtegoed vertrouwensbenadering

Bijzonder project binnen de vertrouwensbenadering

Het project van de nadere invulling van de veiligheidscontour Botlek/Vondelingenplaat is zondermeer een bijzonder project binnen de vertrouwensbenadering.

Allereerst is de basis van de vertrouwensbenadering het structurele naleefgedrag van individuele bedrijven. Hier is echter sprake van een gebiedsbenadering met daarop een groot aantal bedrijven en het havenbedrijf als gebiedsregisseur. Daarbij gaat het zeker ook om het borgen van een goed veiligheidsniveau van de bedrijven in Botlek/Vondelingenplaat, maar nog meer om de mogelijkheid van het havenbedrijf om als gebiedsregisseur dat niveau mede te kunnen borgen.
Een tweede punt is dat bij dit project de focus ligt op een aanpassing van de regels en met name de uitvoering, terwijl bij de andere vertrouwensproject het zwaartepunt ligt bij de regelgeving en het toezicht. Dit houdt rechtstreeks verband met het onderwerp van deze pilot: de ruimtelijke inrichting, waarbij de overheid nu eenmaal meer een uitvoerende dan een toezichthoudende taak heeft.
Verder is er in dit project nadrukkelijk sprake van beperkte ervaring met de nieuwe risicosituatie: kwetsbare objecten binnen de veiligheidscontour. Dit is ook de hoofdreden waarom hier gekozen wordt voor een gefaseerde aanpak waarbij als een groeimodel het havenbedrijf en het industriecomplex kan toewerken naar een situatie waarbij op basis van algemene regels functioneel havengebonden kwetsbare bedrijven, ongeacht de omvang, binnen het industriecomplex kunnen worden gevestigd.

Tot slot is ook de positie van het havenbedrijf als bedrijf in publiek eigendom hierbij anders. Aangezien bij het havenbedrijf als grondbeheerder vooral bedrijfsmatig opereert wijkt dit echter niet wezenlijk af van de 'vertrouwde' bedrijven in het gedachtegoed van de vertrouwensbenadering. Het feit dat het een bedrijf in publiek eigendom is versterkt zelfs de betrouwbaarheid van het bedrijf voor de overheid. Toch is hier duidelijk sprake van een vertrouwensproject zoals bedoeld in het gedachtegoed van de vertrouwensbernadering. Op basis van het vertrouwen in zijn deskundigheid als grondexploitant en bij het omgaan met de publieke belangen krijgt het Havenbedrijf Rotterdam van de overheidspartijen de ruimte voor een intensiever exploitatie van het grondgebied en neemt het havenbedrijf een grotere verantwoordelijkheid voor een veilige inrichting van het gebied. Dit draagt bij aan een duidelijkere afbakening in het gebruik van de totale ruimte in het Rotterdamse havengebied, biedt de bedrijven in Botlek/Vondelingenplaat meer mogelijkheden voor groei, maakt de procedures voor het verkrijgen van toestemming daarbij in ieder geval gemakkelijker, verhoogt de veiligheid binnen het industriecomplex Botlek/Vondelingenplaat en versterkt één van de kerngebieden van de Nederlandse economie. Daarbij geldt zelfs dat met de ruimere mogelijkheden van maatwerk die de privaatrechtelijke aanpak van de externe veiligheid van de bedrijven in het gebied waarschijnlijk een hoger veiligheidsniveau kan worden nagestreefd dan met een publiekrechtelijke regulering mogelijk zou zijn.

Ook als gekeken wordt naar de bouwstenen van de vertrouwensrelatie tussen het bevoegde gezag en het havenbedrijf zien we dat deze voldoende bij dit project aanwezig zijn. Zo spreekt het havenbedrijf zich met de intentieverklaring nadrukkelijk uit voor het borgen van de veiligheid in de haven en heeft het als grondverhuurder daar ook de mogelijkheden toe. Ook heeft de overheid als opdrachtgever en aandeelhouder inzicht in de bedrijfsvoering van het Havenbedrijf Rotterdam en de borging van de publieke belangen daarin. Het Havenbedrijf neemt daarbij – zoals gezegd - een grotere verantwoordelijkheid voor de inrichting van het industriecomplex op zich. Hoewel de aansprakelijkheid voor de externe veiligheid op bedrijfsniveau bij de individuele bedrijven blijft liggen is het havenbedrijf aan te spreken op haar regierol bij het borgen van deze veiligheid. Het gekozen ingroeimodel versterkt bovendien de blijvende mogelijkheid voor de overheid om het havenbedrijf bij disfunctioneren als gebiedsregisseur terug te fluiten en de regulering van het ruimtegebruik ter hand te nemen.

Model voor gebiedsgerichte aanpak regeldruk lokatiegebonden wet- en regelgeving?

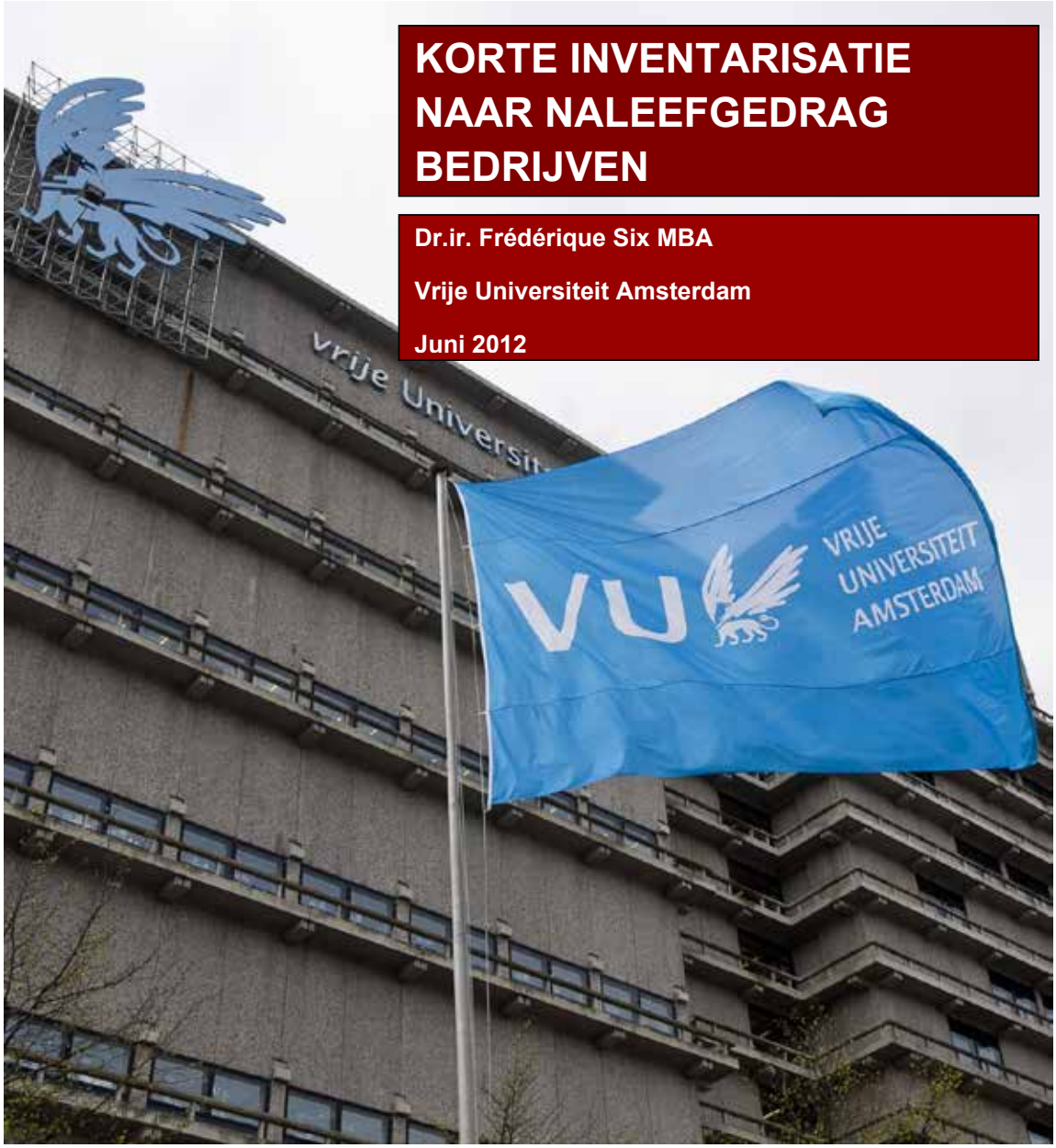
Met deze gebiedsgerichte benadering gaat voor het gehele gebied van de Veiligheidscontour Botlek/Vondelingenplaat een set afspraken gelden als eigen invulling binnen de wettelijke kaders van het externe veiligheidsbeleid. Hoewel er wel duidelijke overeenkomsten zijn is hiermee nog geen sprake van een koepelvergunning. Daarvoor ontbreken bijvoorbeeld nog de invulling van het zogenoemde milieu- en natuurkader die als onlosmakelijke elementen van een dergelijke koepelvergunning moeten worden gezien. Dit wil echter niet zeggen dat onderhavige afsprakenset over de ruimtelijke inrichting van Botlek/vondelingenplaat geen belangrijke bouwsteen van een vergelijkbare vergunning voor het havengebied kan zijn. Met oog daarop is het de intentie om deze afsprakenset ook van toepassing te laten zijn op de bestemmingsplannen voor de havengebieden Europoort en Maasvlakte, die momenteel eveneens worden geactualiseerd. Ook doorvertaling naar andere industrieterreinen met een eenduidige samenstelling van bedrijven is mogelijk.
Ook vanuit andere landsdelen is belangstelling voor deze gebiedsgerichte aanpak van de locatiegebonden regeldruk getoond. Deze belangstelling komt vooral voort uit een lokaal of regionaal initiatief om tot een regelluwe of regellichte zone te komen. Hoewel een

analyse van de mogelijkheden voor doorvertaling van deze vertrouwensaanpak buiten de scoop van deze verkenning ligt lijkt een dergelijke doorvertaling wel mogelijk. Bij de concepten van regellichte zones gaat het veelal om een samenhangend geheel van locatiegebonden wet- en regelgeving. Daarbij wil men een verlichting van de regeldruk bewerkstelligen door bij handhaving van de wettelijke kaders bepaalde gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften voor een groep ondernemers om te zetten naar gebiedsgerichte voorschriften. Om dat te bereiken vanuit een vertrouwensbenadering zal dan wel een nadrukkelijke regierol moeten worden belegd waarbij deze gebiedsregisseur het vertrouwen van het bevoegde gezag krijgt.

Samenstelling werkgroep

Voorzitter	dhr. P. Mollema
Lid gemeente Rotterdam	dhr. R Kouprie
DCMR	dhr. M. de Hoog
VRR	mw. J. Trijselaar
Deltalinqs	dhr. C.J. Asselbergs
Ministerie van I&M	dhr. G.J. Verbakel en dhr H Kuijer
Ministerie van EZ	mw. N. van der Wenden
Secretariaat	dhr. A. Dirks en dhr. J. Holtus

Rapport Naleefpatronen



AANLEIDING

De commissie Vertrouwensbenadering heeft de opdracht het kabinet te adviseren over de mogelijkheden om op basis van vertrouwen in structureel goed naleefgedrag van ondernemers de regeldruk voor hen te verminderen. In het kader van de advisering heeft de commissie behoefte aan meer zicht op het naleefgedrag van bedrijven en wel meer specifiek de mate waarin bedrijven de voor hun activiteiten specifieke wettelijke verplichtingen naleven. Het onderzoek beoogt de commissie meer gevoel te geven over de mate van naleving van bedrijven in het perspectief van de verschillen in naleving en spreiding van naleefgedrag over verschillende sectoren.

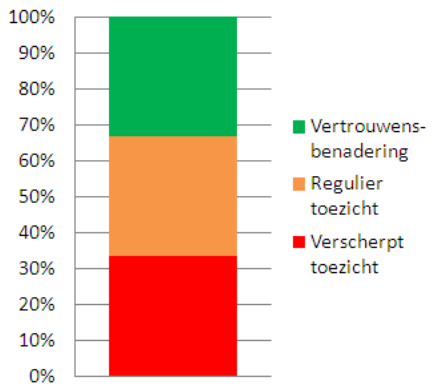
De vragen zijn:

1) Welke publicaties zijn er over het naleefgedrag in de afgelopen anderhalf jaar?
2) Welke kennis hebben toezichthouders over het naleefgedrag van de bij hen onder toezicht gestelde bedrijven?

Het verkennende onderzoek is uitgevoerd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT; transport), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA; voedsel, alcohol en tabak), De Inspectie sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW; arbeidsinspectie), de DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) en Gemeente Amsterdam (horeca).

Conceptueel maakt de commissie onderscheid naar drie categorieën: niet-nalevers, nalevers, en structureel goede nalevers. Een aantal inspecties (bijvoorbeeld Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit, Inspectie van het Onderwijs) geven dit weer met kleuren: structureel goede nalevers zijn groen, nalevers zijn oranje en niet-nalevers (ook wel notoire overtreders genoemd) zijn rood (zie figuur 1).

Figuur 1: drie categorieën van naleefgedrag



Ondernemingen in de groen categorie komen in aanmerking voor een vertrouwensbenadering, ondernemingen in de oranje categorie krijgen regulier toezicht en die in de rode categorie verscherpt toezicht.

ALGEMENE INDRUK

De ene inspectie/toezichthouder heeft meer systematisch onderzoek gedaan naar naleefpercentages en naleefgedrag dan de andere. Dit soort onderzoek staat relatief in de kinderschoenen. Ook is er grote variatie in wat gepubliceerd wordt. De informatie die bij inspecties en toezichthouders aanwezig is, richt zich vooral op naleefpercentages, dus een onderscheid naar niet-nalevers enerzijds en (structureel goede) nalevers anderzijds. Sporadisch is er informatie over het onderscheid naar de drie categorieën.

In sectoren met veel (zeer) kleine ondernemingen is het naleefpercentage over het algemeen lager dan in sectoren met voornamelijk grote(re) ondernemingen. De kennis van de toezichthouder over ondernemingen is in sectoren met veel (zeer) kleine ondernemingen over het algemeen lager dan in sectoren met voornamelijk grote(re) ondernemingen.

Zowel de NVWA (warenwet) als de ILT (transport) hanteren een vorm van vertrouwensbenadering die ook openstaat voor (zeer) kleine ondernemingen. De ISZW (arbeidsinspectie) hanteert op dit moment geen vertrouwensbenadering waar bedrijven zich zelf voor kunnen aanmelden; wel gebruikt ISZW een risicobenadering, waarbij rekening gehouden wordt met de nalevingsbereidheid van bedrijven.

NVWA

De NVWA heeft vrij veel informatie op haar website staan en doet gericht per sector onderzoek naar naleefgedrag. Er is geen totaaloverzicht. Dit onderzoek richtte zich op naleving van de warenwet (hygiëne) en op naleving van de regelgeving over alcohol en tabak.

NVWA maakt een onderscheid naar drie niveaus van naleving: “Bedrijven die ‘groen’ zijn leven de wet goed na en geven nagenoeg geen risico en worden minder gecontroleerd. Bedrijven die ‘rood’ zijn overtreden veelvuldig de wet en geven een permanent risico. Zij worden streng gecontroleerd.” [1] Oranje bedrijven zitten daar tussen in. Groene bedrijven krijgen een vorm van vertrouwensbenadering. Deze benadering is als eerste voor ‘food’ ingevoerd maar sinds een paar jaar ook voor andere sectoren.

> “[Groene] bedrijven leven de wet goed na en vormen geen risico voor de burger. De VWA kan op basis van vertrouwen het toezicht verminderen. Zo’n bedrijf zal niet meer met handhavingactiviteiten te maken krijgen. Alleen in ernstige situaties treedt de VWA nog corrigerend op. Wel houdt de VWA monitoringonderzoek via steekproeven. Mocht er toch een overtreding plaatsvinden, dan verwacht de VWA dat het bedrijf zichzelf corrigeert. Op basis van het monitoringonderzoek of consumentenklachten kan de VWA verder onderzoek doen. Als het vertrouwen geschaad wordt kan het bedrijf uiteraard in een andere risicocategorie terechtkomen.”[2]

[1] www.vwa.nl
[2] http://www.vwa.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/toezichtpiramide/wat-betekent-de-toezichtpiramide-voor-bedrijven

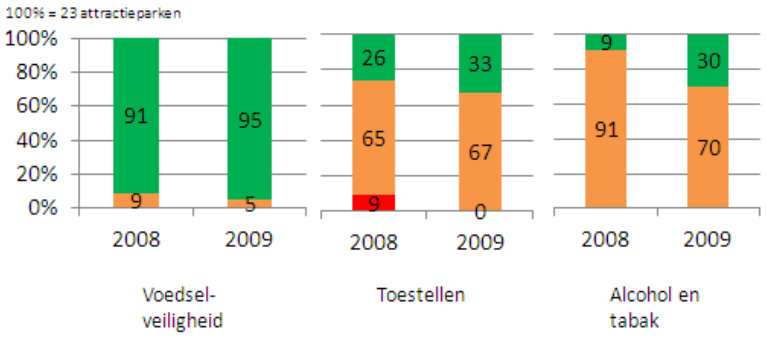
De inspectie sluit met grote ondernemingen in de groene categorie convenanten af en ook kleine ondernemingen kunnen in aanmerking komen voor het groene oordeel door via twee private ondernemingen mee te doen aan een zelfcontrolesysteem. [3]

Onderzoek van NVWA bij horeca- en ambachtelijke ondernemingen heeft uitgewezen dat een inspecteur in staat is, op grond van zijn/haar expertise, na slechts een korte controle een betrouwbare inschatting te maken van een bedrijf. Een inspecteur start daarom met een ervaringsgerichte inspectie; indien hij/zij na een verkorte controle vertrouwen in het bedrijf heeft wordt de inspectie beëindigd. Als dit vertrouwen er niet is en/of er maar het geringste vermoeden bestaat dat het bedrijf in overtreding is, wordt automatisch overgegaan tot een reguliere inspectie.[4]

Voor *alcohol en tabak* gebruikt de NVWA een onderzoeksbureau dat de onderzoeken op haar website publiceert.[5] Waar het onderzoek zich richt op de leeftijdsgrens voor alcohol- en tabaksverkoop, is de insteek niet geschikt om naleefpercentages van ondernemingen te achterhalen. Jongeren onder de 16 jaar krijgen de opdracht op alcohol of tabak te kopen en daar slaagt meer dan 90% in.[6] Zij weten waar ze terecht kunnen. Het is niet zo dat meer dan 90% van de ondernemers alcohol en tabak aan te jonge kinderen verkoopt.
De inventarisatie van het naleefniveau van het rookverbod in rookvrije horeca (najaar 2011) levert een duidelijk verschil op tussen typen horeca. In eetcafés is de naleving 85-90% (voorjaar en najaar 2011), maar in de cafés die niet onder de uitzondering van het rookverbod vallen is de naleving 50-56%). In cafés die wel onder de uitzondering vallen is de naleving nog lager: 27-38%.[7]

Over de naleving van de warenwet met betrekking tot de *voedselveiligheid* zijn alleen deelgegevens bekend per sector. Uitzondering vormt de sector attractieparken waar in 2010 een rapport is uitgekomen over de naleving van deze sector op drie gebieden: voedselveiligheid, alcohol en tabak en veiligheid van toestellen. In dit onderzoek is zelfs onderscheid gemaakt naar alle drie de categorieën uit figuur 1. Dit is een sector van beperkte omvang met 23 attractieparken(zie figuur 2).

Figuur 2: naleving attractieparken

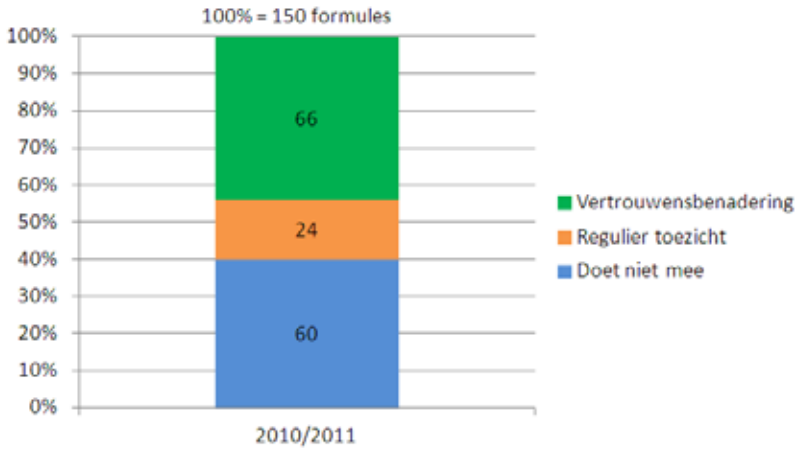


Opmerking: zes parken scoorden in 2009 op alle onderdelen groen
Bron: VWA (2010) Toezicht op attractieparken, inspectieresultaten 2009

[3] www.vwa.nl, gesprek NVWA
[4] gesprek NVWA
[5] www.intraval.nl
[6] Intraval Monitor alcoholverstrekking jongeren 2011 en Monitor tabaksverstrekking jongeren 2009
[7] Intraval factsheet inventarisatie rookvrije horeca najaar 2011

Voor de formulebedrijven (supermarkten, cateraars, restaurants, bakkerijen, slagers) hanteert de NVWA een aparte aanpak, zij beschouwt een formule als één bedrijf. Er zijn circa 150 formulebedrijven met circa 20.000 locaties. De inspectie maakt afspraken met het hoofdkantoor en inspecteert steekproefsgewijs locaties. Op de website worden de resultaten gepubliceerd van die formulebedrijven die voldoende goed uit de inspecties komen om het label groen of oranje te krijgen. Groene bedrijven krijgen de bonus van verminderd toezicht. De inspectie houdt de vinger aan de pols in de vorm van een klein aantal inspecties gericht op maximaal twee inspectiepunten. Oranje bedrijven vallen onder regulier toezicht, waarbij ook binnen deze categorie een bonus-malus mechanisme toegepast wordt. Van de formulebedrijven of locaties die rood zijn, worden geen inspectieresultaten openbaar gemaakt. Niet alle formulebedrijven doen op dit moment mee met deze aanpak. In figuur 3 zijn de resultaten per mei 2012 weergegeven (NVWA website en gesprek).[8]

Figuur 3: naleving formulebedrijven



Bron: NVWA, gesprek en website
http://www.nvwa.nl/onderwerpen/werkwijze-food/dossier/formuleaanpak-toezicht-filiaalbedrijven-levensmiddelen/inspectieresultaten

ILT

Het onderzoek bij de Inspectie Leefomgeving en Transport heeft zich gericht op rail en wegvervoer en scheepvaart. ILT hanteert verschillende toezichtvormen, waaronder de convenantbenadering. Ook kleine ondernemingen komen in aanmerking voor een convenant, mits zij voldoende goed presteren. Alle ondernemingen in het wegvervoer kunnen de self-assessment invullen en zich aanmelden voor het vervolg van het proces op weg naar een convenant.[9] Voor kleine ondernemingen in de binnenvaart zonder managementsysteem is een andere benadering in ontwikkeling: ondernemers leveren dan in de toekomst zelf alle benodigde informatie aan, zodat er geen inspectie aan boord hoeft te worden uitgevoerd. Deze informatie moeten zij toch al aan Rijkswaterstaat aanleveren. De ondernemer moet alleen wel zelf toestemming geven dat ILT deze informatie in mag zien.[10]

[8] Het precieze aantal formulebedrijven is niet bekend; de NVWA gaat uit van 150.
[9] website ILT, gesprek ILT
[10] gesprek ILT

In het subdomein *rail* is een overzichtelijk aantal bedrijven (circa 100) actief. Volgens de ILT is het veiligheidsniveau van het Nederlands spoorstelsel, en daarmee de bedrijven die daarop actief zijn hoog, in vergelijking met andere vervoerssystemen.[11]

Er zijn circa 850 bedrijven die een vergunning hebben voor *busvervoer*. Volgens de ILT kent de bus branche een "behoorlijk niveau" van naleving en aandacht voor veiligheid.[12]

Er zijn 4.500 *taxi*bedrijven met een vergunning en 36.000 geldige chauffeurskaarten. Circa 25% van de taxibedrijven richt zich primair op straattaxi's en circa 30% uitsluitend op contractvervoer. Volgens de ILT is het veiligheidsbesef over het algemeen laag in de taximarkt, "vanwege de lage toetredingsdrempel en de grote concurrentie. …. Fraude en illegaal taxivervoer komen dan ook voor".[13]

Het *goederenvervoer over de weg* wordt gekenmerkt door het grote aantal vaak zeer kleine ondernemingen. In het beroepsgoederenvervoer zijn 12.000 bedrijven actief en in het eigen vervoer 25.000 bedrijven. Door deze grote aantallen en het internationale karakter is de bekendheid met de bedrijven klein. Volgens ILT is de naleving binnen het goederenvervoer "bij ongeveer 10% van het aantal bedrijven goed te noemen. Het overgrote deel (70%) van de bedrijven presteert qua naleving goed noch slecht. Veel ondernemers zoeken in het goederenvervoer de grenzen van de regelgeving op vanwege de hoge concurrentiedruk en de lage marges".[14] In 2011 was de naleving van de rij- en rusttijden (ATBV) 83%, maar onderzoek toonde aan dat circa 30% van de vervoerders de tachograaf bewust manipuleert.[15] De naleving van overbelading was in 2011 85%.[16]

Volgens ILT ligt het veiligheidsbewustzijn in de *koopvaardij* op een behoorlijk niveau: 80-95% leeft de regels na.[17] Het merendeel van deze bedrijven komt ook in aanmerking voor een convenantbenadering, want aandacht voor veiligheid is in hoge mate geïnternaliseerd; het is geaccepteerd dat dat geld kost.[18]

In de *visserij* staat het rendement sterk onder druk en zijn er veel familiebedrijven. Er zijn in totaal circa 400 visserijschepen. De naleving is laag. In 2008 was de naleving op het terrein van de bemanningssamenstelling 70%, in 2010 43% en in 2011 51%.[19] Op dit moment komt geen van de bedrijven in de visserij in aanmerking voor de convenantbenadering.[20]

Het aantal bedrijven in de *binnenvaart* bedraagt circa 3.650, 80% is een (éénmans)bedrijf met één schip.[21] Het overall naleefniveau was in 2011 66%.[22] Op dit moment komt een beperkt aantal ondernemingen in aanmerking voor de convenantbenadering. Aandacht voor veiligheid is niet breed geïnternaliseerd binnen de sector en veiligheid wordt vanuit concurrentieoverwegingen nog wel eens veronachtzaamd.[23]

---

[11] Jaarverslag ILT 2011, MJP ILT 2012-16
[12] Jaarverslag ILT 2011, MJP ILT 2012-16
[13] MJP ILT 2012-16
[14] MJP ILT 2012-16
[15] Jaarverslag ILT 2011
[16] MJP ILT 2012-16
[17] Jaarverslag ILT 2011
[18] gesprek ILT
[19] Jaarverslag ILT 2011, MJP ILT 2012-16
[20] gesprek ILT
[21] MJP ILT 2012-16
[22] Jaarverslag ILT 2011
[23] gesprek ILT

ISZW

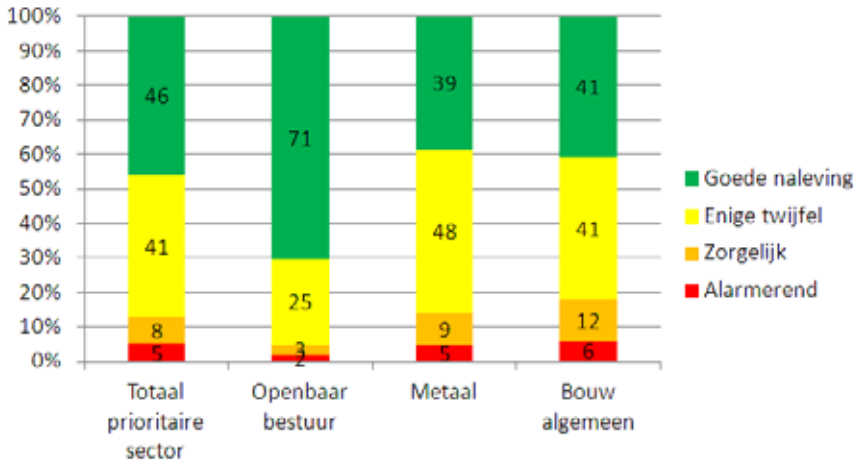
De voormalige arbeidsinspectie, nu onderdeel van ISZW, houdt toezicht op alle bedrijven met werknemers. Het is onmogelijk om op alle ca 1,2 miljoen bedrijven even intensief toezicht te houden. Daarom worden via een risicoanalyse, die verschillende stappen omvat, prioritaire sectoren geïdentificeerd. Er zijn ca. 550.000 bedrijven/vestigingen die volgens de statistieken van het CBS twee of meer werkzame personen hebben.[24] Daarvan vallen ca. 220.000 onder de prioritaire aanpak voor actief toezicht op arbeidsomstandigheden. Doordat binnen de prioritaire sectoren nog verder wordt ingezoomd op de sub sectoren met de grootste risico's, vallen slechts 30-35% van de bedrijven onder de aanpak. "Dat betekent dat tussen de 65-70% van het aantal bedrijven en instellingen in Nederland geen actief toezicht zal genieten. Wel kunnen deze in beeld komen als gevolg van klachten, signalen, tips en incidenten".[25]

De voormalige arbeidsinspectie heeft een inventarisatie gemaakt van de mate van naleving, op basis van de oordelen van de arbo-inspecteurs na inspecties. Deze inventarisatie is bedoeld om vast te stellen of het bedrijf voor een vervolginspectie op korte termijn in aanmerking komt. Binnen deze inventarisatie worden vier kleuren gehanteerd:

- Groen: voldoet aan de vereiste situatie
- Geel: voldoet in redelijke mate, enige twijfel
- Oranje: voldoet matig, situatie zorgelijk
- Rood: voldoet slecht, situatie alarmerend

Voor alle prioritaire sectoren geldt dat 46% van de bedrijven de groene kleur kregen, 41% geel, 8% oranje en 5 % rood (Figuur 4)[26].

Figuur 4: naleving arbeidsomstandigheden



Bron: ISZW, 2012, Evaluatie STA-model

[24] ISZW, toezicht op arbeidsomstandigheden 2012-15
[25] ISZW, toezicht op arbeidsomstandigheden 2012-15, p. 26-27
[26] Totaal prioritaire sector: 11.547 bedrijven en instellingen beoordeeld.

Voor het openbaar bestuur geldt: 71% groen en 5 % oranje en rood. In de metaalsector is 39% groen en 14% oranje en rood. In bouw algemeen: 41% groen en 18% oranje en rood. Kleine bedrijven en instellingen scoren minder vaak groen of geel dan grote bedrijven en instellingen.[27] Bij het oordeel over de kleur is niet alleen gekeken naar het feitelijke nalevingsniveau, maar ook naar de mate waarin er sprake is van arbobewustzijn en aandacht voor arbozorg.

Omdat vaak kleine gevallen van niet-naleving aan de orde zijn die kunnen worden afgedaan met een stimulering of waarschuwing, liggen de nalevingspercentages veel lager dan de hoeveelheid groene en gele bedrijven en instellingen doen vermoeden. In 2011 was de naleving van de arbeidsomstandigheden 54%, van *Major Hazard Control* 41% en arbeidsmarktfraude 17%.[28] Het verschil tussen de nalevingspercentages van arbeidsomstandigheden en arbeidsmarktfraude ligt in hoge mate aan de mogelijkheid om overtredingen te bewijzen.[29] Ook uit de arbo-monitor blijkt dat kleine bedrijven de Arbo-wet minder goed naleven dan middelgrote- en grote bedrijven.[30] Qua sector leven bedrijven in de horeca over het algemeen het slechts na, gevolgd door landbouw, bosbouw en visserij. Instellingen in het openbaar bestuur leven de belangrijkste elementen van de Arbowet het meest na.

De inspectie meent een trend waar te kunnen nemen dat werkgevers de Arbozorgbepalingen uit de Arbo-wet de laatste jaren slechter zijn gaan naleven; zij gaat onderzoek doen naar de oorzaken en achtergrond.

DCMR

De DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) is de gezamenlijke milieudienst van de provincie Zuid-Holland en vijftien gemeenten in het Rijnmondgebied. De dienst verzorgt de vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond van de milieuregelgeving en het omgevingsrecht. Van de 25.642 bedrijven die in 2011 onder haar verantwoordelijkheid vielen zijn er 1.076 vergunningplichtig, terwijl 16.421 moeten voldoen aan algemene regels (Activiteitenbesluit) met een meldingsplicht; 8.145 bedrijven hebben geen meldingsplicht, maar moeten wel voldoen aan de algemene regels van het Activiteitenbesluit.[31] Er is een duidelijke trend naar minder vergunningen en meer meldingen of zelfs dat niet.

Van de circa 4.000 preventieve controles (inclusief die in het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen, BRZO) die in 2011 zijn uitgevoerd, werd in circa 1.500 gevallen een overtreding geconstateerd. In circa 75% van de gevallen was de overtreding binnen de gestelde termijn ongedaan gemaakt.[32] Het is niet zo dat alle circa 2.500 bedrijven (circa 60%) waar geen overtreding werd geconstateerd in aanmerking komen voor een vertrouwensbenadering, omdat daarvoor de naleving 'structureel' goed moet zijn, dus dat gedurende een aantal jaren geen overtredingen worden geconstateerd. Een substantieel deel komt wel voor een vertrouwensbenadering in aanmerking.[33]

[27] ISZW, 2012, evaluatie STA-model
[28] Jaarverslag ISZW 2011
[29] Gesprek ISZW
[30] ISZW, Arbo in bedrijf 2010
[31] DCMR, Resultaten 2011
[32] DCMR, Resultaten 2011
[33] Gesprek DCMR

Uit een inventarisatie van de naleving van alle BRZO bedrijven in heel Nederland[34] blijkt het volgende: bij de circa 400 BRZO bedrijven zijn gedurende een jaar circa 1700 bevindingen opgemaakt waarvan circa 750 overtredingen geconstateerd. Bij deze overtredingen heeft de overheid opgetreden. Circa 450 overtredingen zijn binnen de gestelde termijn ongedaan gemaakt; voor een aantal loopt de termijn nog. 21 overtredingen zijn aantoonbaar niet opgelost; dit betreft circa 10 bedrijven. Bij circa 40% van de bedrijven zijn geen overtredingen geconstateerd. Maar de samenstelling van deze groep is niet constant, sommige bedrijven zijn niet structureel goede nalevers. Naar schatting 20-30% van de BRZO komt op dit moment in aanmerking voor een vertrouwensbenadering.[35] Een substantieel deel van de BRZO-bedrijven waar een overtreding is geconstateerd is reactief, in de zin dat het bedrijf alert reageert om door de toezichthouder geconstateerde overtredingen ongedaan te maken, maar niet zelf de verantwoordelijkheid neemt om de wet- en regelgeving na te leven. Zelfs bij bedrijven die vier keer per jaar worden gecontroleerd komen elke keer tekortkomingen voor, die vervolgens wel voortvarend worden opgepakt. Hier is dus geen sprake van structureel goede naleving of bedrijven die zelf de verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen om de regels na te leven. Deze bedrijven komen niet in aanmerking voor een vertrouwensbenadering.[36]

Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam richtte tot een aantal jaren geleden het toezicht in ongeacht het naleefgedrag. Sinds kort wordt gewerkt met informatiegericht handhaven en is een grote inspanning gepleegd om alle onder toezicht gestelde horecabedrijven te inspecteren. Op dit moment worden al die gegevens uitgewerkt en geanalyseerd. Zij kunnen op dit moment nog geen overzicht geven van de naleefpercentages en ook geen onderscheid maken naar structureel goede nalevers. Er zijn geen publicaties beschikbaar.[37]

[34] LAT Bureau, Monitor Naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2011
[35] gesprek
[36] gesprek
[37] gesprek