

**Toezicht is weerbarstige materie. Het is nodig om bedrijven met onvoldoende risicobesef op het rechte pad te houden, maar een te grote toezichtdruk kan bij goedwillende bedrijven leiden tot 'toezichtmoeheid'. Dat kan anders, vinden ondernemersorganisaties VNO-NCW, MKB Nederland en LTO. In oktober lanceerden zij het actieplan 'Aan tafel!'. Een handreiking van het bedrijfsleven aan de overheid om samen effectievere toezichtarrangementen samen te stellen met behulp van een 'toezichtmatrix'. Doelen: de ondernemers stimuleren om risico's beter te beheersen door preventie en de toezichtlasten voor bedrijven verminderen.**

# 'Aan tafel!'

## Menukaart voor slimmer en beter toezicht

Het actieplan van de ondernemersverenigingen is gebaseerd op een onderzoek door vier deelnemers aan de opleiding Master of Public Administration aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. De ondernemerskoepels benaderden het instituut met de vraag mee te denken over het slimmer en effectiever inrichten van toezichttaken. MPA-cursisten Robert van der Laan, Olaf Wilders, Cecile Schut en Michiel van der Heijden namen de uitdaging aan. Ze doken via een studieopdracht in de wereld van het publiekprivate krachtenspel rond toezicht. In hun eindrapport beschrijven zij een toepassingskader voor het doelgericht organiseren van risicobeheersing en veiligheidstoezicht bij bedrijven. Twee van de vier onderzoekers,

Robert van der Laan en Olaf Wilders, lichtten het onderzoek en de ontwikkelde aanpak toe tijdens het NIBHV-congres in Ede.

### **Samen aan tafel afspraken maken**

Het vertrekpunt van de onderzoekers was de constatering, dat het waarborgen van veiligheid via risicobeheersing en preventie binnen bedrijven lang niet altijd vanzelfsprekend beleid is. Er zijn risicobewuste ondernemers die een stevig risicobeleid neerzetten, maar ook calculerende bedrijven die bewust zoeken naar mogelijkheden om wet- en regelgeving te omzeilen. De contextgevoelige ondernemers vormen de categorie ertussenin. Zij willen wel investeren in veiligheid, mits dat voor het



v.l.n.r. Robert van der Laan, Koos Pulleman (directeur NIBHV), Olaf Wilders

Het toezicht op de pre-  
steeds vaker overgelaten aan de  
bedrijven. De overheid trekt zich terug

Slacht



Robert van der Laan.

bedrijf en de bedrijfsvoering niet teveel overlast oplevert. Regelmatig komen gebeurtenissen in het nieuws die duidelijk maken wat er kan gebeuren als bedrijven een slechte veiligheidscultuur hebben en de regelgeving niet serieus nemen. Tot de grote dossiers in de afgelopen jaren behoren de brand bij Chemiepack in Moerdijk in 2011 en de reeks misstanden bij tankterminal Odfjell in Rotterdam, waar de veiligheidscultuur volstrekt onder de maat was.

Goed (overheids)toezicht is dus in het belang van de maatschappelijke veiligheid. De onderzoekers hielden interviews met circa twintig vertegenwoordigers van bedrijfstakken en concluderen in hun onderzoek dat er in Nederland een grote toezichtdrukte heerst. Tal van publieke en private partijen voeren toezichttaken uit, waardoor veel bedrijven worden geconfronteerd met 'gestapeld' toezicht. Het gevolg is dubbel werk, een hoge administratieve werklast en onnodig hoge kosten. Begrip en draagvlak voor toezicht onder ondernemers kunnen hierdoor nadelig worden beïnvloed.

## De onderzoekers geven een toepassingskader voor het doelgericht organiseren van risicobeheersing en veiligheidstoezicht bij bedrijven.

Om het tij te keren pleiten de onderzoekers voor een andere benadering. Kort samengevat: ondernemers, toezichthouders en beleidsmakers moeten met elkaar 'aan tafel' en samen afspraken maken over risicobeheersing en intern en extern veiligheidstoezicht. Het bedrijfsleven en de overheid moeten elkaar niet beschouwen als tegenstanders, maar als partners. Door in de keten van risicoanalyse, risicobeheersing

en toezicht samen op te trekken, ontstaat een betere vertrouwensbasis en een groter draagvlak voor risicobeheersingsmaatregelen.

### Toezichtmatrix

Het toepassingskader dat de onderzoekers op basis van hun bevindingen hebben ontwikkeld, is een vierstappenplan om voor bedrijven of branches te komen tot een samenhangend geheel van risicobeheersingsmaatregelen en een evenwichtig toezichtstelsel op maat. De kern van de aanpak is een 'toezichtmatrix' die voor een specifieke bedrijfssituatie wordt ingevuld. Stap 1 is het inventariseren van risico's die samenhangen met de bedrijfsactiviteiten en die worden onderverdeeld in risico's voor werknemers, risico's voor het bedrijf, risico's die samenhangen met gebruik van het gefabriceerde product en risico's voor de omgeving.

In stap 2 worden op de andere as van de matrix prikkels in kaart gebracht, die ondernemers kunnen sturen bij het nemen van maatregelen om de veiligheid te waarborgen. "Dat kunnen 'harde' prikkels zijn, zoals wet- en regelgeving en dreiging van sancties voor wie niet aan die vereisten voldoet", legt Robert van der Laan uit. "Maar het kunnen ook 'zachte' prikkels zijn, die het gedrag meer impliciet beïnvloeden. Zoals de vrees voor imagoschade. Dat is een belangrijke prikkel voor ondernemers die niet het risico willen lopen om als gevolg van tekortkomingen hun positie in hun branche of in de samenleving kwijt te raken."

In de derde stap worden de verschillende prikkels samengebracht in een prikkelstructuur, waarbij ze in onderlinge samenhang kunnen worden beschouwd. Waar ligt de bron van de prikkels (overheid/wetgeving, brancherichtlijnen, consumentenorganisaties, media, samenleving)? Welke prikkels hebben een positieve lading en

welke werken negatief? Op welke thema's zijn er teveel prikkels en waar zitten nog blinde vlekken als het gaat om veiligheid?

Met het verkregen overzicht kan in de vierde stap van de aanpak een toezichtarrangement op maat worden samengesteld.

Ondernemers en

toezichthouders spreken samen af, hoe zij het toezicht organiseren en hoe de taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld. Als er voldoende vertrouwen is tussen het bedrijf en de overheidshandhavers, kan een groter deel van het toezicht worden belegd bij private partijen, zoals bij brancheorganisaties. Een vorm van geconditioneerde zelfregulering, waarbij de overheid wettelijke kaders stelt en de uitvoering

in meer of mindere mate binnen de branche zelf ligt. Als alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen en volgens dit model het veiligheidsbeleid invullen, kan de toezichtdruk vanuit de overheid verminderen, terwijl per saldo het veiligheidsniveau toch hoger wordt.

### Proof of concept

Om hun aanpak op werkbaarheid in de praktijk te toetsen, voerden de onderzoekers een proof of concept uit bij twee bedrijfscategorieën: garagebedrijven met APK-functie en zwembaden in horeca- en recreatiebedrijven. De toezichtmatrix werd ingevuld, risico's en prikkels werden geïnventariseerd en gerangschikt. Vervolgens werd met de sector en de toezichthouders een mogelijk toezichtarrangement besproken, gericht op het terugdringen van de prikkel- en toezichtdruk. Bij de garagebedrijven stelden de onderzoekers vast dat deze sector te maken heeft met een forse toezichtdruk. Toezicht en inspecties worden uitgevoerd door de RDW (steekproeven op periodieke keuringen), de Inspectie SZW (Arbo, veiligheid werkplek), terwijl ook de BOVAG eigen inspecties uitvoert om te controleren of de aangesloten bedrijven voldoen aan de strenge voorwaarden voor het branchekeurmerk. In de praktijk blijkt dat de RDW en de Inspectie SZW zich in hun toezicht grotendeels op dezelfde regelgeving baseren, waardoor toezichttaken overlappen. Het is daarom volgens de onderzoekers aan te bevelen om ook de complete werkplekveiligheid door de RDW-keurmeesters te laten inspecteren. Zij bezoeken een bedrijf voor hun APK-steekproeven gemiddeld 22 keer per jaar. Met enige aanvullende opleiding kunnen zij ook de werkplekveiligheid gelijktijdig prima beoordelen. De RDW-keurmeesters hebben dan een signaalfunctie richting de Inspectie SZW als zij

tekortkomingen signaleren. Een prima werkbare methode die een minder zware toezichtdruk geeft op de bedrijven, constateerden betrokkenen bij de proef.

In de zwembadcasus bleek dat er in de branche veel ontevredenheid is over nieuwe regelgeving die vanuit de overheid in de maak is. De nieuwe regels die veiligheid en gezondheid van zwemmers moeten waarborgen, worden als te streng en onnodig ervaren en als een flinke extra belasting voor de bedrijven. Het toepassingskader leidde niet tot een nieuw toezichtarrangement voor deze branche, maar vertegenwoordigers van de branche gaven aan het wel als een belangrijk houvast te zien voor verdere discussie en overleg met beleidsmakers en toezichthouders.

### Rol bedrijfshulpverleners

De toezichtmatrix draait vooral om preventief veiligheidstoezicht, om risico's te beheersen aan de voorkant. Maar hoeveel energie en middelen een bedrijf ook steekt in risicobeheersing, niet alle risico's kunnen worden uitgesloten. Als vangnet voor restrisico's moeten bedrijven een bedrijfshulpverleningsorganisatie hebben. 'Aan tafel!'-auteur Olaf Wilders legt een koppeling tussen BHV-organisaties en preventie. Hij laat zien dat een grotere rol van BHV'ers in de preventieve veiligheid kan bijdragen aan betere risicobeheersing in bedrijven. "Bedrijfshulpverlening is bij uitstek een organisatie op basis van geconditioneerde zelfregulering. Europese en nationale wetgeving stelt de kaders; bedrijven vullen die in. Maar in de taakopvatting zitten BHV-organisaties wel sterk aan de responskant. Zij komen meestal in actie, als het kwaad is geschied. Ons toepassingskader kan ook houvast bieden voor het inzetten van BHV'ers als vorm van intern toezicht. BHV'ers kennen het bedrijf en de risico's van werkprocessen, gebruikte stoffen, installaties en machines. Zij kunnen een signalerende functie hebben en melding maken van onveilige situaties of tekortkomingen in preventieve veiligheid. De regelgeving voor BHV-organisaties stelt geen absolute grenzen aan het werkterrein van BHV'ers. Er staat nergens dat zij uitsluitend een responstaak mogen hebben. Een goed toegeruste en opgeleide BHV-organisatie, die ook een signalerende en meldende functie heeft, is niet alleen van belang voor het voorkomen van slachtoffers en economische schade binnen het bedrijf, maar ook voor de samenleving. BHV'ers kunnen een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van incidenten en calamiteiten die ook effecten buiten de poort hebben." (RJ)

