

Systemtoezicht niet voor alle sectoren geschikt

Handhavingsorganisaties experimenteren er mee of overwegen dat te doen: systeemtoezicht. Deze nieuwe vorm van toezicht maakt optimaal gebruik van de interne zorgsystemen bij bedrijven. Als de hooggespannen verwachtingen uitkomen, zal systeemtoezicht de toezichtlasten fors verminderen en de kwaliteit van het toezicht flink verhogen. Maar hoe werkt het in de praktijk? Bestuurskundigen Jan-Kees Helderman en Marlies Honingh onderzochten dat in zes sectoren en denken dat systeemtoezicht niet altijd zal werken.

De faculteit managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen ligt diep verscholen achter talrijke naaldbomen op landgoed Heyendaal. Universitair docent Jan-Kees Helderman verontschuldigt zich voor de stapels boeken op zijn bureau en vergadertafel. „We zitten midden in een interne verhuizing. Een mooi moment om meteen de boekenkast opnieuw in te delen.” Hij tovert uit de stapels een blauwgroen boekje getiteld ‘Systemtoezicht’ tevoorschijn, dat sinds afgelopen zomer volop in de belangstelling staat. Collega-docent Marlies Honingh, die ondertussen is aangeschoven, is daarover nog steeds verbaasd. „Uit onze literatuurstudie bleek al dat het onderwerp leeft onder handhavingsorganisaties. Maar de vele reacties op het onderzoek heeft ons verrast.”

„Systemtoezicht wordt genoemd als een veelbelovend alternatief voor klassiek overheidstoezicht”, vertelt Helderman. „Niet alleen in de wandelgangen, ook in talrijke ambtelijke nota’s en adviezen. De daadwerkelijke effecten zijn echter nog nooit grondig onderzocht.” Bij klassiek toezicht wordt gecontroleerd of een bedrijf zich aan de regels houdt. Bij systeem-

toezicht controleert een bedrijf zelf op basis van zijn interne zorgsysteem of alles volgens wet- en regelgeving gebeurt. Het stuurt zichzelf bij als dat niet het geval is. De toezichthouder beoordeelt steekproefsgewijs of het kwaliteitszorgsysteem of veiligheidsmanagementsysteem goed functioneert en houdt zich verder op de achtergrond.

Eigen leven leiden

„De belangrijkste conclusie uit ons onderzoek is dat systeemtoezicht niet voor alle sectoren geschikt is”, vertelt Helderman. „Dat vermoeden bestond al langer, nu is daar een goed onderbouwd bewijs voor.” Honingh en Helderman hebben hun bestuurs-sociologisch onderzoek uitgevoerd in opdracht van de interdepartementale werkgroep ‘Handhaving en Gedrag’ en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. „Onze opdrachtgevers wilden de voorwaarden voor en de werking van systeemtoezicht onderzocht hebben, voordat het begrip een eigen leven gaat leiden en te pas en te onpas wordt ingezet”, legt Helderman uit. In een tijdsbestek van zeven maanden bestudeerden de onderzoekers hiertoe het

toezicht in zes uiteenlopende sectoren: de vleesverwerkende industrie, financiële dienstverlening, onderwijs, gezondheidszorg en twee technische branches: luchtvaart en delfstoffenwinning.

Honingh: „Systemtoezicht heeft de grootste kans van slagen als de sector zelf belang heeft bij het beheersen van de veiligheids- of kwaliteitsrisico’s. Het opsporen en winnen van delfstoffen in de olie- en gasindustrie bijvoorbeeld. Die branche kent talrijke risico’s als explosies, leidingbreuken, crashes, verontreinigingen en bodemdaling. Deze leveren direct gevaar op voor medewerkers, omwonenden en het milieu. Bovendien kost ieder serieus incident een flinke smak geld en loopt de reputatie een deuk op. Bedrijven en toezichthouders hebben in deze branche dezelfde belangen. Bij de luchtvaart evenzo.” Anders is dat in de vleesverwerkende industrie. „Die markt is onoverzichtelijk door de vele, relatief kleine bedrijven”, verklaart Honingh. „Een incident met afgekeurd vlees is meestal niet direct zichtbaar en niet eenvoudig herleidbaar naar de veroorzaker. Hierdoor kan een bedrijf zich verschuilen achter anderen. Een free-rider.”

Trapleuning

„Het succes van systeemtoezicht is daarnaast sterk afhankelijk van de mate waarin een zorgsysteem in een bedrijf geborgd is. De verantwoordelijke veiligheids- of kwaliteitsfunctionaris moet gezag hebben in de organisatie én door de



toezichthouder vertrouwd worden”, zegt Helderman. „De luchtvaart en delfstoffenwinning bleken ook hier de twee best practices. Binnen de luchtvaart is de belangrijke functie van ‘Safety Assurance Manager’ wettelijk verplicht en deze manager is een geschikte counterpart voor de luchtvaartinspectie. In de gezondheidszorg is dat een brug te ver. De kwaliteitsfunctionaris daar heeft meestal onvoldoende gezag om de leiding aan te spreken. De Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) omzeilt hem of haar daarom en spreekt direct de Raad van Bestuur aan. Maar die staat te ver van de werkvloer af om effectief te kunnen zijn.”

Een bedrijfsbezoek aan het kantoor van de NAM in Assen zal de beide bestuurskundigen nog lang bijblijven. „Een werknemer op een boorplatform moet de reling met één hand vasthouden. De huisregels in Assen schrijven voor dat de kantoorcollega’s tijdens het traplopen de trapleuning gebruiken. Collega’s spreken elkaar hier op aan. Een bijzondere ervaring”, aldus Honingh. „Medewerkers en bezoekers zijn verder verplicht hun auto achteruit in te parkeren in de garage. De achterliggende gedachte is dat bestuurders in de ochtend frisser zijn dan na een lange werkdag en in geval van nood de parkeergarage snel uit zijn.”

‘Just culture’

Bij systeemtoezicht staat vertrouwen in de geïnspecteerde centraal.

Vertrouwen kan echter razendsnel omslaan in wantrouwen, zo werd recentelijk nog duidelijk door een incident in de gezondheidszorg. De IGZ ontdekte dat de luchtkwaliteit van operatiekamers in de IJsselmeerziekenhuizen al jaren gevaar voor infecties opleverde en dat dit bovendien al een aantal maanden bekend was bij de Raad van Bestuur

en de medische staf. Helderman: „Na zulke incidenten neemt de roep om strenger toezicht toe.” Toch vindt hij niet dat systeemtoezicht daardoor taboe wordt. „Bij klassiek toezicht kan vertrouwen ook misbruikt worden, want honderd procent controle is onmogelijk. Systeemtoezicht vraagt wel het nodige onderhoud. Handhavers moeten met bedrijven in >>

Definitie systeemtoezicht

Bestuurskundigen Helderman en Honingh hanteren in hun onderzoek naar systeemtoezicht de volgende definitie: Systeemtoezicht is al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met realitychecks uit te voeren, waarbij gebruik wordt gemaakt van de interne borgingssystemen binnen organisaties of sectoren.

Bij klassiek toezicht wordt gecontroleerd of een bedrijf de regels overtreedt.

Bij systeemtoezicht controleert een bedrijf dat zelf op basis van zijn interne zorgsysteem en stuurt het zichzelf bij als dat niet het geval is. De toezichthouder voert ter controle audits uit, waarbij hij of zij nagaat of werknemers en management de regels kennen, of er procedures en afspraken zijn om te garanderen dat die regels worden nageleefd en of er controlemechanismen zijn. Dat vraagt een heel andere manier van werken dan bij klassiek toezicht. De toezichthouder moet bedrijven en werkprocessen analyseren en gebruik maken van geborgde gegevens uit het bedrijfszorgsysteem. Bijvoorbeeld de relevante milieuaspecten uit een milieuzorgsysteem (ISO 14001).

Nadere inlichtingen:

- Dr. Jan-Kees Helderman, Radboud Universiteit Nijmegen, tel. 024-361 20 31, j.helderman@fm.ru.nl
- Dr. Marlies Honingh, Radboud Universiteit Nijmegen, tel. 024-361 15 13, m.honingh@fm.ru.nl

Het boek ‘Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren’ van Helderman en Honingh is verkrijgbaar bij Boom Juridische Uitgevers en gratis te downloaden via: www.wodc.nl.

gesprek blijven en inschatten of het bedrijfszorgsysteem nog steeds naar behoren functioneert. Wat als bijvoorbeeld de ‘spin in het web’ een bedrijf verlaat?”

Helderman vindt de term ‘vertrouwen’ sowieso misleidend. „Bij toezicht is altijd sprake van een zekere mate van vertrouwen en wantrouwen. Ook bij systeemtoezicht. De toezichthouder neemt steekproeven om na te gaan hoe het zorgsysteem in de praktijk werkt en kijkt tegelijkertijd of aan de wet wordt voldaan. Klassiek toezicht blijft dus een onlosmakelijk onderdeel”, aldus Helderman. „Het begrip ‘just culture’, zoals dat in de luchtvaart wordt gebruikt, is een betere beschrijving van de ideale toezichtrelatie.” ‘Just culture’ betekent dat beide partijen verwachten rechtvaardig en eerlijk door de ander behandeld te worden. Het is een cultuur waarin men leert van fouten. Daarbij wordt van sancties afgezien als het bedrijf zelf een overtreding opspoorde, beëindigt en maatregelen neemt om herhaling te voorkomen. Helderman: „Je kunt het vergelijken met de werkwijze van de Onderzoeksraad voor Veiligheid van Pieter van Vollenhoven. Zijn onderzoekers laten de schuldvraag buiten beschouwing om de zoektocht naar de oorzaak van een incident niet te verstoren en te voorkomen dat mensen zich juridisch indekken.”

Grootste kracht

Een prangende vraag is of systeemtoezicht daadwerkelijk leidt tot lagere toezichtlasten. Honingh: „Per saldo vermindert het toezicht niet. Systeemtoezicht is kennis- en arbeidsintensief, beide partijen moeten flink investeren. De kosten om systeemtoezicht te ontwikkelen en te onderhouden zijn hoog. Bedrijven en overheden moeten risico’s analyseren, mensen opleiden en regelmatig audits uitvoeren. De toezichthouder moet daarnaast goed op de hoogte zijn van veranderende omstandigheden bij bedrijven. Wel hebben we een verschuiving van het toezicht gecon-

Pilot in Noord-Brabant

De Provincie Noord-Brabant is dit voorjaar begonnen met een pilot systeemtoezicht bij veertien grote bedrijven. De pilot richt zich op milieuregelgeving en bouwt voort op succesvolle ervaringen van Zeeuwse collega’s bij ThermPhos International in Vlissingen.

Rob Wolfs, senior beleidsmedewerker Handhaving, is een van de begeleiders van het Brabantse project. Het onderzoek van Helderman en Honingh naar systeemtoezicht heeft hij met interesse gelezen en is een feest der herkenning. „De grote bedrijven in ons werkgebied hebben eenzelfde belang bij het beheersen van veiligheids- en milieurisico’s als de delfstoffensector. Bedrijven hebben zich vrijwillig bij ons aangemeld. Met een quick scan is het zorgsysteem en de interne borging getoetst. Per bedrijf is inzichtelijk gemaakt welke acties het moet ondernemen, zodat vanaf februari 2010 het systeemtoezicht van start kan.”

Openbaar Ministerie

Hoe hoger de score in de quick scan, hoe meer systeemtoezicht mogelijk is. Onder niveau 1 vallen bedrijven die niet willen of kunnen naleven en niveau 4 zijn bedrijven met een aantoonbaar deugdelijk nalevingsmanagementsysteem. Op niveau 3 is de verhouding tussen systeemtoezicht en klassiek toezicht 50-50, voor niveau 4 is dat 80-20. Wolfs: „Voor alle veertien bedrijven ligt niveau 3 binnen handbereik. Het meest voorkomende verbeterpunt is de interne risicobeoordeling. Daar moet de bestuurlijke en maatschappelijke impact van mogelijke incidenten in meegenomen worden, wil het geschikt zijn voor systeemtoezicht. Bij niveau 3 wordt met het systeemtoezicht begonnen. De bedrijven kunnen vervolgens doorgroeien naar niveau 4.” Bij het hoogste niveau past een andere verstandhouding tussen bedrijf en overheid. “Wij verwachten dat bedrijven eerlijk zijn tegen de toezichthouder en eventuele fouten toegeven”, vervolgt Wolfs. „Dan moeten zij ook ruimte krijgen om zichzelf te corrigeren, zonder direct gestraft te worden. De Inspectieraad bespreekt met het Openbaar Ministerie of het mogelijk is om hierover landelijke afspraken te maken. Dat staat los van onze pilot.”

Minder handhaving

Wolfs verwacht veel van systeemtoezicht: „een betere relatie met bedrijven, betere naleving op de aspecten die er echt toe doen én minder handhavingacties. Een toezichthouder heeft bij goed systeemtoezicht zelfs zicht op de naleving van een bedrijf tussen twee inspecties in. Dat is bij klassiek toezicht onmogelijk, dat blijft echt een momentopname.”

Nadere inlichtingen:

Rob Wolfs, Provincie Noord-Brabant, tel. 073 - 680 85 87, rwolfs@brabant.nl

stateerd van de toezichthouder naar de bedrijven. Voor de toezichthouder nemen de toezichtstaken dus iets af.” Maar de grootste kracht van systeemtoezicht ligt elders. „Systeemtoezicht leidt tot een groter lerend vermogen en verschaft inzicht in de risico’s. Voor beide partijen. Dit komt de kwaliteit van het toezicht en de naleving ten goede”, aldus Helderman.

„Het is bovendien een professionelere vorm van toezicht die past bij de huidige tijdsgeest. Bedrijven willen zelf hun verantwoordelijkheid nemen en verwachten als tegenprestatie van de overheid hoogwaardig toezicht.”

Tekst: Walter Oudshoorn