

# Aan Tafel! Een aanpak voor goed toezicht

---

**Presentatie voor het jaarcongres van het Nederlands Instituut voor  
Bedrijfshulpverlening – NIBHV en de Stichting Maatschappij en Veiligheid**

Ede, 10 november 2014

**Presentatoren:**

**Robert van der Laan, Raad voor de rechtspraak**

**Olaf Wilders, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

Dames en heren,

Met plezier presenteren wij onze aanpak 'Aan Tafel!' voor goed toezicht op bedrijven voor het jaarcongres van het NIBHV en de Stichting Maatschappij en Veiligheid.

Onze aanpak is voortgekomen uit een opdracht die wij hebben uitgevoerd voor VNO-NCW en MKB Nederland.

Een onderzoek naar toezicht. Dat valt niet mee. Er wordt veel geschreven over toezicht. In een krant als de NRC kwam het woord toezicht in de afgelopen 20 jaar gemiddeld maar liefst 2,5 keer per editie voor.

De ideeën over toezicht blijken nogal eens te wisselen, kijk maar eens naar een aantal recente krantenkoppen over de vleessector. In ons rapport<sup>1</sup> halen we staatssecretaris Dijkema aan. Een van de eerste vragen die Staatssecretaris Dijkema tijdens een Radio 1 interview, op de dag van publicatie van het rapport van de Onderzoeksraad, moest beantwoorden was of de overheid niet meer toezicht op de sector moet houden. Ze antwoordde dat er meer toezicht moest komen. Maar het maakte haar niet uit of het publiek of privaat toezicht is, zolang het maar goed gebeurt. Kort daarop dacht ze daar alweer anders over. Het toezicht op de vleessector moet geheel in handen van de overheid. U ziet, de werkelijkheid van toezicht is weerbarstig. Tegen het licht van de uitspraak van Dijkema is ons pleidooi hier vandaag misschien wel bijna tragisch.

Desalniettemin geloven wij in onze aanpak. Net als VNO-NCW en MKB-Nederland overigens. Zij hebben onze aanpak geadopteerd en zijn inmiddels aan de slag met hun – op ons rapport gebaseerde – actieplan Aan Tafel, om te komen tot verbeteringen in het toezicht op bedrijven.

Het verhaal dat wij u gaan vertellen start bij onze opdrachtgever: wat betekent het voor studenten van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, allen zelf ambtenaar, om

---

<sup>1</sup> Aan Tafel!, Een onderzoek in opdracht van VNO-NCW en MKB-Nederland naar publiek en privaat toezicht op bedrijven. Te downloaden op [www.toezichtmatrix.nl](http://www.toezichtmatrix.nl).

een opdracht uit te voeren voor het bedrijfsleven<sup>2</sup>? Wij hebben ons verplaatst in de behoeften van bedrijven ten aanzien van toezicht en onze kennis van de overheid toegepast in de uitvoering van de opdracht.

### *Onze onderzoeksvragen*

We hebben twee onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe kunnen ondernemers worden gestimuleerd om mogelijke negatieve effecten van hun economische activiteiten te voorkomen of tijdig inzichtelijk te maken, zodat overheidsregulering en overheidstoezicht kunnen worden beperkt?
2. Wat zijn effectieve en efficiënte strategieën om tot een balans tussen publiek en privaat toezicht te komen?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn we gestart met een uitgebreide verkenning van de vele meters literatuur die er is over toezicht. Daarnaast hebben we ruim 20 casusbeschrijvingen over de werking van toezicht bestudeerd die gemaakt zijn naar aanleiding van allerlei incidenten in de afgelopen jaren. Verder hebben we gesproken met een 20-tal leden van VNO-NCW, die zeer verschillende bedrijfstakken vertegenwoordigen en samen de ad-hoc commissie toezicht van VNO-NCW vormen. We hebben met hen gesproken over onze ideeën en voor en met hen hebben we een toepassingskader ontwikkeld, waarmee een antwoord kan worden gegeven op de eerdergenoemde onderzoeksvraag. Dit toepassingskader hebben we ten slotte aan de hand van twee praktijkcasussen getoetst.

### *Prikkels*

Uit onderzoek blijkt dat motivatie van ondernemers om risico's te beheersen toeneemt naarmate men meer begrip heeft voor de regels en naarmate men het haalbaar acht de regels na te leven. Ook wordt naleving door ondernemers in grote mate bepaald door de kosten en baten van naleving. Hieruit volgt dat motivatie van ondernemers om risico's te beheersen kan worden beïnvloed.

Motivatie van ondernemers om zich verantwoordelijk te gedragen is niet een vanzelfsprekendheid. Vanuit verschillende betrokkenen rondom de ondernemer kunnen prikkels uitgaan die deze motivatie bevorderen. Deze prikkels kunnen komen vanuit de overheid, maar ook uit de private sector, van burgers of vanuit de media.

Prikkels kunnen worden ingezet voor het beïnvloeden van gedrag. Wij gaan uit van enerzijds de meer expliciete beïnvloeding van gedrag – *bijvoorbeeld subsidies, wetten en regels en voorlichting* – en anderzijds de meer impliciete beïnvloeding van gedrag – *nudging* –. Dit laatste houdt in dat je een context inricht waarbinnen mensen bijna onbewust handelen conform het gewenste gedrag. We kennen allemaal wel de wegen met aan weerszijden in rood asfalt een fietsstrook. Doordat de weg hierdoor optisch smaller wordt verminderen automobilisten haast ongemerkt hun snelheid.

We onderscheiden tien verschillende bronnen voor prikkels: de maatschappij, de overheid, kredietverstrekkers, verzekeringsmaatschappijen, afnemers, leveranciers, consumenten, branches, werknemers – waaronder BHV'ers als specifieke groep benoemd kan worden – en de ondernemer zelf.

---

<sup>2</sup> Deze opdracht is onderdeel van de opleiding Master of Public Administration van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Het rapport Aan Tafel! is geschreven door Michiel van der Heijden, Robert van der Laan, Cecile Schut en Olaf Wilders.

### *Typologieën*

Het effect van prikkels hangt sterk af van de ontvanger. Het is van belang een inschatting te maken van het effect van prikkels. Daarbij hebben wij gebruikt gemaakt van de typering van Braithwaite<sup>3</sup>. Volgens haar zijn er drie typen verantwoordelijken:

#### *1. Principieel verantwoordelijken*

Dit zijn ondernemers die sowieso gemotiveerd zijn zich aan de regels te houden, bijvoorbeeld omdat men een groot publiek belang dient.

#### *2. Pure calculeerders*

Dit type ondernemers is vooral met het eigen belang bezig. Waar zij onder regels uit kunnen komen, zullen zij dat doen. Als zij inschatten dat het goedkoper is om een eventuele boete te betalen, zullen zij de regels overtreden en eventuele boetes betalen. Dit maakt hen onbetrouwbaar. Het in dit rapport gepresenteerde toepassingskader kan dit type ondernemers aanspreken doordat dit instrument ook prikkels inventariseert gericht op het eigenbelang van de ondernemer/het bedrijf.

#### *3. Context-gevoeligen*

Principieel verantwoordelijken en pure calculeerders zijn in deze typologie uitersten van een continuüm. De context-gevoeligen zitten hier tussen in. Dit type onderneming is aanspreekbaar op de maatschappelijke verantwoordelijkheid. Daar zijn echter wel voorwaarden aan verbonden. Het beperken van risico's mag niet te veel tijd, moeite en geld kosten en de meeste vergelijkbare andere bedrijven dienen ook zo te handelen. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan zal de ondernemer zich in de gewenste richting laten beïnvloeden.

### *Ons toepassingskader*

Het toepassingskader, dat uit vier stappen bestaat, vormt de kern van onze aanpak voor goed toezicht op bedrijven. Het onder toezicht staande bedrijf of zijn branchevertegenwoordiger gaat aan tafel met de toezichthouder(s) en de beleidsmaker(s). De aanpak wordt gebaseerd op het ontwikkelen van draagvlak en vertrouwen bij zowel het bedrijfsleven als de overheid. Een onafhankelijke gangmaker begeleidt het proces.

#### *Stap 1:*

De risico's worden gecategoriseerd naar:

- risico's voor werknemers;
- risico's voor het bedrijf zelf;
- risico's verbonden aan het gebruik van het product of de dienst welke een bedrijf levert;
- risico's voor de samenleving of omgeving;
- overige risico's.

---

<sup>3</sup> Braithwaite, V. A. (2009). *Defiance in taxation and governance: Resisting and dismissing authority in a democracy*. Edward Elgar Publishing.

### *Stap 2:*

In stap twee wordt, uitgaande van de geïnventariseerde risico's, nagedacht over mogelijke prikkels die ondernemers kunnen motiveren om de benoemde risico's te beheersen. Welke belanghebbenden zouden hierin een rol kunnen spelen, hoe zou dat kunnen en welke activiteiten horen daarbij?

De risico's en prikkels worden in een matrix 'geplot'. Dit is de zogeheten toezichtmatrix.

### *Stap 3:*

Uit de toezichtmatrix kan ten eerste worden afgeleid of er sprake is van 'prikkeldrukte' (stapelning van prikkels vanuit dezelfde of verschillende belanghebbenden, gericht op hetzelfde risico) of juist van 'witte vlekken'.

Van belang is bestaande negatieve prikkels onder de loep te nemen en alternatieven daarvoor te bedenken. Daarnaast is het van belang in deze stap tijdig een discussie te starten over gewenste rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheersen van risico's. Dit is nodig om te komen tot een 'prikkelstructuur' – een samenstel van prikkels - die recht doet aan deze verantwoordelijkheidsverdeling.

### *Stap 4:*

In stap vier worden concrete en werkbare afspraken gemaakt over de toepassing van prikkels, wie waarvoor verantwoordelijk is, en als sluitstuk wie daarop toezicht houdt. Het gaat hierbij om het bestendigen van de prikkelstructuur zoals die in stap drie is neergezet. Afspraken hierover worden vastgelegd in een toezichtsarrangement.

We hebben deze aanpak in 2 casus toegepast, voor garagebedrijven en zwembaden. En het werkt!

### *Het kader toepassen voor de BHV*

Nu u kort de door ons voorgestelde aanpak toegelicht heeft gekregen, geven wij ook een korte beschouwing op de relatie met de bedrijfshulpverlening (BHV).

Hoe kunnen problemen waarbij het publieke belang (dit is een maatschappelijk belang dat in onvoldoende mate zelf door de markt wordt geborgd) in het geding is worden opgelost. Er worden 3 mogelijkheden onderscheiden<sup>4</sup>:

1. vrije zelfregulering, daarbij is overheidsregulering niet nodig;
2. (wettelijk) geconditioneerde zelfregulering, waarbij de overheid een doel en/of wettelijk kader stelt. Maatschappelijke partijen nemen vervolgens zelf de verantwoordelijkheid voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels op zich;
3. overheidsregulering en wetgeving, waarbij het doel en de middelen door overheid worden vastgesteld en zorgt zij voor toezicht en handhaving. In deze situatie is zelfregulering geen optie omdat er een zwaarwegend publiek belang speelt bijvoorbeeld op het gebied van defensie, rechterlijke macht, financiële markt.

Het voorbeeld in ons onderzoek over de garagebedrijven en de Algemeen Periodieke Keuring (APK) is een mooi voorbeeld van geconditioneerde zelfregulering. We maken daarna nog de link naar de bedrijfshulpverlening.

---

<sup>4</sup> Baarsma, B.E., 'Afwegingskader bij het gebruik van zelfreguleringsinstrumenten', 2010, Tijdschrift voor Toezicht.

Zelfregulering blijkt kansrijk in dien er aan meerdere van onderstaande factoren is voldaan<sup>5</sup>:

1. is er voldoende inhoudelijke kennis binnen de sector over het probleem en de oplossing;
2. is er voldoende kennis over de kosten die zelfregulering met zich meebrengt;
3. zijn de sector en belanghebbenden positief over zelfregulering;
4. is de sector voldoende georganiseerd;
5. is er sprake van maatschappelijke druk bij het oplossen van het probleem;
6. is er sprake van een wettelijk raamwerk waarbinnen zelfregulering kan worden uitgevoerd die bijvoorbeeld door corrigerende maatregelen, rechtelijke handhaving, sancties mogelijk maakt;
7. is er sprake van een vertrouwensbasis tussen de bij de zelfregulering betrokken partijen

Beoordelen we deze factoren voor de APK dan constateren we het volgende. Het doel van de APK is de veiligheid van deelname aan het verkeer te verbeteren door een periodieke technische keuring. Zie hier een duidelijk publiek en individueel belang.

(Factoren 1 t/m 4): De organisatie en uitvoering van de APK is vrijwel volledig in private handen: garagebedrijven en APK-stations. Toezicht vindt plaats door de Dienst Wegverkeer (RDW) door steekproeven uit de uitgevoerde APK's te trekken en die te controleren of de keuring juist is uitgevoerd. Zo wordt jaarlijks ongeveer 3%, dat zijn 220.000 voertuigen, 'extra' gecontroleerd. De inspecteurs van de RDW bezoeken hiervoor de bedrijven. Doet een keuringsbedrijf het goed dan krijgen ze een 'bonus', doen ze het slecht een 'malus'. Goed presterende keuringsbedrijven vallen minder vaak in de steekproef. De RDW heeft ook een toezichtrol omdat de RDW de vergunning verleend om als keuringsstation op te mogen treden. Keuringsstations worden periodiek geschouwd door de RDW. De bedrijven worden ook bezocht door de Inspectie SZW die toezicht houdt op de werkomstandigheden. Ten slotte is er de brancheorganisatie BOVAG die toezicht houdt op de bij de BOVAG aangesloten bedrijven. Alleen leden (ongeveer 60% van de garagebedrijven is lid) die aan de kwaliteitscriteria van de BOVAG voldoen mogen het keurmerk dragen.

(Factor 5): De keuringsbedrijven hebben groot belang bij de APK. Het is hun binding met de klant. Uw APK wordt gratis uitgevoerd bij een onderhoudsbeurt. De reputatieschade voor garagebedrijven is groot als ze het BOVAG keurmerk verliezen. Er zijn klantenonderzoeken van ANWB, reviews op de website van BOVAG et cetera die de garagebedrijven bewust moeten maken van de kwaliteit die ze leveren. En natuurlijk willen U en ik toch dat alle voertuigen op de weg veilig zijn!

(Factor 6): Het stelsel van de APK berust op een wettelijk raamwerk, namelijk de Europese wetgeving uit 1977 voor typegoedkeuring en periodieke technische controle (de technische veiligheid van voertuig en emissienorm) hetgeen nader is uitgewerkt in de nationale wetgeving, de Wegenverkeerswet (1994) en een stelsel van nadere regelgeving en vergunningen.

---

<sup>5</sup> Idem voetnoot 2.

(Factor 7): Tot slot kan gesteld worden dat er een degelijke vertrouwensbasis is tussen de garagebedrijven, APK stations, BOVAG en Ministerie/Inspectie SZW. De overheid heeft zich grotendeels 'teruggetrokken' van dit toezichtsgebied.

### *De bedrijfshulpverlening en zelfregulering*

We bevinden ons met de bedrijfshulpverlening ook duidelijk in het '2<sup>e</sup> segment': de wettelijk geconditioneerde zelfregulering. De bedrijfshulpverlening draagt bij aan veel van de genoemde factoren die zelfregulering kansrijk maken en daarmee risico's die het publieke belang, van bedrijven of werknemers kunnen schaden te beheersen. Voor de organisatie van de bedrijfshulpverlening bestaat een wettelijk kader. Namelijk de EEG richtlijn 89/391 die is uitgewerkt in de nationale Arbeidsomstandighedenwet en bijvoorbeeld de regeling NEN 4000. Deze regelgeving beschrijft de verplichtingen voor werkgevers en werknemers over de veiligheid en gezondheid op het werk door het verlenen van deskundige bijstand op het gebied van bedrijfshulpverlening.

De sectoren en bedrijven zien het belang van zelfregulering in. Door onder andere het opstellen van een risico-inventarisatie en evaluatie waaruit blijkt welke risico's het werk voor de omgeving, het bedrijf en de werknemers met zich meebrengt. Daarbij worden risico's die niet zijn uit te sluiten (de rest risico's) in een BHV-plan uitgewerkt. Het BHV-plan beschrijft dus de maatregelen en voorzieningen om na een ongeval of incident op de juiste wijze te reageren inclusief de preventieve maatregelen.

De BHV-organisatie beschikt over de nodige (verplichte) inhoudelijke kennis. Dit wordt vooral bereikt door opleiding en training. Er wordt voor incidenten en calamiteiten geoefend. En voor het opstellen van een adequaat BHV-plan in inhoudelijke kennis onontbeerlijk.

Maar is dit nu wat de bedrijfshulpverlening in de praktijk doet? Kijken we nogmaals naar de NEN 4000. Dan staat daar onder andere geschreven:

- het BHV-beleid is gebaseerd op de zogeheten – niet uit te sluiten - rest-risico's. Dat zijn de risico's die onvoldoende preventief kunnen worden beheerst en waardoor er dus kans bestaat dat de BHV-organisatie in actie moet komen.
- deze NEN 4000 is bedoeld voor bedrijfshulpverlening dat 'begint binnen de eerste drie minuten na het begin van een incident of calamiteit en eindigt na overdracht aan de professionele hulpdiensten'.
- Deze NEN 4000 is tevens bedoeld als instrument voor bedrijven om voorbereid te zijn op incidenten en calamiteiten. Op basis van de risico-inventarisatie en evaluatie worden de risico's in kaart gebracht, waarna op basis van de restrisico's en de maatgevende factoren het BHV-beleid wordt opgesteld.

Dit lezend bekruipt toch het overheersend gevoel dat dit allemaal erg 'achteraf' is. Dat wil zeggen nádat een ongeval of incident zich heeft voorgedaan. En ook de taakomschrijving lijkt dit te ondersteunen. Zo staat in de Arbo-wet omschreven dat de hulpverlening die het bedrijf moet kunnen uitvoeren in elk geval bestaat uit:

- het verlenen van hulp aan slachtoffers (levensreddende handelingen);
- het beperken en bestrijden van brand en het beperken van de gevolgen van ongevallen;
- de alarmering van aanwezigen en ontruimen van een gebouw in geval van een incident of calamiteit.

### *Of is er toch ruimte voor een meer brede taakopvatting?*

We lezen bij de taakstelling een 'niet limitatieve' opsomming. Er kan dus in het kader van de taakstelling kennelijk meer! Verder lezen we dat het gaat om maatregelen die tijdens het beperken van risico's worden genomen. Dat zijn in ieder geval óók preventieve maatregelen. En er wordt in de functie een keuze geboden om 'preventie en bescherming' in de ene functieomschrijving op te nemen en 'bedrijfshulpverlening' in de andere functieomschrijving. Maar de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van beide functies kunnen ook worden gecombineerd in één functie met als reden dat zowel preventie, bescherming als bedrijfshulpverlening noodzakelijk zijn om de veiligheid en de gezondheid van werknemers in een bedrijf te waarborgen. Ook hier blijkt dus uit dat preventie tot het taakgebied van de bedrijfshulpverlening gerekend zou kunnen worden.

Interessante vraag is hoe de preventie vanuit de bedrijfshulpverlening nog meer kan worden geprikkeld, en wel in een zo vroeg mogelijk stadium? Dit is een vraag die in onze aanpak tijdens het inventariseren van prikkels en samenstellen van de prikkelstructuur aan de orde zou komen.

Er zijn enkele voor de hand liggende prikkels tot preventie van risico's vanuit partijen te noemen. Bijvoorbeeld. Vanuit de toezicht instanties valt te denken aan audits en inspecties. Vanuit de onderneming zelf of opleidingsinstanties door training en opleiding. Vanuit alle bij een incident of calamiteit betrokken partijen kunnen tijdens de evaluatie prikkels worden veroorzaakt.

Maar vanuit de dagelijkse praktijk van de bedrijfshulpverlening kan dat als er bijvoorbeeld ook een 'signalerende' en 'meldende' rol is opgesloten in de taken van de BHV-er en BHV-organisatie. Bijvoorbeeld bij het waarnemen van onregelmatigheden of (structurele) misstanden. Eigenlijk dus een vorm van 'intern' toezicht en dus geconditioneerde zelfregulering. Het eerder geschetste voorbeeld van Chemiepack maakt duidelijk dat een dergelijke taak als onderdeel van een goed toegeruste BHV-organisatie misschien veel had kunnen voorkomen.

Is het mogelijk dat vanuit de BHV-er en de BHV-organisatie melding van onregelmatigheden of (structurele) misstanden kan worden gemaakt? Is dit een uitbreiding op de omschreven taakstelling in artikel 15 van de Arbo-wet?

Dient een dergelijke meldingsmogelijkheid te berust op een vertrouwensbasis tussen werknemer-werkgever? Is anonieme melding binnen het bedrijf mogelijk of is melding bij onafhankelijke instantie gewenst?

Dit brengt ons weer terug bij de kern van ons verhaal en van onze aanpak over publiek-private toezichtarrangementen? Welke prikkels zijn er vanuit de BHV-organisatie en BHV-ers te genereren om risico's binnen het bedrijf te beheersen. En wel in een zo vroeg mogelijk stadium! En hoe kunnen deze prikkels zo goed mogelijk worden georganiseerd? Privaat als het kan, publiek als het nodig is.

### *Conclusies*

Nog even terug naar Dijksma, die het gehele toezicht op de vleessector wil neerleggen bij de overheid: u begrijpt intussen dat wij daar allesbehalve voorstander van zijn. Er kan veel meer privaat!

Wij hebben u laten zien dat ons toepassingskader leidt tot een toezichtarrangement dat ondernemers stimuleert hun risico's te beperken. De toezichtmatrix levert snel inzicht in de stapeling van toezicht. Ook biedt het zicht op risico's die niet zijn afgedekt, en op vele mogelijkheden die er, naast overheidsingrijpen, zijn om ondernemers op het goede pad te krijgen en te houden. Een belangrijk inzicht is ten slotte dat een toezichtarrangement niet statisch kan zijn. Immers, technologische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen gaan snel, en daar moet toezicht op inspelen. Dit betekent dat het van belang is dat een arrangement reflectief is.

U dient met de BHV-organisatie óók een publiek belang. Voor uw rol en bijdrage daarin kunt u het gesprek aan gaan en een prikkel zijn. Aan Tafel dus!

[www.toezichtmatrix.nl](http://www.toezichtmatrix.nl)

Hartelijk dank voor uw aandacht.