

# Modernisering toezicht in het omgevingsdomein

*Een verkenning van de mogelijkheden tot meer horizontale vormen van toezicht  
in het omgevingsdomein*



Datum : 15 april 2024  
Contactpersonen : Prof. dr. mr. E.C.J.M. van der Hel – van Dijk RA  
dr. M.A. Siglé RA

## Inhoud

|  |    |
|--|----|
| Managementsamenvatting .....   | 3  |
| 1. Inleiding .....   | 6  |
| 2. Ontwikkelingen in het overheidstoezicht.....                                    | 9  |
| 2.1 Inleiding .....  | 9  |
| 2.2 Academische literatuur als basis voor het toezicht .....                       | 11 |
| 2.3 Beschouwing.....   | 13 |
| 3. Horizontaal toezicht .....  | 15 |
| 3.1 Introductie van horizontaal toezicht.....                                      | 15 |
| 3.2 Het proces van horizontaal toezicht.....                                       | 20 |
| 3.3 Evaluatie en evolutie van horizontaal toezicht in verschillende domeinen ..... | 21 |
| 4. Toezicht in het omgevingsdomein .....   | 27 |
| 4.1 Afbakening omgevingsdomein .....   | 27 |
| 4.2 Toezichthouders in het omgevingsdomein.....                                    | 27 |
| 4.3 Ondertoezichtgestelden in het omgevingsdomein .....                            | 31 |
| 4.4 Kenmerken en uitgangspunten huidig toezicht.....                               | 31 |
| 4.5 Werking van het toezicht in het omgevingsdomein .....                          | 34 |
| 4.6 Beschouwing .....  | 38 |
| 5. Horizontaal toezicht in het omgevingsdomein.....                                | 40 |
| 5.1 Inleiding .....  | 40 |
| 5.2 Samenhang doelen van het toezicht in het omgevingsdomein .....                 | 40 |
| 5.3 Introductie horizontaal toezicht in het omgevingsdomein .....                  | 42 |
| 5.4 Aandachtspunten horizontaal toezicht in het omgevingsdomein.....               | 49 |
| 6. Conclusies en aanbevelingen .....   | 55 |

## Managementsamenvatting

Nyenrode Business Universiteit heeft in opdracht van Safety Delta Nederland een onderzoek uitgevoerd – aan de hand van wetenschappelijke inzichten en ervaringen vanuit andere domeinen – naar het verder professionaliseren van het toezicht in het omgevingsdomein. Dit rapport bevat verschillende praktische handvatten aan de hand waarvan de verschillende stakeholders binnen het omgevingsdomein meer ‘handen en voeten’ kunnen geven aan de introductie van horizontaal toezicht (HT) als onderdeel van een omvattende toezichtstrategie.

Een belangrijke conclusie van dit rapport is dat het huidige toezicht in het omgevingsdomein veel aanknopingspunten biedt voor HT. Uit de praktijk blijkt echter dat deze aanknopingspunten nog niet of beperkt worden gebruikt en dat met name de samenhang tussen de verschillende aanknopingspunten ontbreekt. Dit heeft tot gevolg dat het huidige toezicht binnen het omgevingsdomein nog overwegend repressief van aard is. Het huidige tijdsbeeld vraagt om een goede mix van toezicht gericht op preventie (zoals het HT) en repressief toezicht. Een dergelijke mix kan worden bereikt met het streven HT te introduceren waar het kan en repressieve vormen van toezicht toe te passen waar het nodig is. Het enkel en alleen toepassen van repressieve vormen van toezicht leidt tot symptoombestrijding en lost daardoor onderliggende problemen veelal niet op. Een te hoge mate van repressief toezicht is verder niet effectief, omdat het onvoldoende bijdraagt aan doelrealisatie, te veel ad hoc is ingericht, zeer arbeidsintensief is en de toezichthouder onvoldoende voorziet in relevante informatie.

Het introduceren van HT in het omgevingsdomein speelt in op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het herstel van vertrouwen tussen overheid en bedrijven en aandacht voor de bredere maatschappelijke effecten van het handelen van bedrijven op het gebied van *Environmental, Social en Governance* (ESG). Bij HT staan bedrijven centraal en spelen de *eigen verantwoordelijkheid* van het bedrijf en van de toezichthouders, het opbouwen van een professionele werkrelatie/constructieve dialoog, geïnformeerd vertrouwen, transparantie, het afleggen van verantwoording en het dienen van het publieke belang een centrale rol. De nadruk in het toezicht ligt op het stimuleren van individuele bedrijven om zoveel mogelijk uit zichzelf regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de toezichthouder (dus vanuit intrinsieke motivatie). Ook spelen het voorkomen van problemen, het wegnemen van de oorzaken van niet-regelnaleving en het stimuleren van ‘bovenwettelijke’ activiteiten een belangrijke rol. Daarmee is HT gericht op het bereiken van strategische en maatschappelijke doelen.

De basis voor HT in het omgevingsdomein is de eigen verantwoordelijkheid van individuele BRZO-bedrijven voor de veiligheid binnen hun bedrijf. Ze dienen eigen verantwoordelijkheid te nemen in het naleven van de wet- en regelgeving, invulling te geven aan hun zorgplicht en maatschappelijke doelen na te streven. HT bevat een aantal *bouwstenen* dat de toezichthouders moet informeren in hoeverre een bedrijf hierin slaagt. Het gaat dan om een aantal voorwaarden (ook wel toelatings- en geschiktheidscriteria genoemd) waaraan een bedrijf dient te voldoen om aan HT te kunnen deelnemen:

- 1) een goed gedocumenteerde bedrijfsstrategie, waarin een bedrijf zijn houding over het naleven van regels en/of het bereiken van doelen (de ‘tone at the top’) etaleert;
- 2) adequate risicobeheersing (door middel van een beheersingsraamwerk);
- 3) het monitoren of afgesproken maatregelen werken en het delen van de resultaten hiervan (transparantie).

Tot slot dienen toezichthouders en bedrijf,

- 4) een goede ‘werkrelatie’ op te bouwen en een constructieve dialoog te voeren om te komen tot een verbetering van hun informatiepositie en het realiseren van een leercirkel.

Al het voorgaande leidt tot zogenoemd ‘geïnformeerd vertrouwen’, op basis waarvan toezichthouders hun toezicht kunnen aanpassen. Dit betekent in de praktijk dat bij deelnemende bedrijven sprake is van minder (intensief) toezicht in vergelijking met niet-deelnemende bedrijven (differentiatie). De

toezichthouders houden hierbij hun bevoegdheden, maar passen *het gebruik* ervan, en daarmee het toezicht, aan waar dat mogelijk is op basis van aantoonbaar goede beheersing en constructief gedrag van bedrijven.

Om HT in het omgevingsdomein te introduceren moeten toezichthouders het initiatief nemen omdat zij immers het toezicht uitvoeren en daarmee het toezicht vorm en inhoud moeten geven, zoals het vaststellen van criteria waaraan bedrijven moeten voldoen. Ook moet een aantal knelpunten in het huidige toezicht worden opgelost. Dat leidt samengevat tot de volgende *aanbevelingen* (die in Hoofdstuk 6 uitgebreid zijn verwoord):

- 1) De introductie van een andere manier van toezichthouden zoals HT kan worden gezien als een belangrijke cultuurwijziging bij de toezichthouder en bij de ondertoezichtgestelden, die een verandering in de houding en het gedrag van zowel de toezichthouder als de ondertoezichtgestelde vraagt. Dat betekent dat veel aandacht nodig is voor het implementatietraject, inclusief de daarbij behorende communicatie, opleiding en training van management en medewerkers.
- 2) Verschillende stakeholders uit het veld kunnen de wens uiten om te komen tot HT, maar primair zijn het de gezamenlijke toezichthouders die hier de eerste stap dienen te zetten. Als toezichthouders het initiatief nemen om HT te introduceren, tonen ze bereidheid om samen met ondertoezichtgestelden een andere werkwijze in te voeren. Dit kan het vertrouwen vergroten en een positieve toon zetten voor de verdere ontwikkeling van het toezicht. In dat kader is het van belang dat toezichthouders als één overheid optreden, ook om invulling te geven aan de reflectieve functie van het toezicht, die in deze context belangrijk is gezien het versnipperde landschap qua wet- en regelgeving.
- 3) De relevante toezichthouders in het omgevingsdomein bepalen gezamenlijk a) hoe ze het HT (gefaseerd) vorm kunnen geven, welke doelen ze daarmee nastreven en hoe deze twee elementen samenhangen, b) de invulling van de uitgangspunten van HT (zoals het opbouwen van een werkrelatie en aandacht voor de beheersing van het bedrijf) en c) de toelatings- en geschiktheidscriteria die zij willen hanteren.
- 4) Het is van belang dat sprake is van voldoende draagvlak voor het introduceren van HT onder de relevante stakeholders. Hiervoor dienen de toezichthouders een stakeholderanalyse uitvoeren om in kaart te brengen wie de relevante stakeholders zijn. Vervolgens kunnen de toezichthouders geïdentificeerde stakeholders informeren en hun wensen inventariseren. Zo kunnen stakeholders (inclusief het eigen personeel) worden meegenomen over de opzet en doelen van het HT.
- 5) Dit rapport richt zich primair op BRZO-bedrijven. Dit betekent niet dat de voorgestelde vorm van toezicht alleen geschikt is voor BRZO-bedrijven. De BRZO-bedrijven lijken echter wel een goed afgebakende groep te zijn die aan mogelijke voorwaarden kunnen voldoen waarbinnen toezichthouders een pilot kunnen opstarten. We bevelen aan dat de toezichthouders nadien beoordelen of het wenselijk en mogelijk is om andere bedrijven te betrekken en, zo ja, op welke wijze en onder welke voorwaarden.
- 6) Tot slot vloeit uit de aandachtspunten in het huidige toezicht in het omgevingsdomein nog een aantal (praktische) aanbevelingen voort. Het gaat dan om a) het formuleren van flankerend beleid (bijvoorbeeld ten aanzien van de mogelijkheid tot differentiëren in het toezicht, b) het omgaan met maatschappelijke onbillijkheden, c) het bouwen van een leercirkel, d) het al dan niet werken met een intentieverklaring (gekoppeld aan de vergunning), e) het inbouwen van evaluatiemomenten, f) de praktische invulling van de werkwijze (zoals ‘agree to disagree’ en ‘self-assessment’) en g) het geven van voorlichting en ondersteuning, onder andere in de vorm van instructies, kennisdeling en good practices.

Het doel is om een holistische benadering te creëren waarin de betrokken toezichhouders samenwerken met elkaar en een professionele werkrelatie opbouwen c.q. een constructieve dialoog voeren met BRZO-bedrijven om regelnaleving te bevorderen en maatschappelijke doelen te realiseren. Regelnaleving en doelrealisatie gaan derhalve hand in hand en zijn geen gescheiden trajecten. Deze vorm van toezicht gaat verder dan het traditionele (repressieve) toezicht en handhaving. Het omvat proactief handelen, kennisdeling en continue verbetering van beheersing en naleving met als uiteindelijk doel het creëren van een gezondere en duurzamere leefomgeving.

## 1. Inleiding

### *Aanleiding*

Het omgevingsdomein omvat alle aspecten van de fysieke leefomgeving waarin mensen wonen, werken en recreëren. Centraal staan arbeidsveiligheid, procesveiligheid en omgevingsveiligheid. Het is een domein waar alle burgers en bedrijven in Nederland mee te maken hebben. Het is daarom van essentieel belang om de rechten en belangen van burgers en bedrijven en daarmee de samenleving als geheel te beschermen, de gezondheid en veiligheid van eenieder te waarborgen, de leefomgeving te beschermen en zo een veilige samenleving te bevorderen. De nieuwe Omgevingswet moet zorgen voor een continue balans tussen een veilige en fysieke gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. De basis hiervoor ligt in de naleving van geldende wet- en regelgeving door relevante partijen en het erop toezien dat dat ook daadwerkelijk gebeurt en dat beoogde doelen worden bereikt, door het uitoefenen van adequaat toezicht.

Het publieke toezicht staat echter onder druk vanwege veranderingen in de maatschappelijke context, zoals meer focus op maatschappelijke doelstellingen, meer horizontale verhoudingen in de samenleving en het ontstaan van netwerken in de samenleving. Deze toenemende druk op toezichthoudende organisaties valt samen met een afnemend vertrouwen in de overheid en toenemende polarisatie in de samenleving, leidend tot een complex speelveld waarop toezichthouders zich moeten bewegen. Bestuurlijk leidt dit tot de neiging om risico's en incidenten (vaak niet weloverwogen) af te wenden door nieuwe regels en toenemende overheidsinterventies in het leven te roepen (de 'risicoregelflex').<sup>1</sup> In het omgevingsdomein heeft dit geleid tot een buitenproportionele aandacht voor incidenten en juridisering van het toezicht.

De aanhoudende kritiek vanuit ondertoezichtstaande organisaties, burgers, belangenorganisaties, NGO's, media en politiek heeft geleid tot veranderingen in het toezicht in verschillende domeinen (zoals de zorg, de fiscaliteit, de voedselveiligheid en het goederenverkeer). Deze veranderingen hebben de introductie van moderne toezichtsstrategieën, inclusief meer 'horizontale' vormen van toezicht, teweeggebracht. 'Horizontaal toezicht' is in algemene zin een vorm van overheidstoezicht waarbij bedrijven zelf verantwoordelijkheid nemen om aan wet- en regelgeving te voldoen en bijdragen aan maatschappelijke doelen. Toezichthouders - vanuit de uitgangspunten wederzijds begrip, wederzijdse transparantie en geïnformeerd vertrouwen - treden hierbij in contact met bedrijven om vast te stellen in welke mate zij hun toezicht aan kunnen passen (steunend op werkzaamheden die door het bedrijf en anderen zijn gedaan) opdat de toezichthouder meer aandacht kan besteden aan minder compliante bedrijven.

Een dergelijke beweging lijkt zich echter in het omgevingsdomein (nog) niet te hebben voorgedaan, terwijl (een deel van) het bedrijfsleven hier wel om vraagt. Een aantal partijen in het omgevingsdomein voert gesprekken om draagvlak voor een gewenste verandering van het huidige (repressieve) toezicht naar een meer omvattend toezicht, waarin verschillende vormen van toezicht waaronder het zogenoemde 'horizontaal toezicht' een rol spelen.

### *Centrale vraagstelling*

Vanuit de opvatting dat het toezicht in het omgevingsdomein dient mee te bewegen met een veranderende maatschappelijk context en onder andere gebaseerd op de conclusie van de commissie Van Aartsen dat het huidige stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) niet goed functioneert, is de volgende centrale vraag geformuleerd: *hoe kan een meer omvattende toezichtstrategie - inclusief het 'horizontaal toezicht' - in het omgevingsdomein vorm en inhoud krijgen?* Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen beantwoord:

---

<sup>1</sup> Zie ook [BZK - risicoregelflex - eindrapport 9 december 2014 \(overheid.nl\)](#)

1. Wat zijn de uitgangspunten voor modernisering van het toezicht?
2. Hoe is het concept ‘horizontaal toezicht’ te duiden?
3. Wat zijn de uitgangspunten van het *huidige toezicht* in het omgevingsdomein en welke elementen hiervan zijn te koppelen aan de uitgangspunten van modernisering van het toezicht (inclusief horizontaal toezicht)?
4. Wat zijn de fundamentele vraagstukken voor modernisering van het toezicht (inclusief horizontaal toezicht) in het omgevingsdomein en tot welke mogelijkheden leiden die?

De gesprekken met partijen in het omgevingsdomein lijken een volgende fase in te gaan. In deze nieuwe fase is het van belang om meer vorm en inhoud te kunnen geven aan de modernisering van toezicht - inclusief het concept ‘horizontaal toezicht’ - om zo duidelijk te kunnen maken wat modernisering van toezicht in het omgevingsdomein inhoudt en wat nodig is om dit in te kunnen voeren. Het onderhavige onderzoek heeft derhalve ten doel om vanuit een solide theoretisch fundament aanbevelingen te doen en praktische handvatten te bieden voor gesprekken met relevante stakeholders binnen het omgevingsdomein over de gewenste verandering in het toezicht.

### *Afbakening*

Het uitgevoerde onderzoek betreft een theoretisch onderzoek dat op verzoek van opdrachtgevers is uitgevoerd aan de hand van bestaande bronnen en dat impliceert dat geen empirisch onderzoek plaatsvindt. Het domein waarop het onderzoek ziet is afgebakend tot arbeidsveiligheid (health), procesveiligheid (safety) en omgevingsveiligheid (environment). De belangrijkste daaraan gerelateerde wetten en besluiten die onderhavig onderzoek in ieder geval in ogenschouw neemt zijn derhalve:

- Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbowet)
- Besluit risico's zware ongevallen (BRZO 2015)
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), per 1 januari 2024 Omgevingswet

Modernisering van het toezicht langs de lijnen van horizontaal toezicht vergt een bepaalde mate van ‘zelfredzaamheid’ van de ondertoezichtgestelden. Om die reden richt horizontaal toezicht zich doorgaans op grotere bedrijven (zie bijvoorbeeld de fiscale variant van horizontaal toezicht, die - in landen die deze werkwijze hanteren - met name is gericht op de grootste bedrijven).

In de context van het omgevingsdomein betekent het voorgaande dat wij ons – in overleg met de opdrachtgever - focussen op de zogenoemde BRZO-bedrijven. Voor deze bedrijven geldt ook de Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie-regeling (ARIE-regeling). Dit is een regeling in het Arbeidsomstandighedenbesluit welke geldt voor andere bedrijven met vergelijkbare risico's als BRZO-bedrijven: bedrijven die werken met kleinere hoeveelheden gevaarlijke stoffen.<sup>2</sup> Ook deze ARIE-bedrijven, die net geen BRZO-bedrijf zijn, behoren tot de scope van het onderzoek. Dit betekent overigens niet dat de voorgestelde vorm van toezicht alleen geschikt is voor BRZO- en ARIE-bedrijven. De nadruk zal liggen op de BRZO-bedrijven omdat deze een goed afgebakende groep zijn die aan mogelijke voorwaarden zouden kunnen voldoen waarbinnen toezichthouders een pilot kunnen opstarten. Dit is omdat ze vaak over meer middelen beschikken. Nadien kunnen de toezichthouders beoordelen of het wenselijk en mogelijk is om andere bedrijven te betrekken en, zo ja, op welke wijze.

### *Opdrachtgever en begeleidingscommissie*

Opdracht tot het onderzoek is vertrekt door de hierna genoemde opdrachtgevers. Een door de opdrachtgever ingestelde ‘begeleidingscommissie’ begeleidt het onderzoek. Deze commissie bestaat uit de hieronder opgenomen leden.

---

<sup>2</sup> Vanaf 1 januari 2023 is een herziene ARIE-regeling van kracht.



|                       | <b>Naam</b>        | <b>Organisatie</b>     |
|-----------------------|--------------------|------------------------|
| Opdrachtgever         | Dhr. A. van Dijk   | Safety Delta Nederland |
|                       | Dhr. J. Wijnker    | Stantec                |
| Begeleidingscommissie | Dhr. J. van Belzen | VNG                    |
|                       | Dhr. N. Bosma      | MKB Nederland/Shell    |
|                       | Mw. C. Geertsma    | OD Noordzeekanaal      |
|                       | Dhr. H van Moorsel | Interim DCMR en VRR    |
|                       | Mw. S. Raas        | I&W                    |
| Secretaris            | Dhr. R. Bakker     | I&W en VTH specialist  |

Deze commissie draagt zorg voor:

1. Review van de Terms of Reference die aan de basis ligt van het onderzoek.
2. Klankbord voor ideeën ontwikkeld door de onderzoekers, met als startpunt de huidige situatie.
3. Check op juistheid van de feiten van de huidige situatie.
4. Aanleveren van (contacten voor) ontbrekende informatie.

Caveat: De conclusies en aanbevelingen zijn opgesteld door de onderzoekers op basis van het uitgevoerde onderzoek. Wij merken op dat deze niet noodzakelijkerwijs de standpunten en meningen van de begeleidingscommissie weerspiegelen.

#### *Aanpak onderzoek*

Het onderhavig onderzoek is uitgevoerd aan de hand van literatuuronderzoek, documentanalyse en – waar nodig – gesprekken met relevante partijen. De opzet en de uitvoering van het onderzoek zijn regelmatig afgestemd met de opdrachtgevers en de begeleidingscommissie die ten behoeve van het onderzoek is geformeerd.

#### *Opbouw rapport*

In Hoofdstuk 2 beschrijven we aan de hand van rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Inspectieraad en andere relevante partijen, de uitgangspunten voor modernisering van het toezicht. Het beschrijven van deze uitgangspunten dient als basis voor de discussie over voorgenomen wijzigingen in het toezicht in het omgevingsdomein. In Hoofdstuk 3 volgt een nadere beschouwing op het concept horizontaal toezicht, waarin we de algemene uitgangspunten beschrijven (zoals (geïnformeerd) vertrouwen, transparantie, werkrelatie, informatiepositie, risicobeheersing, wijze van toezicht houden en monitoring), zoveel mogelijk onderbouwd vanuit de academische literatuur en gezien vanuit verschillende domeinen (onder andere fiscaliteit, zorg, goederenverkeer en voedselveiligheid). In Hoofdstuk 4 beschrijven we op hoofdlijnen het omgevingsdomein en de huidige manier van toezicht houden binnen dat domein. Deze beschrijving is nodig om aanknopingspunten en mogelijke beperkingen te identificeren die van belang zijn voor modernisering van het toezicht. Hoofdstuk 5 beschrijft de fundamentele vraagstukken en mogelijkheden voor modernisering van het toezicht inclusief de introductie van het horizontaal toezicht in het omgevingsdomein. Tevens verkennen we hoe dit in de praktijk vorm kan krijgen. We sluiten dit rapport af in Hoofdstuk 6 met onze conclusies en aanbevelingen.



## 2. Ontwikkelingen in het overheidstoezicht

### 2.1 Inleiding

De samenleving verandert en kenmerkt zich door een grote mate van complexiteit, dynamiek en onzekerheid. Maatschappelijke ontwikkelingen gaan snel en wetgeving en toezicht lopen vaak achter deze ontwikkelingen aan. Het overheidstoezicht heeft de afgelopen decennia meermaals onder druk gestaan door onder meer aanhoudende kritiek vanuit burgers, bedrijven, media en politiek. De fundamentele veranderingen in de maatschappij, onder andere door de veranderende verhouding tussen burgers en overheid, de verschillende crisissen en de impact van digitalisering en technologie vragen om toezicht dat wendbaar en flexibel omgaat met maatschappelijke uitdagingen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft de afgelopen jaren in verschillende publicaties aandacht besteed aan de ontwikkelingen in het overheidstoezicht en de rol van verschillende actoren daarbij. We bespreken hierna de belangrijkste rapporten om een aantal uitgangspunten voor goed toezicht te destilleren.

Al in 2002, in het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtstaat*, komt de veranderende samenleving en de veranderende rol van de overheid in het toezicht aan de orde.<sup>3</sup> Samengevat stelt de WRR dat verantwoordelijkheden meer (terug) dienen te worden gelegd bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties en dat regelnaleving moet worden georganiseerd in de samenleving zelf. Er wordt daarom meer een beroep gedaan op de *eigen verantwoordelijkheid* van burgers en bedrijven. Het afleggen van verantwoording kan daarbij vorm krijgen in meer horizontale relaties. De rol van de overheid als toezichthouder verandert dan: hij beveelt zelfregulering aan en houdt vaker toezicht op het toezicht ('meta-toezicht').

In het rapport *Toeziën op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* constateert de WRR in 2013 onder andere dat het uiteindelijk in toezicht gaat om het beïnvloeden van gedrag van burgers en bedrijven.<sup>4</sup> Waar eerder het accent lag op het handhaven van regels en het bestraffen van overtredingen, dienen toezichthouders meer aandacht te hebben voor *het bevorderen van gewenst gedrag*. Ook pleit de WRR voor een meer gebalanceerde benadering van toezicht, waarbij toezichthouders niet alleen kijken naar het naleven van regels, maar ook naar *de bredere maatschappelijke effecten* van het handelen van bedrijven en instellingen. De WRR geeft aan dat *samenwerking* tussen verschillende toezichthouders en tussen overheid en maatschappij geboden is. Dit omdat de toezichthouder niet in staat is om op eigen houtje allerlei complexe, weerbarstige en dynamische problemen op te lossen. Samenwerking is bovendien van belang om tegemoet te komen aan de versnippering in het toezicht die is ontstaan door de veelheid aan toezichthouders. Ten slotte benadrukt de WRR het belang van *transparantie en verantwoording* in het toezicht. Door meer inzicht te geven in de manier waarop het toezicht wordt uitgevoerd en welke effecten en resultaten hierbij worden behaald, kan het *vertrouwen* tussen overheid, bedrijven en burgers worden vergroot.

In het rapport *Vertrouwen in burgers* benadrukte de WRR al in 2012 het belang van vertrouwen als fundament voor het functioneren van de overheid en het toezicht.<sup>5</sup> De WRR constateerde dat het vertrouwen van burgers in de overheid en het toezicht was afgenomen door verschillende schandalen en incidenten, en pleit daarom voor een *versterking van de legitimiteit en transparantie* van het toezicht. Ook pleit de WRR voor *een vermindering van de regeldruk en een grotere ruimte voor eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven*, om zo het vertrouwen te vergroten. Uitgangspunt hierbij

---

<sup>3</sup> <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2002/10/29/de-toekomst-van-de-nationale-rechtsstaat>

<sup>4</sup> <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toeziën-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>

<sup>5</sup> <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/vertrouwen-in-burgers/documenten/rapporten/2012/05/22/vertrouwen-in-burgers>

is dat het *vertrouwen in burgers* vanuit de overheid *centraal staat*. Vanuit dit vertrouwen kan de overheid in samenwerking met de samenleving zaken oppakken of juist aan de samenleving overlaten.

In 2019 heeft de Inspectieraad het rapport *Reflecties op de staat van het toezicht*<sup>6</sup> gepubliceerd, waarin de Inspectieraad reflecteert op de adviezen uit het WRR-rapport uit 2013. De Inspectieraad concludeert dat het WRR-rapport uit 2013 de discussies over toezicht vergaand heeft beïnvloed en daarbij richting heeft gegeven aan die discussies, maar dat het toezicht zich nog steeds verder moet ontwikkelen. Uit het rapport blijkt onder andere dat het van belang is om het toezicht steeds meer in te richten en af te stemmen op basis van een krachtenveld- en actorenanalyse in een domein. Dat betekent onder andere dat toezichthouders moeten zoeken naar *een constructieve dialoog* met burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en instellingen. Een dergelijke dialoog moet recht doen aan de intrinsieke motivatie en behoefte aan eigen verantwoordelijkheidsbeleving van genoemde partijen. In andere woorden, de toezichthouders moeten zich aanpassen aan de meer horizontale samenleving. Gezien de snelheid van maatschappelijke ontwikkelingen waarmee toezichthouders te maken hebben, lijkt een dialoog niet voldoende. Het is nodig dat toezichthouders *actief samenwerken* met partijen in een domein die bijvoorbeeld de benodigde aanvullende kennis en expertise in huis hebben, een belangrijke rol spelen in het publieke debat en/of mede kunnen bijdragen aan het borgen van publieke belangen. Samenwerken betekent daarom in casu niet alleen de samenwerking zoeken met andere toezichthouders, maar met een brede groep aan stakeholders, waaronder burgers en bedrijven.

Vanuit het perspectief van de ondertoezichtgestelde (doorgaans een bedrijf) zijn veel stakeholders te onderkennen, zoals: werknemers, directe omwonenden, omliggende bedrijven, afnemers, consumenten, leveranciers van goederen en diensten, toezichthouders, beleidsmakers, koepels, eigenaren, etc. Zij kunnen alle impact hebben op het bedrijf of worden beïnvloed (korte of lange termijn) door de impact van het bedrijf. Deze stakeholders zijn te categoriseren in grofweg drie groepen:

1. Interne stakeholders, zijnde de belanghebbenden binnen de organisatie (onder andere werknemers, ondernemingsraad, het management, Raad van Bestuur, Raad van Toezicht, aandeelhouders, interne controlefunctie);
2. Externe stakeholders, zijnde de belanghebbenden buiten de organisatie (onder andere leveranciers, afnemers, consumenten, concurrenten, media, adviseurs, brancheverenigingen, peers, koepels, toezichthouders);
3. Interface stakeholders, zijnde stakeholders die van invloed zijn op de organisatie maar geen direct belang hebben (onder andere wetgever, maatschappij, politiek, NGO's).

De groepen stakeholders kunnen nader worden verdeeld in primaire en secundaire stakeholders, waarbij de primaire stakeholders direct invloed hebben en de secundaire stakeholders indirect invloed hebben op de organisatie.

Uit de hierboven besproken rapporten en inzichten is een aantal uitgangspunten af te leiden waaraan toezicht moet voldoen om in te kunnen spelen op de maatschappelijke dynamiek en de ontwikkeling naar een meer 'horizontale' samenleving. Deze uitgangspunten blijken ook uit de huidige ontwikkelingen in toezicht. In het kader van een nieuw te ontwikkelen visie op toezicht stelt een van de onderzoekers: "*Toezichthouders staan op afstand van de samenleving en grijpen in door te handhaven. Maar de samenleving is veel 'horizontaler' geworden. Burgers hebben allerlei verschillende wensen. Het toezicht moet dus ook veranderen, kan niet meer zo 'van bovenaf' zijn, moet zich meer tussen de burgers begeven, richten naar de behoeften van mensen.*"<sup>7</sup> In de volgende paragraaf bespreken we wat bekend is over de genoemde uitgangspunten vanuit de academische literatuur.

---

<sup>6</sup> <https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2019/07/reflecties-op-de-staat-van-het-toezicht/reflecties-op-de-staat-van-het-toezicht>

<sup>7</sup> <https://www.uu.nl/nieuws/perspectief-van-samenleving-moet-centraal-gaan-staan-in-toezicht>

## 2.2 Academische literatuur als basis voor het toezicht

### *Beïnvloeden van gedrag*

Toezichthouders monitoren of ondertoezichtgestelden wet- en regelgeving naleven. Hiervoor hebben zij een breed instrumentarium tot hun beschikking. Een moderne toezichthouder hanteert voor de inzet van dit gehele instrumentarium een overkoepelende strategie. Hiermee beoogt hij de risico's te managen die het bereiken van zijn (maatschappelijke en/of strategische) doelstellingen kunnen bedreigen.

Van oudsher spelen meer op repressie gerichte toezichtsinstrumenten – zoals onderzoeken en het bestraffen van overtreders – een belangrijke rol in het toezicht. Academisch onderzoek in een verscheidenheid van toezichtsdomeinen – waaronder het omgevingsdomein (bijvoorbeeld May & Winter, 1999) - laat zien dat alleen de inzet van repressieve toezichtsinstrumenten niet in staat is om gewenste niveaus van regelnaleving te bereiken.<sup>8</sup> Het onderzoek van May & Winter naar de handhavingstijlen van inspecteurs suggereert dat het tot op zekere hoogte nodig is om hard op te treden, maar dat daarna de dreiging van dwang contraproductief kan zijn. Deze bevindingen doen twijfels rijzen over de doeltreffendheid van al te legalistische handhavingstijlen. Vanuit de sociale psychologie en sociologie zijn verscheidene andere factoren aangedragen die (meer) bepalend blijken te zijn voor nalevingsgedrag van mensen in onder andere het fiscale domein.<sup>9</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld om interne of persoonlijke normen (morele overtuigingen en morele kosten) en sociale normen (wat anderen doen en vinden). Dit leidt tot de inzet van meer op preventie gerichte toezichtsinstrumenten.

Lang stonden de strategieën van economische afschrikking en van 'normatieve overtuiging' tegenover elkaar. De eerste soort wordt in de literatuur doorgaans aangeduid als *deterrence* en de tweede soort kent meer verscheidenheid in de benaming, zoals *advise and persuade*, *management-based regulation* en *cooperative compliance*. Later ontstonden modellen die beide routes naar regelnaleving op een logische manier combineerden en integreerden. Ook in Nederland bestaat consensus dat een mix aan toezichtsinstrumenten nodig is om regelnaleving te bewerkstelligen (onder andere Pauw-Fikkert, Six & Robben, 2014).<sup>10</sup> In de Nederlandse context spreekt men ook wel van verticaal en horizontaal toezicht.

In de context van regelnaleving op het gebied van belastingen (*tax compliance*) is het voorgaande uitgewerkt in een theoretisch model dat bekend staat als het Slippery Slope Framework (SSF).<sup>11</sup> Het SSF beschrijft dat er vanuit het perspectief van de toezichthouder – op hoofdlijnen – twee paden naar compliance zijn. Het ene pad is gebaseerd op de uitoefening van macht (in lijn met repressie en afschrikking), hetgeen leidt tot afgedwongen regelnaleving. Het andere pad is gebaseerd op vertrouwen en leidt tot bereidheid tot regelnaleving. Ook het SSF beschrijft dat een mix van beide paden nodig is om te komen tot een gewenst niveau van compliance. De hoofdlijnen van het SSF zijn gebaseerd op het niveau van een groep aan ondertoezichtgestelden. Op het niveau van de individuele ondertoezichtgestelde kan het echter zo zijn dat een van de twee soorten toezicht de juiste aanpak is om te komen tot maximale regelnaleving. Hoe te komen tot de juiste keuze op het niveau van de *individuele* ondertoezichtgestelde is uitgewerkt in de theorie van responsief handhaven.<sup>12</sup> Volgens deze theorie kan de toezichthouder de juiste aanpak baseren op de houding (*motivational posture*) van de ondertoezichtgestelde.

---

<sup>8</sup> May, P. & Winter, S. (1999). Regulatory enforcement and compliance: Examining Danish agro-environmental policy. *Journal of policy analysis and management*, 18:4, 625-651.

<sup>9</sup> Alm, J., Kirchler, E., Muehlbacher, S., Gangl, K., Hofmann, E., Kogler, C., & Pollai, M. (2012). Rethinking the research paradigms for analysing tax compliance behaviour. *CESifo Forum* 2/2012.

<sup>10</sup> Pauw-Fikkert, L, Six, F en Robben, P. (2014) Vertrouwen in Toezichtbeleid. *Beleid en Maatschappij*

<sup>11</sup> Kirchler, E., Hoelzl, E., & Wahl, I. (2007) Enforced versus voluntary tax compliance: the "slippery slope" framework. *Journal of Economic Psychology* 29(2008)210–225.

<sup>12</sup> Braithwaite, V. (2007). Responsive Regulation and Taxation: Introduction. *Law & Policy*, 29:1, 3-10.

De houding van de ondertoezichtgestelde kan zich volgens de theorie van responsief handhaven begeven op een continuüm van een positieve houding ten aanzien van regelnaleving tot een met een bewuste intentie om de regels niet te willen naleven. Responsief handhaven gaat ervan uit dat toezichthouders hun efficiëntie kunnen verhogen wanneer ze hun meer repressieve – en veelal duurste – toezichtsinstrumenten inzetten bij de ondertoezichtgestelden met de minst positieve grondhouding jegens regelnaleving. De ondertoezichtgestelden met de meest positieve grondhouding kunnen het best – waar nodig – worden ondersteund in hun regelnaleving. Toezichtsinstrumenten die zich daarop richten vallen in de categorie instrumenten die zijn gebaseerd op samenwerking en vertrouwen en die – in de context van het SSF – moeten leiden tot (meer) bereidheid tot regelnaleving.

#### *Een op vertrouwen gebaseerde toezichtsaanpak*

De horizontalisering van de samenleving leidt tot nieuwe toezichtsstrategieën bij toezichthouders, waarbij sprake is van vertrouwen in het zelfregulerend vermogen van organisaties.<sup>13</sup> Daarbij geeft de overheid – analoog aan het SSF model - de voorkeur aan een vertrouwensrelatie in plaats van sec een toezichtrelatie gebaseerd op repressieve controle.<sup>14</sup> Tussen een toezichthouder en een ondertoezichtgestelde is van nature sprake van een informatie-asymmetrie. De ondertoezichtgestelde weet – doorgaans – meer over zijn of haar eigen gedrag op het gebied van regelnaleving dan de toezichthouder. Alleen in een dergelijke context – waar een partij meer weet dan de andere partij – speelt vertrouwen een rol. Immers als beide partijen alles van elkaar weten, is sprake van zekerheid en speelt vertrouwen geen rol meer. Vertrouwen is de verwachting dat iemand jou niet in de steek laat, ook al is dat mogelijk. Er is sprake van vertrouwen als je afhankelijk van iemand bent voor iets dat belangrijk voor je is dat je niet volledig kan controleren, noch met zekerheid kan voorspellen. Vertrouwen is daarom de bereidheid het risico te lopen dat iemand (al dan niet bewust) iets fout doet.<sup>15</sup> Maar wat betekent vertrouwen in de context van toezicht? In de academische literatuur komen twee hoofdvormen van vertrouwen terug.

Eenzijds is sprake van impliciet vertrouwen, in de literatuur ook wel bekend als *identification-based trust*, *social trust* en *affective trust*. Anderzijds is sprake van geïnformeerd vertrouwen, in de literatuur ook wel bekend als *reason-based trust*, *calculative trust*, *rational trust* en *knowledge-based trust*. Impliciet vertrouwen wordt gezien als een automatische en onbewuste reactie, waarbij op basis van bepaalde kenmerken een andere partij automatisch wordt vertrouwd. Deze kenmerken kunnen losstaan van het onderwerp van het vertrouwen, bijvoorbeeld wanneer een persoon financieel advies van een ander vertrouwt op basis van een gedeelde etnische achtergrond. Dit wordt ook wel blind vertrouwen genoemd en de consensus is dat dergelijk vertrouwen in de context van een toezichthouder ongewenst is. Er is dan sprake van te veel en/of onterecht vertrouwen.

Geïnformeerd vertrouwen, daarentegen, wordt gezien als de juiste vorm van vertrouwen voor een toezichthouder. Geïnformeerd vertrouwen komt voort uit een rationeel proces, waarin de ene partij een bewuste afweging maakt of een andere partij te vertrouwen is. In deze afweging speelt een viertal factoren een belangrijke rol.<sup>16</sup> Deze vier factoren kunnen in de context van de relatie tussen een toezichthouder en een ondertoezichtgestelde als volgt worden toegelicht. Ten eerste beoordeelt de toezichthouder in welke mate sprake is van doelcongruentie; streeft de ondertoezichtgestelde doelen na die verenigbaar zijn met de doelen van de toezichthouder? Meer specifiek, zijn de doelen van de ondertoezichtgestelde in lijn met regelnaleving? Ten tweede moet sprake zijn van afhankelijkheid, indien bijvoorbeeld de toezichthouder afhankelijk is van de ondertoezichtgestelde voor het aanleveren

<sup>13</sup> Van Erp, J, Huisman, W, Van de Bunt, H, en Ponsaers, P. (2008) Toezicht en Compliance. Tijdschrift voor Criminologie.

<sup>14</sup> Six, FE (2010) Vertrouwen in toezicht. Tijdschrift voor Toezicht (2010) (1).

<sup>15</sup> <https://www.house-of-control.nl/wat-is-vertrouwen.html>

<sup>16</sup> Castelfranchi, C. & Falcone, R. (2010). Trust Theory: A Socio-Cognitive and Computational Model, John Wiley & Sons Ltd.

van informatie, dan is vertrouwen relevant (als de toezichthouder andere wegen kan bewandelen, waarbij hij niet afhankelijk is van de ondertoezichtgestelde, speelt vertrouwen mogelijk geen rol). Ten derde beoordeelt de toezichthouder andere kenmerken van de ondertoezichtgestelde. Dat betreft veelal kenmerken die makkelijker zijn vast te stellen dan de mate van regelnaleving, zoals de competentie (e.g. de mate van beheersing in een organisatie) en houding van een ondertoezichtgestelde. Ten vierde beoordeelt de toezichthouder de context van de ondertoezichtgestelde; is sprake van kansen of bedreigingen die regelnaleving door de ondertoezichtgestelde negatief kunnen beïnvloeden? Het kan bijvoorbeeld zijn dat de ondertoezichtgestelde grote financiële voordelen kan behalen door de regelnaleving te verminderen of dat externe druk wordt uitgeoefend op de ondertoezichtgestelde om de regelnaleving te verminderen.

Op vertrouwen gebaseerde toezichtsinstrumenten richten zich met name op het stimuleren van de bereidheid van ondertoezichtgestelden om uit zichzelf de regels na te leven. Breed beschouwd vallen ook meer dienstverlenende en ondersteunende activiteiten van toezichthouders hieronder. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het open staan voor – en beantwoorden van – vragen van ondertoezichtgestelden ('vooroverleg') en het geven van voorlichting. Een belangrijk onderscheidend kenmerk ten aanzien van meer repressieve toezichtsinstrumenten is dat op vertrouwen gebaseerde instrumenten zich richten op het voorkomen van regelovertreding (i.e., het stimuleren van regelnaleving), in plaats van het constateren en bestraffen van regelovertreding. Dit leidt ten aanzien van ondertoezichtgestelde organisaties tot de inzet van meer procesgerichte en op outcome gerichte toezichtsinstrumenten in plaats van meer op output-gerichte toezichtsinstrumenten. In een dergelijke setting werken de toezichthouder en de organisatie meer samen om te komen tot de gewenste uitkomsten (optimale regelnaleving en doelrealisatie) in plaats van dat de toezichthouder de organisatie post hoc beoordeelt.

### 2.3 Beschouwing

We constateren dat in de afgelopen decennia de relatie tussen overheid en ondertoezichtgestelden is veranderd. Er lijkt sprake van een afnemend vertrouwen in de overheid en toenemende polarisatie in de samenleving, leidend tot een complex speelveld waarop toezichthouders zich moeten bewegen. Dat betekent dat overheidstoezicht in de huidige, meer horizontale samenleving lijkt te zijn geënt op een aantal kenmerken van die samenleving, die we terugvinden in de besproken WRR-rapporten, zoals meer eigen verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven, meer evenwaardigheid tussen verschillende actoren in de samenleving, een constructieve dialoog tussen verschillende actoren, en meer samenwerking en gebruik van netwerkstructuren. Het enkel en alleen toepassen van repressieve vormen van toezicht – die zich met name richten op symptoombestrijding en daarmee onderliggende problemen niet oplossen, die niet effectief blijken omdat ze niet bijdragen aan doelrealisatie en die vaak zeer arbeidsintensief zijn – past niet meer in dit tijdsbeeld. Voor het toezicht betekent dit een andere manier van toezichthouden, onder andere gericht op het beïnvloeden van gedrag door het opbouwen van een professionele werkrelatie en het voeren van een constructieve dialoog met burgers en bedrijven (en andere stakeholders). Dat doet overigens niets af aan de eigen verantwoordelijkheid van de toezichthouder. Die heeft bovendien nog steeds (dezelfde) bevoegdheden, maar past, indien mogelijk, het *gebruik* van zijn bevoegdheden aan. Daarbij maakt de toezichthouder zoveel mogelijk gebruik maken van de eigen inbreng van de ondertoezichtgestelden en hanteert hij een omvattende strategie, waarin hij differentieert in de inzet van verschillende (horizontale en verticale) toezichtsinstrumenten, gebaseerd op oorzaken van niet-naleving.

Vanuit het perspectief van de bedrijven betekent dit bijvoorbeeld meer aandacht voor doelrealisatie en regelnaleving in de bedrijfsstrategie als duidelijke articulatie van de risicobereidheid van een bedrijf (de zogenoemde 'tone at the top'). Daarmee wordt het gesprek over doelrealisatie en beheersing van risico's onderwerp van gesprek in de bestuurskamer. Bij deze manier van toezichthouden staan burgers



en bedrijven centraal en spelen transparantie, (geïnformeerd) vertrouwen, het afleggen van verantwoording en het dienen van het publieke belang een belangrijke rol. De focus op het wegnemen van de oorzaken van niet-regelnaleving, impliceert dat toezichthouder en ondertoezichtgestelden binnen de geschetste context een leercirkel hanteren die ertoe moet leiden dat het toezicht zoveel mogelijk is gericht op het voorkomen van niet-naleving van wettelijke bepalingen en het stimuleren van ‘bovenwettelijke’ activiteiten, en daarmee op het bereiken van strategische en maatschappelijke doelen.

De academische literatuur heeft de afgelopen decennia in toenemende mate aandacht gevraagd voor het belang van op vertrouwen gebaseerde toezichtvormen, als aanvulling op de meer repressieve (en meer traditionele) toezichtvormen. Hiermee onderbouwt deze literatuur een aantal van de genoemde concepten uit het toezicht, zoals het (geïnformeerd) vertrouwen, het gebruik van vertrouwen en macht in een omvattende strategie, waarin het stimuleren van de bereidheid tot naleving bestaat of dient te bestaan naast het afdwingen van regelnaleving en samenwerking en dialoog. Door het opbouwen van een professionele werkrelatie en een constructieve dialoog ontstaat een meer horizontale relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden; dit is dan ook de origine van de term horizontaal toezicht, wat we in het volgende hoofdstuk bespreken.

### 3. Horizontaal toezicht

#### 3.1 Introductie van horizontaal toezicht

##### *Aanleiding*

In Nederland is het horizontaal toezicht (HT) als eerste in 2005 in de fiscale context geïntroduceerd, via een pilot met grote ondernemingen. De aanleiding hiervoor kwam voort uit het inzicht van de Belastingdienst dat niet kon worden doorgegaan op de oude, repressieve manier van toezichthouden. De Commissie Stevens (2012, p. 17) zegt hierover: “*De groei van het aantal belastingplichtigen, het volume van het goederenverkeer (Douane) en (later) het aantal toeslaggerechtigden viel steeds minder te verenigen met de traditionele manier van werken: het louter achteraf controleren van aangiften en bedrijfsadministraties en bestraffend optreden bij geconstateerde niet-naleving van regels. De uitvoeringslast voor de Belastingdienst groeide, evenals de administratieve lasten voor belastingplichtigen. De Belastingdienst stond niet alleen in dit soort problemen. Zij raakten de overheid over de volle breedte*”.<sup>17</sup>

Ook in andere toezichtsdomeinen is daarna HT geïntroduceerd, zoals in de zorg en de voedselveiligheid. In de zorg komt de aanleiding voor de introductie van HT voort uit de kosten rondom de registratie en declaratie van zorg. Binnen de medisch-specialistische zorg gaan jaarlijks miljoenen declaraties van zorgaanbieders naar zorgverzekeraars waarbij fouten worden gemaakt. Het controleren van de declaraties, het opnieuw indienen van declaraties bij fouten en de declaraties wederom controleren is een kostbare aangelegenheid.<sup>18</sup> In 2014 is in de zorg het initiatief genomen om het proces van registreren en declareren te veranderen en HT te introduceren.<sup>19</sup> De nieuwe werkwijze betekent dat de nadruk komt te liggen op de interne beheersing van dit proces bij de ziekenhuizen, zodat controle achteraf niet of nauwelijks meer nodig is.<sup>20</sup>

Een ander voorbeeld is de introductie van HT door de Douane. In de jaren 2005 en 2006 is Authorised Economic Operator (AEO), geïntroduceerd in de EU-wetgeving. Het toenmalige AEO-certificaat betekende dat het bedrijf door de douaneautoriteiten van de EU werd aangemerkt als een betrouwbare partij. Inmiddels is het AEO-certificaat vervangen door een AEO-vergunning. De Douane toetst of deze vergunning juist wordt beheerd en of de houder ook daadwerkelijk ‘in control’ is en is daarmee een basis voor HT.<sup>21</sup>

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft HT geïntroduceerd in de verschillende domeinen waarop zij toezicht houdt. De NVWA houdt toezicht op 7 ‘publieke belangen’, waaronder voedselveiligheid, productveiligheid, natuur en dierenwelzijn. De NVWA controleert of bedrijven letten op de publieke belangen (zoals voedselveiligheid) en of ze werken volgens kwaliteitssystemen. In het HT sluit de NVWA convenanten met ondertoezichtgestelden die hebben aangetoond dat zij hun wettelijke verplichtingen naleven én die gemotiveerd zijn om risico’s voor consumenten en medewerkers te beheersen.<sup>22</sup> De NVWA neemt daarmee het realiseren van maatschappelijke doelen (publieke belangen), zoals ook van belang in het omgevingsdomein, expliciet mee als onderdeel van HT.

---

<sup>17</sup> [Rapport van de commissie Stevens over horizontaal toezicht bij de Belastingdienst | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>18</sup> Ministerie van VWS (2018). 1e Voortgangsrapportage Rechtmatige Zorg. Aanpak van fouten en fraude. 21-12-2018, par. 2.1.5. [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Z24714&did=2018D61641](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z24714&did=2018D61641)

<sup>19</sup> Van Neerbos, L. & Van der Ven, A. (2021). Horizontaal toezicht in de zorg: het belang van interne beheersing en vertrouwen. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 95:5/6, 179-190.

<sup>20</sup> [Horizontaal toezicht: Op weg naar een betere aanpak van controle - Zorgvisie](#)

<sup>21</sup> <https://www.customsknowledge.nl/nl/thema/aeo>

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld het toezicht op cateraars die zich aan de Warenwet moeten houden.

<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/inspectieresultaten-caterateurs>



### *Centrale gedachte*

In de fiscaliteit steunt HT op de centrale gedachte dat burgers, bedrijven en instellingen meer mogen worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheden en dat de Belastingdienst en belastingplichtigen een wederzijds belang hebben bij het tot stand brengen van een vertrouwensrelatie, waarbij een onnodig zware toezichtslast met lastige discussies en correcties achteraf kan worden vermeden.<sup>23</sup> In de zorg geldt als centrale gedachte het herstel van het vertrouwen, door samenwerking op basis van ‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘volledige transparantie’. In de ideale situatie geldt de verantwoording door het ziekenhuis als afsluiting van het omzetjaar, in plaats van als startpunt van het controleproces van de zorgverzekeraar.<sup>24</sup> Deze centrale gedachten, zoals meer eigen verantwoordelijkheid voor bedrijven, een constructieve dialoog tussen verschillende actoren en meer samenwerking, vinden we terug in de eerder besproken WRR-rapporten en zijn daarmee pijlers voor modernisering van het toezicht. Het gedachtengoed rondom de AEO-vergunning is gebaseerd op het bevorderen van de compliance en het nemen van eigen verantwoordelijkheid door (goedwillende) organisaties.<sup>25</sup> Uitgangspunt daarbij is dat bedrijven en Douane nauw samenwerken. Ze hebben als gemeenschappelijk doel het verhogen van de veiligheid van de internationale logistieke keten. De Douane wil met de AEO-vergunning ook legale handelstromen beter faciliteren. Daarnaast wordt de AEO-vergunning steeds belangrijker als kwaliteitscertificaat. Hiermee tonen bedrijven aan dat ze onderdeel (willen) zijn van een veilige logistieke keten. De interne beheersing die ten grondslag ligt aan het afgeven van een AEO-vergunning is daarmee ook de basis voor deelname aan HT.<sup>26</sup> Samenwerken betekent in de context van HT derhalve het hebben van een gemeenschappelijk doel (bijvoorbeeld omgevingsveiligheid) waarbij eenieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid aan bijdraagt, het opbouwen van een professionele werkrelatie en het voeren van een constructieve dialoog.

### *Doel en definities*

De introductie van HT is natuurlijk geen doel op zich, maar met dit beleidsinstrument streeft de toezichthouder – als onderdeel van het totale toezicht - bepaalde doelen na.

Rijsbergen en Siglé definiëren de fiscale variant van het HT als volgt: “*Horizontaal toezicht is een verzameling van activiteiten gericht op het stimuleren van structurele fiscale regelnaleving en snellere rechtszekerheid vanuit de uitgangspunten wederzijds begrip, wederzijdse transparantie en geïnformeerd vertrouwen.*”<sup>27</sup> In de context van de zorg is HT als volgt omschreven: “*Met horizontaal toezicht zorgen zorgaanbieders en zorgverzekeraars gezamenlijk voor een juiste besteding van huidige en toekomstige zorguitgaven. Zorgaanbieders en zorgverzekeraars creëren samen op een efficiënte, effectieve en tijdige manier zekerheid over deze uitgaven naar alle ketenpartijen en geven samen invulling aan de maatschappelijke verantwoording over deze uitgaven.*”<sup>28</sup>

Beide definities geven inzicht in het doel van HT vanuit het perspectief van de toezichthouder, en vanuit het perspectief van de ondertoezichtgestelde. Het doel is voor de toezichthouder is om – op een zo efficiënt mogelijke wijze – de mate van regelnaleving van de bedrijven op het gewenste niveau te krijgen dan wel houden en daarmee zijn strategische en maatschappelijke doelen te realiseren. In lijn hiermee is het doel voor bedrijven om zekerheid te krijgen over de mate waarin zij hun doelen op het

---

<sup>23</sup> [Rapport van de commissie Stevens over horizontaal toezicht bij de Belastingdienst | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>24</sup> [Horizontaal toezicht: Op weg naar een betere aanpak van controle - Zorgvisie](#)

<sup>25</sup> Douane (2013). MLTP Douane 2013-2017.

<sup>26</sup>

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane\\_voor\\_bedrijven/naslagwerken\\_en\\_ove\\_rige\\_informatie/authorised\\_economic\\_operator\\_aeo/uw-aeo-vergunning-in-het-kort/](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane_voor_bedrijven/naslagwerken_en_ove_rige_informatie/authorised_economic_operator_aeo/uw-aeo-vergunning-in-het-kort/)

<sup>27</sup> Zie ‘Rijsbergen en Siglé (2021), Het doorontwikkeld horizontaal toezicht’ van de Belastingdienst, Weekblad Fiscaal Recht’.

<sup>28</sup> Neerbos, L. van en Ven, A. van der (2021), Horizontaal toezicht in de zorg: het belang van interne beheersing en vertrouwen. Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie (MAB)

vlak van regelnaleving behalen én om de administratieve lasten daarbij waar mogelijk te beperken. De definitie van HT in het zorgdomein en de uitwerking van de AEO door de Douane benadrukken ook de gezamenlijkheid en daarmee het gezamenlijk belang c.q. de noodzakelijke samenwerking van ondertoezichtgestelde en toezichthouder om gestelde doelen te bereiken. Hoe die samenwerking binnen het HT vormt krijgt beschrijven we hierna.

Het HT - zoals we dat in dit onderzoek bespreken - is een vorm van *overheidstoezicht*.<sup>29</sup> Het is te duiden als een *onderdeel* van een allesomvattende toezichtstrategie van de toezichthouder en komt daarmee ook niet in plaats van meer repressieve vormen van toezicht maar is daar een aanvulling op.<sup>30</sup> In HT bepaalt de toezichthouder of en in welke mate hij kan steunen op interne en externe controlewerkzaamheden die al door het bedrijf zelf of externe partijen (zoals een accountant) zijn uitgevoerd. De resultaten van die werkzaamheden voeden zijn informatiepositie. Afhankelijk van de mate waarop hij op die werkzaamheden kan steunen en dus hoe beter zijn informatiepositie is, past hij zijn toezicht aan. Deze beide componenten – HT en meer repressieve vormen van toezicht - zijn derhalve communicerende vaten (in een allesomvattende toezichtsstrategie).

#### *Uitgangspunten, houding en proces*

De definitie van het HT in de zorgcontext benadrukt zoals gezegd expliciet dat HT een gezamenlijk proces is. Dat geldt ook in de fiscale context waarin dit tot uitdrukking komt in de onderlinge werkrelatie, die een essentieel onderdeel van HT is. De definitie van HT in de fiscaliteit geeft nadere invulling van de uitgangspunten op basis waarvan een goede werkrelatie kan worden opgebouwd, namelijk wederzijds begrip, wederzijdse transparantie en geïnformeerd vertrouwen. Deze uitgangspunten zien we ook terug in het domein van de voedselveiligheid: “Partijen baseren hun onderlinge relatie op transparantie, begrip en vertrouwen.”<sup>31</sup> De zorgsector hanteert de term ‘gefundeerd vertrouwen’. Het fundament van dit vertrouwen is gebaseerd op de volgende uitgangspunten: wederzijdse transparantie, heldere communicatie en samenwerking (zijnde samen zorgdragen voor een juiste besteding van de zorguitgaven).<sup>32</sup> Hoe het HT in de fiscaliteit vorm krijgt is door de auteurs van dit rapport uitgewerkt het volgende model (zie Figuur 1):

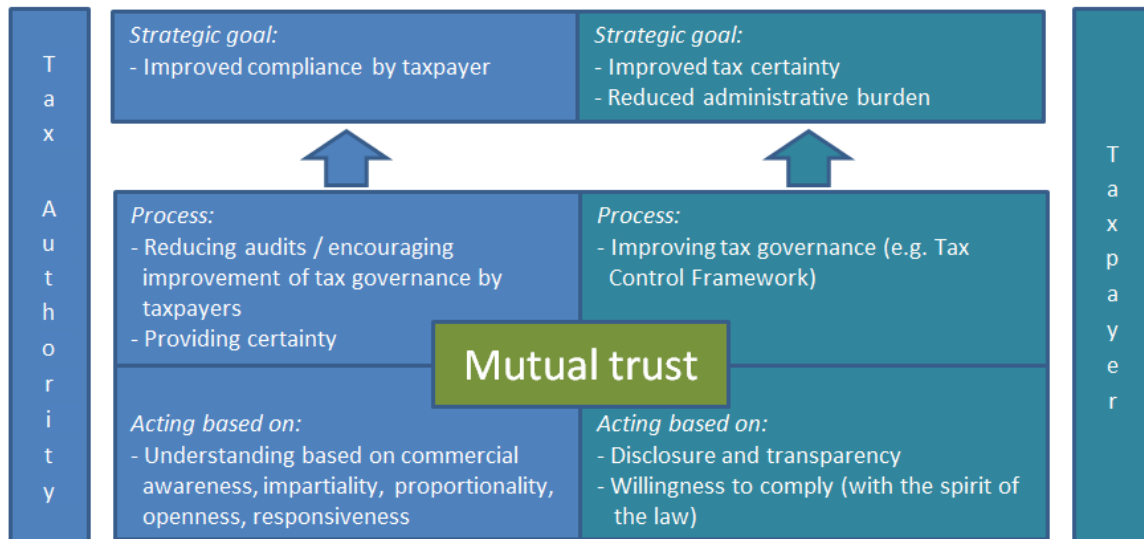
---

<sup>29</sup> In de praktijk wordt de term horizontaal toezicht soms op een andere manier gebruikt. Het Expertisecentrum voor Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006) omschrijft het horizontaal toezicht als “een vorm van formele sociale controle: *niet-overheidscontrole* gericht op de verbetering van kwaliteit van producten en diensten binnen bepaalde beroepsgroepen/bedrijfstakken. [https://www.kcbr.nl/sites/default/files/Tafel\\_van\\_Elf\\_veelzijdig\\_instrument.pdf](https://www.kcbr.nl/sites/default/files/Tafel_van_Elf_veelzijdig_instrument.pdf)

<sup>30</sup> Commissie Horizontaal toezicht Belastingdienst (2012), p.43.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/06/20/rapport-van-de-commissie-stevens-over-horizontaal-toezicht-bij-de-belastingdienst>

<sup>31</sup> <https://www.nvwa.nl/ondernemers/toezicht-maatregelen-en-boetes/uitgangspunten-nvwa-toezicht> en voorbeeldconvenant: <https://www.nvwa.nl/binaries/nvwa/documenten/nvwa/organisatie/convenanten/publicaties/convenant-horizontaal-toezicht---perfetti-van-melle/Convenant+Horizontaal+Toezicht+-+Perfetti+Van+Melle.pdf>

<sup>32</sup> <https://www.horizontaaltoezichtzorg.nl/wat-is-horizontaal-toezicht/leidende-principes/>



*Figuur 1: The common denominators of co-operative compliance strategies (Van der Hel & Siglé, 2015)*

Figuur 1 visualiseert de twee relevante partijen binnen de fiscale variant van HT: de belastingplichtige bedrijven en de toezichthouder (in casu de Belastingdienst). Voor elk van deze partijen bevat Figuur 1 de gewenste grondhouding, het gewenste gedrag, dat gestalte krijgt via de inrichting van een (gezamenlijk) proces, en de strategische doelen. Van de kant van de toezichthouder is de gewenste grondhouding binnen HT gebaseerd op begrip voor de belangen van het bedrijf en een onpartijdige opstelling. Bij het uitvoeren van toezichtwerkzaamheden dient de toezichthouder daarbij proportioneel en responsief te zijn; dit betekent het aanpassen van zijn werkzaamheden aan de karakteristieken en het gedrag van het bedrijf (in lijn met het eerder besproken responsief handhaven). De toezichthouder doet hierdoor geen werk wat al door een andere partij is gedaan. Tot slot benadrukt dit model het belang van een transparante houding van de toezichthouder. In lijn hiermee dient de grondhouding van het bedrijf ook te zijn gebaseerd op transparantie en een bereidheid tot het delen van alle relevante documentatie die de toezichthouder nodig heeft. Daarnaast dient voorop te staan dat het bedrijf de intentie heeft wet- en regelgeving na te leven (intrinsieke motivatie). Dat betekent niet alleen handelen naar de letter maar ook naar de geest van de wet.

Voor wat betreft het gewenste gedrag dient het bedrijf haar eigen verantwoordelijkheid te nemen in het naleven van de wet- en regelgeving met behulp van het inrichten van een (aantoonbaar) goed functionerend beheersingsraamwerk. De toezichthouder dient in zijn toezicht gebruik te maken van dit raamwerk en zijn eigen toezichtwerkzaamheden hieraan aan te passen. Dit betekent dat hoe beter het beheersingsraamwerk functioneert, des te beter de informatiepositie van de toezichthouder is en hoe lager de (repressieve) toezichtactiviteiten zijn. Daarbij dient de toezichthouder er ook naar te streven de bedrijven zoveel mogelijk zekerheid te geven over de juiste interpretatie van wet- en regelgeving en de positie van het bedrijf qua mate van regelnaleving.

Om de gestelde doelen te behalen met deze manier van werken, speelt vertrouwen een centrale rol (vandaar de centrale positie in dit model). Vertrouwen is in deze context te relateren aan de informatiepositie van de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde: beide weten niet alles van elkaar, maar door het gezamenlijk proces wel voldoende om het toezicht vorm te geven. Zonder dergelijk vertrouwen – zo leert de ervaring – kan HT niet werken. Bijvoorbeeld, als het bedrijf werkt aan haar beheersing maar de toezichthouder vertrouwt niet op de goede intenties van het bedrijf, dan zal de toezichthouder ook nooit gebruik willen maken van deze beheersing om zijn toezicht te reduceren. Tegelijkertijd, als het bedrijf de indruk heeft dat de toezichthouder kleine tekortkomingen streng bestraft zal zij minder snel bereid zijn informatie over het functioneren van haar eigen beheersing met de

toezichthouder te delen. Met andere woorden: in een coöperatieve aanpak is het van belang dat de bedrijven een consistente, objectieve en eerlijke behandeling van toezichthouder ervaren (procedurele rechtvaardigheid). Dat moet bijdragen aan een kwalitatief betere werkrelatie tussen die bedrijven en de toezichthouder, wat op zijn beurt zou moeten leiden tot een versterking van vertrouwen.

Alhoewel gecreëerd voor de fiscale context, is dit model ook toepasbaar op bijvoorbeeld de context van HT in de zorg. Zo speelt ook in deze context het begrip vertrouwen een centrale rol als de eerste van tien leidende principes.<sup>33</sup> Andere belangrijke overeenkomsten zien op het belang van de intrinsieke motivatie van het bedrijf (leidend principe 2), het aanpassen van het toezicht op de beheersing van het bedrijf (leidend principe 6 spreekt van 'maatwerk'), zekerheid over de interpretatie van wet- en regelgeving (leidend principe 8) en een vermindering van administratieve lasten (leidend principe nummer 10).

Het belang van een goede interne beheersing van bedrijven en het aanpassen van het toezicht door de toezichthouder staat ook voorop bij het HT in de context van voedselveiligheid.<sup>34</sup> Daarbij werken bedrijven en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) samen op basis van vertrouwen, begrip en transparantie. Dat leggen beide partijen – net als in de fiscale context – vast in een convenant. Naast het belang van het naleven van wet- en regelgeving speelt ook zekerheid een belangrijke rol in deze context. In het convenant committeert de NVWA zich tot het alle relevante zaken die kunnen leiden tot een verschil van inzicht te bespreken met de deelnemende bedrijven. Eenzelfde logica gaat op voor de AEO bij de Douane; de gecertificeerde bedrijven dragen meer eigen verantwoordelijkheid en in ruil daarvoor krijgen zij te maken met minder toezicht en daarmee een meer soepel verlopende goederenstroom.

Geconcludeerd kan worden dat het HT in Nederland en in het buitenland al in verschillende domeinen is geïntroduceerd.<sup>35</sup> Daarbij komen de uitgangspunten qua grondhouding, gewenst gedrag en strategische doelen van betrokken partijen sterk overeen. In Figuur 1 zijn deze uitgangspunten samengevat.

#### *Voor- en nadelen*

Wanneer we de mogelijke voor- en nadelen van HT (in algemene zin) op een rijtje zetten komen we tot de volgende voorbeelden (zie Tabel 1). Deze zijn door de toezichthouders, adviseurs en bedrijven genoemd, dan wel blijken uit evaluaties.

---

<sup>33</sup> Zie: [Leidende principes - Horizontaal Toezicht Zorg](#)

<sup>34</sup> Zie: [Convenanten | Over de NVWA | NVWA](#)

<sup>35</sup> Ook buiten Nederland is deze werkwijze door veel toezichthouders geïntroduceerd, zij het met name in de fiscale context. Tientallen belastingautoriteiten werken - op zowel nationaal als internationaal niveau - met zogenoemde cooperative compliance-programma's. Hoewel daarbij sprake is van enige *couleur locale*, zijn de uitgangspunten veelal gelijk aan hetgeen hierboven is beschreven.

| <b>Ondertoezichtgestelde</b>  |   |
|---|---|
| <i>Voordelen</i>  | <i>Nadelen</i>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- een (vast) aanspreekpunt bij de toezichthouder</li> <li>- snellere afhandeling van vragen en dergelijke</li> <li>- een betere werkrelatie met de toezichthouder</li> <li>- efficiëntere (interne) processen</li> <li>- vermindering van fouten/risico's (door beter risicomanagement)</li> <li>- sneller zekerheid</li> <li>- verlaagde nalevingskosten</li> <li>- betere reputatie (in het kader van ESG en MVO)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- meer transparantie dan wettelijk vereist</li> <li>- inzet van mensen en middelen (m.n. in beginfase)</li> <li>- geen grensverkenning op het gebied van regelgeving</li> <li>- hoge verwachtingen van de toezichthouder (druk)</li> <li>- afhankelijkheid van het toegewezen aanspreekpunt bij de toezichthouder</li> </ul>   |
| <b>Toezichthouder</b>   |   |
| <i>Voordelen</i>  | <i>Nadelen</i>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- een betere informatiepositie voor toezicht</li> <li>- een beter risicomanagement</li> <li>- minder (kostbaar) repressief toezicht</li> <li>- hogere regelgeving door ondertoezichtgestelden</li> <li>- efficiëntere processen door verbetering van communicatie</li> <li>- het oplossen van onderliggende problematiek</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- inrichten van processen</li> <li>- risico van verkleving<sup>36</sup></li> <li>- teveel mensen en middelen in moeten zetten waardoor rest van toezicht onder druk komt (m.n. in beginfase)</li> <li>- te weinig personeel om HT goed uit te voeren</li> <li>- extra inspanning op het gebied van training</li> <li>- verstoren samenwerking met andere toezichthouders (die geen HT hanteren)</li> <li>- risico van schijngedrag<sup>37</sup></li> </ul> |

*Tabel 1: Voor- en nadelen van HT*

### 3.2 Het proces van horizontaal toezicht

Zoals blijkt uit de beschrijving in Paragraaf 3.1 en uit Figuur 1 ligt aan HT een proces ten grondslag. We komen hier uitgebreid op terug in Hoofdstuk 5, waarin we de toepasselijkheid van HT voor het omgevingsdomein bespreken. In deze paragraaf beschrijven we op hoofdlijnen de volgende belangrijke processtappen (waarbij we de gemene deler uit de verschillende varianten van HT bij de verschillende toezichthouders hebben genomen):

1. **Start van HT:** de toezichthouder neemt het initiatief tot het mogelijk maken van HT in het domein en communiceert hier in- en extern over.
2. **Initiatief nemen:** het bedrijf neemt het initiatief tot het willen deelnemen aan HT door het doen van een verzoek hiertoe aan de toezichthouder.
3. **Houden tone at the top-gesprek:** de toezichthouder (doorgaans een medewerker op managementniveau) en het bestuur van het bedrijf bespreken de bereidheid tot samenwerking, het na willen leven van regels en de voorwaarden tot deelname aan HT. Dit betekent ook dat het gesprek hierover zich niet beperkt tot de werkvloer, maar allereerst in de bestuurskamer dient te worden gevoerd.
4. **Doen van self-assessment:** het bedrijf voert een self-assessment uit om te toetsen of het aan de voorwaarden (toelatingscriteria) voldoet. De toezichthouder voert hier een globale beoordeling op uit, onder andere door het self-assessment te toetsen aan de hand van de reeds bij hem aanwezige informatie over het bedrijf.

<sup>36</sup> Het gaat om het risico dat medewerkers van de toezichthouder hun objectieve oordeelsvorming niet mogen verliezen en dat sprake moet zijn en blijven van een zakelijke band.

<sup>37</sup> Het gaat om het risico dat de toezichthouder of de ondertoezichtgestelde voorgeven te werken volgens horizontaal toezicht, maar in de praktijk nog steeds op de meer traditionele manier werken (en dus schijngedrag vertonen).

5. **Vastleggen:** indien het bedrijf aan alle voorwaarden voldoet voor deelname, legt de toezichthouder de afspraken over de manier van werken en ieders verantwoordelijkheden vast. Dit kan bijvoorbeeld in de vergunning (al dan niet met een beperkte looptijd).
6. **Samenwerken:** beide partijen plannen regelmatig overlegmomenten in om relevante ontwikkelingen en vraagstukken te bespreken. Samenwerken betekent hier het opbouwen van een professionele werkrelatie (en daarmee het bepalen van een duidelijke werkwijze), het voeren van een constructieve dialoog en het bepalen van een gemeenschappelijk doel waaraan eenieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid bijdraagt.
7. **Monitoren:** het bedrijf voert interne monitoring uit ter beoordeling van de interne beheersing. En daarmee dragen zowel interne beheersing als monitoring bij aan de bevordering van doelrealisatie. Periodiek informeert het bedrijf de toezichthouder inzake de resultaten van de monitoring. Dit is een continu proces van evaluatie en verbetering, om fouten te voorkomen en risico's waar mogelijk proactief aan te pakken.
8. **Inspectie:** de toezichthouder past zijn toezicht aan en toetst periodiek – waar nodig en wenselijk geacht en aanvullend op de resultaten van de monitoring – de werking van HT.
9. **Evaluatie:** na afloop van de looptijd – dan wel periodiek - vindt een evaluatie plaats.

Om aan HT te kunnen deelnemen dient een bedrijf aan een aantal voorwaarden – zoals toelatingscriteria en geschiktheidscriteria - te voldoen zoals blijkt uit de weergegeven processtappen. *Toelatingscriteria* kunnen betrekking hebben op zowel omvang van de organisatie als de geschiktheid. In het fiscale domein is bijvoorbeeld de toelating tot HT met een individueel convenant, voorbehouden aan de ondernemingen die kwalificeren als ‘groot’ op basis van de criteria van Boek II BW. *Geschiktheidscriteria* kunnen zowel betrekking hebben op de gewenste houding (bijvoorbeeld bereidheid om na te willen leven en samen te willen werken) of het te vertonen gedrag. Dat laatste komt bijvoorbeeld in het fiscale domein onder andere tot uitdrukking in het opstellen van een fiscale strategie, het uitvoeren van een fiscale risicoanalyse en het opzetten van een systeem van monitoring (om vast te stellen of de afgesproken werkwijze in de praktijk ook inderdaad werkt zoals gewenst). Bij de start van deelname aan HT in het fiscale domein en bij de Douane<sup>38</sup> dient het bedrijf een self-assessment uit te voeren om te laten zien dat het voldoet aan de toelatingscriteria van HT. In de zorgsector gebruiken bedrijven een ‘afwegingskader’ en een ‘Instapmodel HT’. Het afwegingskader bevat uitgangspunten, principes en voorbeelden die voor zorginstellingen een goede en objectieve afweging faciliteren om al dan niet over te stappen op HT.<sup>39</sup> Nadat een zorgaanbieder op basis van het afwegingskader tot het besluit is gekomen dat invoering van HT zinvol is, kan hij op basis van het Instapmodel bepalen of hij daadwerkelijk klaar is om over te gaan op een HT-relatie. Met behulp van het zogenoemde Instapmodel Horizontaal Toezicht maakt een zorgaanbieder aantoonbaar dat de huidige mate van governance, riskmanagement en compliance rondom de rechtmatigheid van de zorgdeclaraties voldoende is voor een effectieve HT-relatie.

### 3.3 Evaluatie en evolutie van horizontaal toezicht in verschillende domeinen

In andere domeinen dan het omgevingsdomein is al langere tijd sprake van horizontale toezichtvormen; in de fiscale context bestaat het HT zelfs al bijna 20 jaar. Dit betekent dat HT (soms al meerdere malen) is geëvalueerd en dat men lering heeft getrokken uit fouten uit het verleden.

---

<sup>38</sup>

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane\\_voor\\_bedrijven/naslagwerken\\_en\\_ove\\_rige\\_informatie/authorised\\_economic\\_operator\\_aeo/aeo-self-assessment/](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane_voor_bedrijven/naslagwerken_en_ove_rige_informatie/authorised_economic_operator_aeo/aeo-self-assessment/)

<sup>39</sup> Afwegingskader (2019) [https://horizontaaltoezichtzorg.nl/wp-content/uploads/2020/11/htz\\_ggz\\_afwegingskader\\_def-1.0.pdf](https://horizontaaltoezichtzorg.nl/wp-content/uploads/2020/11/htz_ggz_afwegingskader_def-1.0.pdf)



Het HT in het fiscale domein is meerdere malen geëvalueerd. Deels intern door de Belastingdienst zelf, deels door de Commissie Stevens en deels met wetenschappelijk onderzoek.<sup>40</sup> Ook verschillende buitenlandse vormen van HT in het fiscale domein zijn geëvalueerd, bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, Australië, Verenigd Koninkrijk en Ierland. Vanuit alle voornoemde evaluaties is een aantal lessen te leren voor domeinen waar het HT voor het eerst wordt geïntroduceerd.

Ook in de zorg zijn verschillende evaluaties uitgevoerd, onder andere door de sector zelf.<sup>41</sup> Het Landelijk Platform HT heeft een werkgroep Evaluatie HT ingesteld. Deze werkgroep heeft zes afzonderlijk evaluaties van de initiatiefnemers van HT in de zorg vertaald naar één gezamenlijke evaluatie. Deze gezamenlijke evaluatie is opgesteld aan de hand van de 10 leidende principes van HT in de zorg en vastgesteld door de initiatiefnemers van HT in de zorg.<sup>42</sup>

In deze paragraaf gaan we nader in op uitgevoerde evaluaties en *lessons learned* voor zover relevant voor het omgevingsdomein. We bespreken deze aan de hand van de volgende onderverdeling: aanbevelingen over (1) het concept HT, over (2) de werkwijze en over (3) de resultaten van HT.

### *(1) Het concept horizontaal toezicht*

Uit de evaluatie van HT in de zorg blijkt het belang van het hebben van *duidelijke doelstellingen*.<sup>43</sup> Ook in de fiscaliteit geldt hetzelfde. Dit is onder andere van belang voor het bepalen van de werkwijze in HT en het afleggen van verantwoording hierover. Het inzicht hoe bepaalde activiteiten kunnen bijdragen aan het behalen van de (strategische) doelen en welke kpi's hieruit kunnen worden afgeleid voor het afleggen van verantwoording dient te worden uitgewerkt in een zogenoemde beleidstheorie. In andere woorden, toezichthouders moeten vooraf scherp hebben op welke wijze HT kan bijdragen aan het behalen van de doelen van de toezichthouder. Aanvullend dient de toezichthouder ook periodiek de daadwerkelijke effecten van het toezicht (zowel horizontaal als meer traditioneel) te meten om zo inzichtelijk te maken of de beleidstheorie in de praktijk ook werkt zoals bedoeld. Dat betekent dat de toezichthouder andere kpi's moet hanteren dan output-gerelateerde (zoals aantallen interventies, aantallen boetes etc.), die meer op outcome zijn gericht. Van Neerbos & Van der Ven geven aan dat duidelijkheid over de beoogde doelen van HT de kans op een succesvolle invoering vergroot.

Ook helderheid over *de definitie of omschrijving van horizontaal toezicht* is van belang, bijvoorbeeld om kritiek – onder andere op de terugloop van het aantal traditionele controles - dat de Belastingdienst geen toezicht meer uitvoerde tegen te gaan. Zo stond op de website van de Belastingdienst en in allerlei externe communicatie-uitingen lange tijd niet wat HT nu eigenlijk is en waarom de Belastingdienst HT toepast. Vaak waren veel woorden nodig om uit te leggen dat het 'een werkwijze' of een vorm van 'samenwerking' is en dat heeft de kritiek over het feit of er überhaupt nog wel sprake was van 'toezicht' gevoed.<sup>44</sup>

Een belangrijk uitgangspunt in het concept van HT is de *bereidheid* om regels na te leven (*intrinsieke motivatie*). Dit beeld komt ook terug in de evaluatie van Van Neerbos & Van der Ven die in de zorgsector het advies geven voor ziekenhuizen om pas over te gaan op HT wanneer er voldoende

---

<sup>40</sup> Zie 'Van der Hel en Siglé (2019), Herijking horizontaal toezicht: noodzakelijk kwaad of logisch gevolg?', Tijdschrift voor Toezicht' voor een overzicht van alle evaluaties tot en met 2019.

<sup>41</sup> Onder andere Van Neerbos, L. & Van der Ven, A. (2021). Horizontaal toezicht in de zorg: het belang van interne beheersing en vertrouwen. Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, 95:5/6, 179-190; Horizontaal Toezicht in de Zorg. Evaluatie, verbeteracties en ambities 2025 (2022). <https://www.horizontaaltoezichtzorg.nl/actueel/landelijke-evaluatie-horizontaal-toezicht-zorg/>

<sup>42</sup> Horizontaal Toezicht in de Zorg. Evaluatie, verbeteracties en ambities 2025 (2022).

<sup>43</sup> Neerbos, L. van en Ven, A. van der (2021), Horizontaal toezicht in de zorg: het belang van interne beheersing en vertrouwen. Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie (MAB).

<sup>44</sup> Zie 'Van der Hel en Siglé (2019), Herijking horizontaal toezicht: noodzakelijk kwaad of logisch gevolg?', Tijdschrift voor Toezicht' voor een overzicht van alle evaluaties tot en met 2019.



intrinsieke motivatie is om risico's te beheersen aan de voorkant van het proces.<sup>45</sup> Uit de evaluatie in de zorgsector blijkt de intrinsieke motivatie onder druk te komen staan als de focus van HT zich alleen richt op HT als verantwoordingsinstrument. Wanneer een organisatie zelf wil leren dan verbetert dat de intrinsieke motivatie. HT zou dan ook nadrukkelijker (eerst) moeten worden ingezet om de eigen organisatie op orde te krijgen en als dé manier om duurzaam in control te zijn en niet sec als een verantwoordingsmethode (ook al is dat het ook).<sup>46</sup>

Ook is het van belang dat vooraf wordt getoetst of het in te voeren HT-concept wel past binnen het wettelijke kader. Bij de introductie van HT in Zweden bleek HT niet goed te werken omdat het wettelijk kader weinig mogelijkheden bood voor differentiatie in het toezicht door de Zweedse belastingdienst. Indien een toezichthouder geen ruimte heeft (of ervaart) om te differentiëren in de wijze waarop bij bedrijven toezicht wordt gehouden, heeft HT onvoldoende toegevoegde waarde voor die bedrijven.<sup>47</sup> Dat leidde uiteindelijk tot een mislukking van het HT-programma in Zweden. Overigens lijkt de nieuwe Omgevingswet in Nederland wel voldoende ruimte te bieden voor de binnen HT benodigde differentiatie.

Tot slot kan de (juridische) cultuur van een land (of een domein) tot verschillen leiden. Een interessant voorbeeld is het verschil tussen het HT van de Nederlandse belastingdienst versus het HT (Compliance Assurance Process, hierna CAP) van de Amerikaanse belastingdienst. De Amerikaanse belastingdienst verwacht van bedrijven in het HT-programma een zeer hoge mate van beheersing en compliance met een lage tolerantie voor eventuele onjuistheden. Waar de Nederlandse belastingdienst het HT meer ziet als een proces van voortdurende verbetering van (onder andere) de mate van beheersing, onderkent de Amerikaanse belastingdienst 3 fasen met steeds striktere eisen per fase.

## (2) De werkwijze

De commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst heeft in haar evaluatie het belang genoemd van het hebben van duidelijke *'toelatingscriteria'*.<sup>48</sup> Zo dient helder te zijn welke bedrijven in aanmerking kunnen komen (toelatingscriterium), aan welke voorwaarden dient te worden voldaan (geschiktheidscriteria), op welke wijze die voorwaarden worden getoetst en wat de gevolgen van deelname zijn voor de bedrijven. Dit is niet alleen van belang voor duidelijkheid richting de (potentiële) deelnemers, maar ook voor de medewerkers van de toezichthouders zelf opdat die kunnen zorgen voor voldoende eenheid in de uitvoering. Het belang van het meenemen van de eigen medewerkers heeft de Belastingdienst bijvoorbeeld benadrukt bij zijn eigen herijking in de periode 2019-2022.<sup>49</sup> Naar aanleiding van die herijking heeft de Belastingdienst de voorwaarden voor deelname aan HT geëxpliciteerd middels een zestal concrete toelatingscriteria.

In het kader van voornoemde herijking heeft de Belastingdienst ook direct de aan het *beheersingsraamwerk* ('tax control framework') gestelde eisen verscherpt. Het was de ervaring van de Belastingdienst dat HT alleen werkt bij bedrijven met een aantoonbaar goed werkend beheersingssysteem. Voorheen vertrouwde de Belastingdienst erop dat een bedrijf met goede intenties een dergelijk beheersingssysteem altijd kon implementeren tijdens deelname, maar ervaring leerde dat niet alle bedrijven in staat waren dan wel de wil hadden om een beheersingssysteem van voldoende niveau te implementeren. Het niet willen kan leiden tot schijngedrag, wat betekent dat bedrijven wel zeggen te willen deelnemen aan HT, maar in de praktijk daar geen of onvoldoende uitvoering aan geven en wellicht speculeren dat de toezichthouder dat niet ziet (bijvoorbeeld door te veel focus op de

<sup>45</sup> Onder andere Van Neerbos, L. & Van der Ven, A. (2021). Horizontaal toezicht in de zorg: het belang van interne beheersing en vertrouwen. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 95:5/6, 179-190

<sup>46</sup> Horizontaal Toezicht in de Zorg. Evaluatie, verbeteracties en ambities 2025 (2022), p.5.

<sup>47</sup> Björklund Larsen (2016), Sweden: Failure of a Cooperative Compliance Project? *FairTax Working Paper Serie*, nr. 7.

<sup>48</sup> Commissie Horizontaal toezicht Belastingdienst (2012), p.87.

<sup>49</sup> Zie 'Rijsbergen en Siglé (2021), Het doorontwikkeld horizontaal toezicht' van de Belastingdienst, *Weekblad Fiscaal Recht*'.

werkrelatie en te weinig op het toezicht). Uit de evaluatie in de zorgsector blijkt dat HT soms te instrumenteel kan worden ingevuld. Dat is vooral het geval als de aanbevelingen in het Control Framework (zijnde een gestructureerd beheersingsraamwerk dat in de praktijk van de Zorg de uitvoering van Horizontaal Toezicht faciliteert) als hard voorschrift worden toegepast, terwijl in de toepassing van het beheersingsraamwerk maatwerk mogelijk en nodig is.<sup>50</sup>

Duidelijkheid over de invulling van het begrip (*geïnformeerd*) *vertrouwen* is noodzakelijk om te voorkomen dat de samenleving, de politiek, niet deelnemende bedrijven maar ook eigen medewerkers de toezichthouder verwijten dat hij te goedgelovig is en geen toezicht meer uitoefent. Hier speelt een goed ingericht beheersingsraamwerk en de wijze waarop monitoring van de werking van dit beheersingsraamwerk wordt uitgevoerd een belangrijke rol. Beheersingssystemen en de verantwoording daarover versterken het vertrouwen omdat het werkt als een garantiebewijs aan de toezichthouder voor bijvoorbeeld gemaakte afspraken in het kader van HT.<sup>51</sup> In de zorgsector spreekt men van gefundeerd vertrouwen. Het fundament van dit vertrouwen is onder andere wederzijdse transparantie, heldere communicatie en samen zorgdragen voor een juiste besteding van de zorguitgaven.<sup>52</sup>

Ook dient met betrekking tot *de invulling van het toezicht* door de toezichthouder het onderscheid tussen deelnemende en niet deelnemende bedrijven voldoende helder te zijn. Dit vergt dat de toezichthouder helder is over het feit dat hij differentieert en wat zijn toezichtwerkzaamheden zijn bij wel of niet deelnemende bedrijven. Dat maakt het ook inzichtelijk voor alle betrokken partijen wat de voordelen van deelname zijn voor bedrijven, aanvullend op het behalen van de eigen doelstellingen. Hierbij is het van belang te benadrukken dat HT niet betekent dat geen sprake meer is van toezicht. Sommigen leggen de focus bij de interpretatie van HT op het horizontale aspect en trekken daaruit de conclusie dat de overheid zijn hiërarchische positie verliest. Zoals uit het voorgaande blijkt is dat niet het geval; er is nog steeds sprake van toezicht, maar in aangepaste vorm indien daar voldoende basis voor is. Wel tracht de toezichthouder goedwillende bedrijven op basis van wederzijds begrip, wederzijdse transparantie en geïnformeerd vertrouwen te benaderen, hetgeen de onderlinge relatie meer 'horizontaal' maakt.

Zowel vanuit de evaluaties in de zorg als in de fiscaliteit komt naar voren dat het van belang is om duidelijk te zijn over *rollen en verantwoordelijkheden*. Het is van belang om duidelijk te zijn over de verwachtingen over en weer, wie is waar verantwoordelijk voor en hoe het proces van HT eruitziet (zie Figuur 1). In de zorgsector is bijvoorbeeld de aanbeveling gedaan om de verwachtingen over het invullen van het 'control framework' af te stemmen. De Belastingdienst heeft hier invulling aan gegeven door het delen van zogenoemde 'good practices'.<sup>53</sup> Ook duidelijkheid over de invulling van de werkrelatie tussen beide partijen is van belang. De Commissie Stevens heeft in dit kader aangegeven dat medewerkers van de Belastingdienst hun objectieve oordeelsvorming niet mogen verliezen en dat sprake moet zijn en blijven van een zakelijke band. Dit staat bekend als het risico van 'verkleving'. De Commissie pleit voor afdoende flankerend beleid, bijvoorbeeld een roulatiesysteem, kwaliteitstoetsing van dossiers, functiescheiding en duidelijkheid naar buiten toe over processen en besluitvorming.

Overigens komt uit nagenoeg alle evaluaties naar voren dat het HT als nieuwe werkwijze door alle betrokken partijen als een positieve ontwikkeling wordt gezien. Dat geldt zowel in de fiscaliteit als in de zorg. Ook het feit dat deze vorm van toezicht na twee decennia nog steeds zijn doel dient is hier een bevestiging van.

---

<sup>50</sup> Horizontaal Toezicht in de Zorg. Evaluatie, verbeteracties en ambities 2025 (2022), p.12.

<sup>51</sup> Stoopendaal, A. & Bouwman, R. (2018). Ruimte voor Vertrouwen: De dynamiek van vertrouwen in het toezicht op zorg. Marketing & Communicatie ESHPM.

<sup>52</sup> Horizontaal Toezicht in de Zorg. Evaluatie, verbeteracties en ambities 2025 (2022), p.4.

<sup>53</sup> [Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen \(belastingdienst.nl\)](https://www.belastingdienst.nl/LeidraadToezichtGroteOndernemingen)

### *(3) De resultaten*

Bij de invoering van HT is het van belang om van het begin af aan na te denken over de wijze en het tijdstip van evaluatie. Een nieuwe vorm van toezicht is waarschijnlijk op aannames gebaseerd en het is daarom van belang om regelmatig te evalueren. Door systematisch in kaart te brengen wat er goed gaat en wat er beter kan, kan de toezichthouder zijn strategie verbeteren, sturen op de realisatie van doelstellingen, zich verantwoorden over het resultaat van zijn handelen en reflecteren op de maatschappelijke effecten van wet- en regelgeving. Het gaat daarbij zowel om de effectiviteit (doelrealisatie) als de efficiency van HT.

Het ligt voor de hand dat introductie van HT kan leiden tot een vermindering van het aantal ‘traditionele’ inspecties. In een context waar succes van de toezichthouder wordt afgemeten aan de hand van het aantal inspecties – en de uitkomsten, zoals boetes, daarvan – kan dit tot teleurstellende prestaties leiden. Om dit te voorkomen dient een toezichthouder goed na te denken over kritieke prestatie-indicatoren (KPI’s) die passen bij het verschuivende equilibrium in de toezichtfilosofie. Daarbij is het van belang om externe stakeholders – waaronder de politiek – in een vroeg stadium te betrekken in dit proces. In de fiscale context is dit niet altijd (tijdig) gebeurd, waardoor belastingdiensten onder toenemende politieke druk komen te staan bij teruglopende aantallen boekenonderzoeken.

Tot slot moet de toezichthouder zich bij de invoering van HT niet laten beïnvloeden door de publieke opinie en niet bang zijn om ‘soft’ over te komen, omdat uit onderzoek blijkt dat de handhavingstijl van een toezichthouder (hard of zacht) nauwelijks invloed heeft op het vertrouwen van burgers.<sup>54</sup> De toezichthouder dient derhalve zijn eigen weg te volgen, een duidelijk verhaal te hebben, en zowel het verhaal als de resultaten duidelijk te communiceren.

### *Aandachtspunten*

Samengevat is uit het voorgaande een aantal aandachtspunten te herleiden die – in algemene zin – van belang zijn bij de implementatie van HT en daarna (zie Tabel 2). In Hoofdstuk 5 bespreken we deze – voor zover relevant – binnen de context van het omgevingsdomein.

---

<sup>54</sup> <https://www.toezine.nl/het-maakt-weinig-uit-hoe-je-handhaaft-de-burger-vertrouwt-je/> (Geraadpleegd: 18-03-2024)

| <b>Aandachtspunten</b>   |   |
|--|---|
| <i>Voor implementatie</i>  | <i>Na implementatie</i>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- helder definiëren HT</li> <li>- expliciteren doelen HT</li> <li>- HT inbedden in de totale toezichtstrategie</li> <li>- heldere rollen en verantwoordelijkheden betrokkenen</li> <li>- leren versus verantwoorden (intrinsieke motivatie)</li> <li>- expliciteren toelatingscriteria</li> <li>- aandacht voor risico van verkleving<sup>55</sup></li> <li>- aandacht voor risico van schijngedrag<sup>56</sup></li> <li>- expliciteren /informereren interne en externe stakeholders</li> <li>- opstellen richtlijnen voor de uitvoering</li> <li>- invulling van 'vertrouwen'</li> <li>- invulling werkrelatie</li> <li>- afronden openstaande aandachtspunten/ lopende discussies</li> <li>- toets aan juridische kaders</li> <li>- vaststellen KPI's</li> <li>- uitvoeren pilot</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- monitoren KPI's</li> <li>- regelmatig evalueren en bijsturen</li> <li>- investeren in communicatie over HT</li> <li>- bewaken capaciteitsverdeling voor het gehele toezicht</li> <li>- rapporteren over uitvoering (onder andere aan de hand van KPI's)</li> </ul> |

*Tabel 2: Aandachtspunten implementatie HT*

<sup>55</sup> Het gaat om het risico dat medewerkers van de toezichthouder hun objectieve oordeelsvorming niet mogen verliezen en dat sprake moet zijn en blijven van een zakelijke band.

<sup>56</sup> Het gaat om het risico dat de toezichthouder of de ondertoezichtgestelde voorgeven te werken volgens horizontaal toezicht, maar in de praktijk nog steeds op de meer traditionele manier werken (en dus schijngedrag vertonen).

## 4. Toezicht in het omgevingsdomein

### 4.1 Afbakening omgevingsdomein

Het omgevingsdomein omvat alle aspecten van de fysieke leefomgeving waarin mensen wonen, werken en recreëren. Centraal staan arbeidsveiligheid (Health), procesveiligheid (Safety) en omgevingsveiligheid (Environment). Het omgevingsdomein in Nederland kent een complex lappendeken van wet- en regelgeving, vergunningen, toezicht, handhaving, toezichthoudende instanties en ondertoezichtgestelden. De belangrijkste aan het omgevingsdomein gerelateerde wetten en besluiten zijn de Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbowet), het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO 2015)<sup>57</sup> en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Hieruit blijkt dat *het* omgevingsdomein (voor de overheid) eigenlijk niet bestaat.

Op 1 juli 2015 is de Omgevingswet door de Tweede Kamer aangenomen, als vervanging van de Wabo. Na verscheidene malen te zijn uitgesteld, is de huidige geplande invoeringsdatum 1 januari 2024. In de Omgevingswet worden 26 bestaande wetten gebundeld. Deze wet moet de grote hoeveelheid wet- en regelgeving in het omgevingsdomein aanzienlijk verminderen. De Omgevingswet benadrukt het belang van participatie en betrokkenheid van burgers, bedrijven en andere belanghebbenden bij besluitvormingsprocessen. Het streven is een open en transparante manier van werken, waarbij participatie vanaf het begin wordt gestimuleerd. De vorming van de Omgevingswet moet zo zorgen voor meer aansluiting met de belevingswereld van bedrijven. Zij beschouwen het omgevingsdomein (Health, Safety & Environment) veelal (in tegenstelling tot de overheid) wel als één geheel.

In navolgende paragrafen gaan we in op de afbakening van het begrip omgevingsdomein voor wat betreft de relevante toezichthouders en de kenmerken van de ondertoezichtgestelden in het kader van de introductie van HT. Vervolgens bespreken we de kaders voor gezamenlijk toezicht. We sluiten af met een analyse van de kansen en beperkingen van het huidige stelsel van toezicht zoals beschreven in dit hoofdstuk.

### 4.2 Toezichthouders in het omgevingsdomein

Het omgevingsdomein kent meerdere toezichthouders die moeten zorgen dat de gerelateerde wetten en regels in het omgevingsdomein worden uitgevoerd. De meest relevante van deze toezichthouders betreffen de volgende, welke wij hierna nader beschrijven voor wat betreft hun verantwoordelijkheden binnen het omgevingsdomein.<sup>58 59</sup>

- Gemeenten en provincies
- Omgevingsdiensten
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Veiligheidsregio's
- Inspectie Justitie en Veiligheid
- Waterschappen
- Het Staatstoezicht op de Mijnen
- Rijkswaterstaat

---

<sup>57</sup> Het BRZO is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso III-richtlijn.

<sup>58</sup> De in deze lijst opgenomen toezichthouders betreffen deels landelijke toezichthouders (rijksinspecties) en deels toezichthouders op regionaal niveau. Voor bedrijven met geografische spreiding binnen Nederland kan dit betekenen dat ze te maken hebben met meerdere regionale toezichthouders van dezelfde soort (bijvoorbeeld meerdere omgevingsdiensten). Overigens hebben regionale toezichthouders veelal op landelijk niveau wel overleg ten behoeve van onderlinge afstemming om (te grote) verschillen in de uitvoering te voorkomen.

<sup>59</sup> Daar waar strafrechtelijke onderzoeken/ opsporing aan de orde is, is ook het Openbaar Ministerie een relevante actor in dit geheel.

### Gemeenten en provincies

Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor de milieutaken en de uitvoer van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Zij kunnen de milieutaken waarvoor ze verantwoordelijk zijn, laten uitvoeren door een omgevingsdienst. Bij de milieutaken die onderdeel zijn van het 'basistakenpakket' is dit zelfs verplicht. De omgevingsdienst mag dan in opdracht van de gemeente of provincie *vergunningen verlenen, toezicht houden en handhaven*. Wel blijft de gemeente of de provincie verantwoordelijk.

### Omgevingsdiensten

Er zijn in Nederland 29 omgevingsdiensten, met Omgevingsdienst NL als overkoepelende vereniging.<sup>60</sup> Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu is de kern van het werk van de 29 omgevingsdiensten.<sup>61</sup> Deze VTH-taken vallen onder het omgevingsrecht. Veel diensten voeren ook nog extra taken uit zoals natuurwetgeving en bouwtoezicht. Daarmee zijn de diensten experts op het gebied van onder andere veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, energie, afval, asbest en bodem. Al deze VTH-taken voeren de omgevingsdiensten uit in opdracht van 'hun' gemeenten en provincies. Omgevingsdiensten zijn derhalve gespecialiseerde diensten. Hierdoor kunnen zij gemeenten en provincies over deze onderwerpen adviseren. Specifiek ten aanzien van de BRZO zijn zes van de omgevingsdiensten gespecialiseerd (per 1 januari 2024 genaamd 'Seveso-omgevingsdiensten'); zij zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de BRZO-bedrijven. Voor uitvoering van het BRZO-toezicht werken zij samen met de Arbeidsinspectie en de veiligheidsregio's (en soms waterschappen) in BRZO+-verband (zie ook hieronder Rijkswaterstaat).

Binnen het verband van de Omgevingsdienst NL, meer specifiek in het vakberaad VTH, hebben de omgevingsdiensten afstemming over de uitvoering van VTH-taken. Veiligheidsregio's en Waterschappen hebben soortgelijke gremia voor afstemming. Het achterliggend doel is dat deze afstemming binnen Nederland moet leiden tot een 'level playing field' qua uitvoering van de VTH-taken.

### Nederlandse Arbeidsinspectie

De Nederlandse Arbeidsinspectie is de toezichthouder van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Zij houdt toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en het socialezekerheidsstelsel. De Nederlandse arbeidsinspectie houdt onder andere toezicht op het BRZO en de Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie-regeling (ARIE-regeling) (ter beperking van de risico's voor werknemers en de omgeving van bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen), de wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de kernenergiewet ter bescherming van werknemers tegen stralingsrisico's.<sup>62</sup> De Arbeidsinspectie ziet erop toe dat bedrijven de doelen bereiken waaraan het bedrijf moet voldoen. Hiervoor kijkt de Arbeidsinspectie vooral naar het zogenaamde veiligheidsbeheersysteem van het bedrijf; is dit goed beschreven en werkt het in concrete situaties? Hierbij is het van belang of bedrijven alle maatregelen hebben getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de werknemers te beperken.

### Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de regelgeving rondom VTH. Als een bedrijf bijvoorbeeld stoffen wil lozen in een van de grote rivieren, dan moet het bedrijf daarvoor een vergunning aanvragen die voldoet aan de landelijke milieuregels. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de

<sup>60</sup> <https://www.omgevingsdienst.nl/>

<sup>61</sup> <https://www.omgevingsdienst.nl/ons-werkveld/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving/>

<sup>62</sup> Home | Nederlandse Arbeidsinspectie (nlarbeidsinspectie.nl)



toezichthouder van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De ILT is onder andere wettelijk adviseur op de omgevingsvergunningen van de zwaarste bedrijven in Nederland.<sup>63</sup> De ILT kan bij de Wabo-vergunningprocedure een advies (zienswijze) aan het bevoegd gezag (meestal gemeenten en provincies) geven. Indien het advies niet wordt overgenomen, kan de ILT bezwaar en of beroep instellen. De ILT handhaaft op verschillende manieren de naleving van wet- en regelgeving: door middel van toezicht, dienstverlening en opsporing.<sup>64</sup> De ILT levert met thematische en signalerende onderzoeken inzicht in de werking van het VTH-stelsel milieu. Uit die onderzoeken komt naar voren hoe het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in de praktijk verloopt en hoe het VTH-stelsel kan worden versterkt.<sup>65</sup>

### Veiligheidsregio's

Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's.<sup>66</sup> Iedere veiligheidsregio zet zich in voor de veiligheid van de inwoners en bezoekers van dat gebied. Zo zorgt de veiligheidsregio ervoor dat er een brandweer is. Ook maakt de veiligheidsregio afspraken over de aanpak van rampen en crises, en is het verantwoordelijk voor de aanwijzing van de bedrijfsbrandweer. Een goede samenwerking tussen hulpverleningsdiensten, overheden, bedrijven en burgers is daarbij belangrijk. Het bestuur van een veiligheidsregio bestaat uit alle burgemeesters uit die veiligheidsregio. Eén van deze burgemeesters wordt bij Koninklijk Besluit benoemd tot voorzitter van de veiligheidsregio. Meestal is dit de burgemeester uit de grootste gemeente. De taken en organisatie van een veiligheidsregio staan beschreven in de Wet veiligheidsregio's. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de veiligheidsregio's. Zij doet (periodiek) onderzoek naar de voorbereiding op de brandweezorg, crisisbeheersing en rampenbestrijding. De inspectie heeft in 2020 het *'Periodiek beeld rampenbestrijding en crisisbeheersing 2019'* gepubliceerd.

### Waterschappen

Ook waterschappen (/hoogheemraadschappen) spelen een rol in het toezicht in het omgevingsdomein. De 21 waterschappen spelen een belangrijke rol bij het waterbeheer in Nederland.<sup>67</sup> Samen met Rijkswaterstaat zijn de waterschappen de waterbeheerders in Nederland. Een waterschap houdt zich daarom bezig met de onderwerpen genoeg en schoon water en bescherming tegen te veel water.<sup>68</sup> De provincies houden in eerste instantie toezicht op de waterschappen (en gemeenten). De ILT houdt toezicht op de provincies. Als het nodig is door internationale verplichtingen of bovenregionale belangen kan de ILT ook toezicht houden op de waterschappen.

### Het Staatstoezicht op de Mijnen

Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) is de onafhankelijke toezichthouder op de naleving van wet- en regelgeving bij delfstoffen- en energiewinning in Nederland.<sup>69</sup> SodM houdt toezicht door de bedrijven te inspecteren op veiligheid en milieu vanuit technisch perspectief en vanuit maatschappelijke belangen. Indien nodig kan SodM de naleving afdwingen. Naast de eigen taken vanuit de Mijnbouwwet en de Gaswet houdt SodM namens de minister van SZW toezicht op de Arbeidsomstandighedenwet, het BRZO\_2015 en de Arbeidstijdenwet op mijnbouwwerken en op windparken op zee. Voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat houdt SodM toezicht op milieu- en bouwwetgeving op

---

<sup>63</sup> <https://www.ilent.nl/>

<sup>64</sup> Home | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) (ilent.nl)

<sup>65</sup> <https://www.ilent.nl/over-ilt/rol-in-vth-stelsel>

<sup>66</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>

<sup>67</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterschappen>

<sup>68</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/waterschappen/taken-waterschap>

<sup>69</sup> <https://www.sodm.nl/over-ons/toezicht>

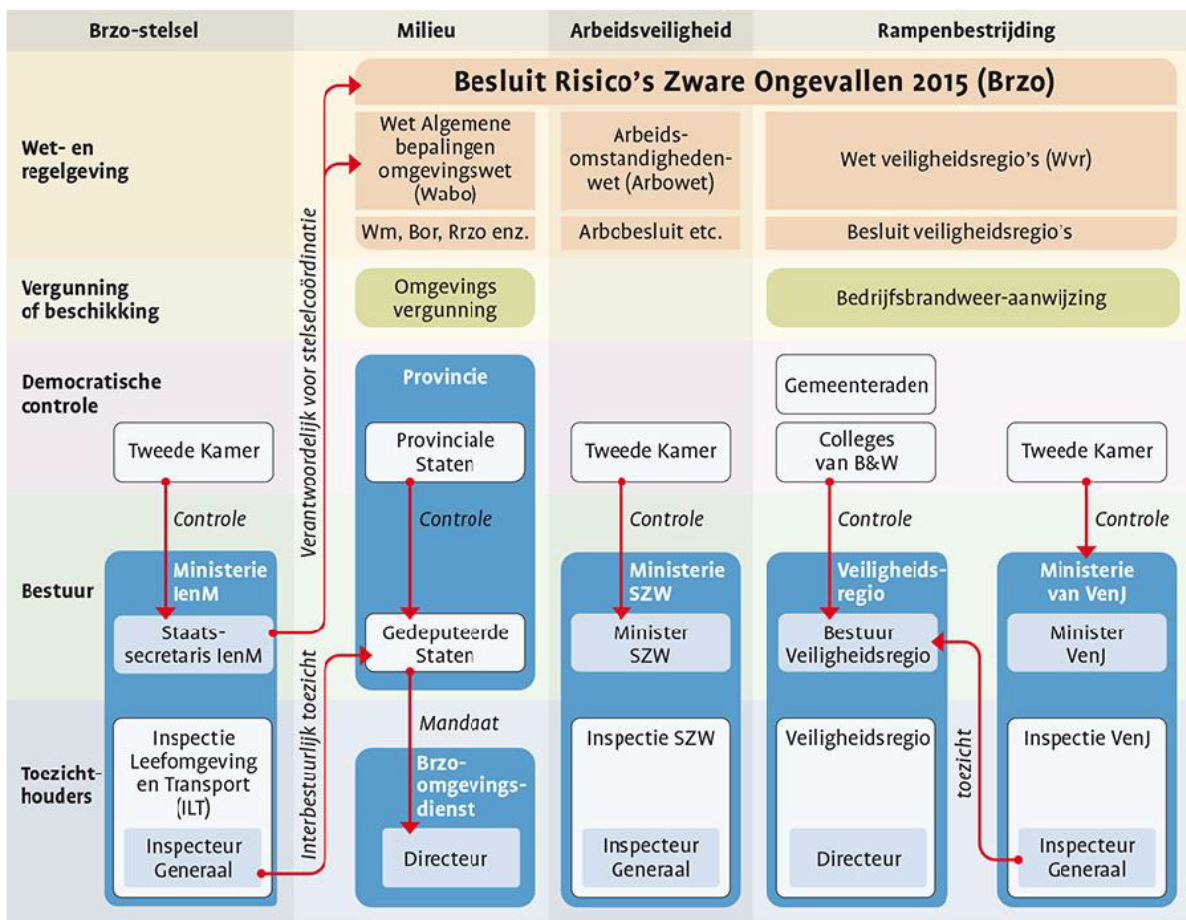


mijnbouwwerken, de Wet windenergie op zee en het Waterbesluit. Namens de minister van Economische Zaken en Klimaat houdt SodM toezicht op milieu- en kernenergiewetgeving op mijnbouwwerken. Op land en op zee; bovengronds en ondergronds.

### Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en werkt dagelijks aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland. In Nederland werken sinds 2001 verschillende overheidsdiensten samen om te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Deze samenwerking is in de loop der jaren steeds verder geprofessionaliseerd. Sinds 1 januari 2014 is aan het samenwerkingsprogramma de naam BRZO+ verbonden.<sup>70</sup> De dagelijkse organisatie van dit programma is ondergebracht bij Rijkswaterstaat in het Bureau BRZO+. Dit bureau functioneert als landelijk coördinatiepunt voor het BRZO+-samenwerkingsverband.

De juridische context van het omgevingsdomein is breder dan alleen deze toezichthouders. Onderstaand figuur geeft een samenvatting van de bredere juridische context (zie Figuur 2).



Figuur 2: BRZO-stelsel (Bron: Bosatlas van de Veiligheid)

<sup>70</sup> De bestuurlijke legitimatie voor deze samenwerking komt van het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB).

### 4.3 Ondertoezichtgestelden in het omgevingsdomein

Alle partijen die activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving moeten zich houden aan de relevante wet- en regelgeving in het omgevingsdomein en zijn derhalve vanuit het oogpunt van toezicht te beschouwen als ondertoezichtgestelden. Speciale aandacht in het omgevingsdomein gaat uit naar de meest risicovolle bedrijven, zoals raffinaderijen, chemiebedrijven en bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan: de eerdergenoemde BRZO-bedrijven. Bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) moeten altijd een vergunning van de overheid (in veel gevallen de provincie) hebben voordat ze hun activiteiten mogen uitvoeren. In de vergunning staat beschreven wat het bedrijf wel en niet mag. Het programma BRZO+ richt zich op de verbetering van het toezicht op deze risicovolle bedrijven. Dit zijn bedrijven die worden aangewezen door het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (BRZO 2015). In totaal zijn dit ongeveer 400 bedrijven in Nederland.<sup>71</sup> Deze bedrijven werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Het gaat bijvoorbeeld om bedrijven in de sectoren petrochemie, bulkchemie, fijnchemie, overslag en transport, handel in distributie, rubber en kunststof, afval, metaal en energie. Afhankelijk van de opgeslagen hoeveelheid gevaarlijke stoffen worden BRZO-bedrijven ingedeeld als lagedrempel- of hogedrempelbedrijven. Aan hogedrempelbedrijven worden zwaardere inspectie-eisen gesteld.

Modernisering van het toezicht langs de lijnen van HT vergt een professionele werkrelatie tussen de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde waarbij, naast de wil om deel te nemen, ook de kennis en kunde en dus een bepaalde mate van 'zelfredzaamheid' van de ondertoezichtgestelden wordt verondersteld. Om die reden richt HT zich doorgaans op grotere bedrijven (zie bijvoorbeeld de fiscale variant van HT die, in alle landen die deze vorm van toezicht hanteren, is gericht op de grootste bedrijven).<sup>72</sup> In de context van het omgevingsdomein betekent dit dat wij ons – conform afspraak met de opdrachtgevers - focussen op de zogenoemde BRZO-bedrijven. Voor deze bedrijven geldt vaak ook de Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie-regeling (ARIE-regeling).<sup>73</sup> Dit is een regeling in het Arbeidsomstandighedenbesluit dat geldt voor bedrijven met vergelijkbare risico's als BRZO-bedrijven: bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen.<sup>74</sup> Het vervolg van dit rapport richt zich met name op de groep BRZO-bedrijven.

### 4.4 Kenmerken en uitgangspunten huidig toezicht

Om iets te kunnen zeggen over de mogelijke implementatie van HT in het omgevingsdomein is een analyse uitgevoerd van de manier waarop op dit moment toezicht wordt gehouden in het omgevingsdomein. In deze paragraaf bespreken we de kenmerken en uitgangspunten van het huidige toezicht in het omgevingsdomein - en meer specifiek van het toezicht op BRZO-bedrijven - om die te kunnen vergelijken met de kenmerken en uitgangspunten van 'goed' overheidstoezicht en specifiek van HT.

---

<sup>71</sup> Per 19 mei 2023 betreft dit 407 bedrijven (<https://brzoplus.nl/samenwerking/scope-visie-ambitie/>). Daarvan zijn er 96 met een IPPC categorie 4-installatie. Aanvullend zijn er 54 bedrijven die niet onder het BRZO 2015 vallen, maar die wel een dergelijke installatie hebben. N.B. de term bedrijven – zoals BRZO+ dit hanteert – lijkt in dit kader niet geheel juist. Dit aantal bevat ook verschillende locaties van hetzelfde 'bedrijf' (zo bevat de lijst negen locaties van het Vopak-concern, zie <https://brzoplus.nl/inspectieresultaten/bedrijvenlijst/>).

<sup>72</sup> Hierbij abstraheren wij van het HT via een zogenoemd fiscaaldienstverlenersconvenant. Overigens kan deze vorm van HT wel een voorbeeld zijn voor een vorm van HT in het omgevingsdomein waarbij de toezichthouders de samenwerking met 'brancheverenigingen' opzoeken, mits een dergelijke organisatie haar leden verplichtingen op kan leggen en ook toeziet op de nakoming ervan.

<sup>73</sup> <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/onderwerpen/arie-regeling>

<sup>74</sup> Vanaf 1 januari 2023 is een herziene ARIE-regeling van kracht.

### *Vergunningverlening, toezicht en handhaving*

Gemeenten en provincies (bevoegd gezag) zijn verantwoordelijk voor de milieutaken en de uitvoer van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Deze beleidsinstrumenten worden ingezet om de doelstellingen van de Omgevingswet te bereiken. Het beleid van het bevoegd gezag voor de verschillende omgevingsdiensten wordt sterk bepaald door het VTH-kader. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de *kwaliteit* van VTH.<sup>75</sup> De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid. Deze VTH-kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit geldt ook voor overheden onderling en opdrachtgevers. In de landelijke *VTH-kwaliteitscriteria 2.3* liggen de eisen vast waaraan toezichthouders en vergunningverleners moeten voldoen.<sup>76</sup> Daarnaast zijn aanvullende kwaliteitseisen vastgesteld voor medewerkers die zich bezighouden met de BRZO-VTH taken.<sup>77</sup>

Onderdeel van het VTH is onder andere de *landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO)*. De LHSO is een belangrijk onderdeel van het VTH-beleid. De LHSO is een landelijk geldend afwegingsinstrument voor alle overheden om uniform te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen. Voor handhaving op overtredingen van het BRZO 2015 hebben de BRZO+-partners een specifieke handhavingsstrategie vastgesteld (zie hierna onder BRZO+). Bij handhaving op niet-BRZO-overtredingen van BRZO-bedrijven is de LHSO van toepassing. Deze is ook van toepassing op het toezicht op zogenoemde RIE-4-bedrijven.<sup>78</sup> Op basis van de LHSO past de ILT bijvoorbeeld het gedachtengoed omtrent responsief handhaven toe.<sup>79</sup>

Een ander onderdeel van het VTH-beleid is *het systeemgericht toezicht*. Systeemgericht toezicht is mogelijk bij bedrijven met een systeem van beheersing en controle, zoals een milieumanagementsysteem. Dit systeem moet tijdig signaleren wanneer er een (dreigende) overtreding is. Het bedrijf kan de overtreding dan zelf voorkomen en schade aan het milieu beperken. Voorwaarde voor systeemgericht toezicht is dat er werkafspraken zijn tussen het bevoegd gezag en het bedrijf. Systeemgericht toezicht geldt als werken in de geest van de Omgevingswet. Het bevoegd gezag geeft via deze benadering vertrouwen aan het bedrijf. Ook vermindert deze aanpak de toezichtlast van de overheid en leidt het tot efficiënter beter gebruik van de toezichtcapaciteit.<sup>80</sup>

### *BRZO+-samenwerkingsverband<sup>81</sup>*

In Nederland werken sinds 2001 verschillende overheidsdiensten samen om te zorgen dat de meest risicovolle bedrijven van het land de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Deze samenwerking is in de loop der jaren steeds verder geprofessionaliseerd. Sinds 1 januari 2014 is aan het samenwerkingsprogramma de naam BRZO+ verbonden. BRZO+ regelt de uniforme en integrale aanpak van VTH-taken voor risicovolle bedrijven.

Vanuit de BRZO+ bestaat *een visie op samenwerking* in het toezicht. De ambitie is om de veilige operatie van risicovolle bedrijven en installaties op een hoger niveau te brengen vanuit de invalshoeken veiligheid, gezondheid en milieu. De samenwerkingspartners delen kennis en kunde met elkaar en geven één boodschap af aan de bedrijven. De partners verantwoorden zich hierover

<sup>75</sup> <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/>

<sup>76</sup> <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/kwaliteitscriteria-vergunningverlening-toezicht/>

<sup>77</sup> Jaarprogramma BRZO en RIE-4 (2022). Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. [www.omwb.nl/wp-content/uploads/2022/12/Jaarprogramma\\_Brzo\\_2022\\_DEF\\_15122021.pdf](http://www.omwb.nl/wp-content/uploads/2022/12/Jaarprogramma_Brzo_2022_DEF_15122021.pdf)

<sup>78</sup> <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht/>

<sup>79</sup> <https://www.ilent.nl/over-ilt/handhaving-en-toezicht/interventie/interventiestrategie-per-werkterrein/risicobedrijven-brzo>

<sup>80</sup> <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/toepassen-systeemgericht-toezicht/>

<sup>81</sup> <https://brzoplus.nl/samenwerking/kernboodschap-brzo/>

gezamenlijk. De samenwerking is gericht op de continuïteit van de wettelijke uitvoeringstaken én anticipeert op toekomstige ontwikkelingen.<sup>82</sup>

Het *BRZO 2015* legt de verantwoordelijkheden en verplichtingen vast voor bedrijven om veiligheidsmaatregelen te nemen en te voldoen aan geldende normen en voorschriften.<sup>83</sup> Dit besluit legt de verantwoordelijkheid voor het beheersen van veiligheidsrisico's bij het bedrijf, en beschrijft de doelen waaraan het bedrijf moet voldoen. BRZO-bedrijven zijn derhalve *zelf verantwoordelijk* voor de veiligheid binnen hun bedrijf. De BRZO-bedrijven moeten altijd een vergunning van de overheid (in veel gevallen de provincie) hebben voor ze hun activiteiten mogen uitvoeren. In de vergunning staat beschreven wat het bedrijf wel en niet mag. Zij moeten voldoende maatregelen nemen waardoor zij zware ongevallen voorkomen en gevolgen van een eventueel ongeval beperken. BRZO-bedrijven (ook wel Seveso-inrichtingen genoemd) moeten zich daarom houden aan strenge wetgeving. Ze moeten exact weten hoeveel van welk type gevaarlijke stoffen ze in huis hebben, wat de effecten daarvan kunnen zijn (risico-inventarisatie) en welke maatregelen nodig zijn om de risico's te beheersen.

Het toezicht houden en handhaven gebeurt door één - gezamenlijk- inspectieteam, waarin iedere betrokken toezichthouder eigen expertise inbrengt ten aanzien van specifieke wet- en regelgeving:<sup>84</sup>

- BRZO-omgevingsdiensten (in opdracht van bevoegd gezag: provincie), Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo
- Staattoezicht op de Mijnen (in opdracht bevoegd gezag: minister van economische zaken), Wabo en Arbeidsomstandighedenwet
- Nederlandse Arbeidsinspectie, Arbeidsomstandighedenwet
- Veiligheidsregio's, Wet veiligheidsregio's
- Rijkswaterstaat of een waterschap is bij een inspectie betrokken als er kans is op verontreiniging van oppervlaktewater of als adviseur voor afstroming naar openbare riolering.

De inspectieteams controleren het hele jaar door of bedrijven voldoen aan de eisen uit het BRZO 2015. Sinds januari 2022 werken de inspecteurs volgens de nieuwe inspectiemethodiek: de Landelijke Benadering Risicobedrijven (LBR). Tegelijkertijd is het ondersteunende ICT-systeem – de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) – vernieuwd. Dat gaat verder onder de naam GIR2.0. Doelstelling van de LBR is de uitvoering van landelijk uniform, eenduidig, integraal en risicogestuurd toezicht op risicovolle bedrijven.<sup>85</sup>

Inspecteurs toetsen tijdens een inspectie niet alleen of het veiligheidsbeheerssysteem goed is beschreven, ze kijken ook of het in concrete situaties werkt. Daarnaast kijken de inspecteurs of de bedrijven alle maatregelen hebben getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de werknemers te beperken. Zo'n inspectie is omvangrijk, beslaat meestal meerdere dagen en vraagt grote betrokkenheid van een bedrijf. De LBR is gebaseerd op drie pijlers:<sup>86</sup>

- beoordeling van het preventiebeleid (PBZO) en het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) van Seveso-inrichtingen (Systeem)
- beoordeling van de stand en staat van de techniek (Techniek)
- inschatting van de veiligheidscultuur (Cultuur) bij de exploitatie van de Seveso-inrichting

Centraal in het BRZO 2015 staat de eis van een veiligheidsbeheerssysteem (VBS). De Seveso III-richtlijn beschrijft een VBS als 'de organisatiestructuur, verantwoordelijkheden, praktijken, procedures, processen en middelen voor het bepalen en implementeren van het preventiebeleid voor zware ongevallen' (bijlage III van Richtlijn 2012/18/EU). Het VBS dient zeven elementen te bevatten:

<sup>82</sup> <https://brzoplus.nl/samenwerking/scope-visie-ambitie/>

<sup>83</sup> <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036791/2015-07-08>

<sup>84</sup> <https://brzoplus.nl/samenwerking/kernboodschap-brzo/>

<sup>85</sup> [https://iplo.nl/nieuws/perspectief/nieuwe-inspectiemethode-verbetert-contrôle/#:~:text=Nederland%20kent%20ruim%20400%20van,Landelijke%20Benadering%20Risicobedrijven%20\(LBR\).](https://iplo.nl/nieuws/perspectief/nieuwe-inspectiemethode-verbetert-contrôle/#:~:text=Nederland%20kent%20ruim%20400%20van,Landelijke%20Benadering%20Risicobedrijven%20(LBR).)

<sup>86</sup> <https://brzoplus.nl/aanpak/inspectiepraktijk/inspectiemethodiek/>



organisatie en personeel, identificatie en beoordeling van de gevaren, controle op de exploitatie, management of change, planning voor noodsituaties, toezicht op de prestaties, en controle en analyse.<sup>87</sup>

Het BRZO+ heeft bij de ontwikkeling van de LBR de wens geuit om meer aandacht aan de *daadwerkelijke toepassing van het preventiebeleid* te wijden dan aan de beschrijving in het VBS. Bij de ontwikkeling van de methodiek is hieraan invulling gegeven. Met de LBR-inspectiemethode wordt één activiteit, proces of installatie geïnspecteerd op de aspecten van zowel systeem als techniek. Systeem gaat over de beoordeling of het preventiebeleid en het veiligheidsbeheerssysteem van een bedrijf voldoen aan de voorschriften die zijn genoemd in wet- en regelgeving. Bij beoordeling van techniek gaat het erom of een bedrijf alle maatregelen heeft getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de gezondheid en het milieu te beperken. Ook dient het bedrijf ervoor te zorgen dat de getroffen maatregelen voldoende onderhouden zijn en de technische maatregelen voldoende zijn uitgevoerd en voldoende worden onderhouden. De kracht van de inspectie zit in een combinatie van beide invalshoeken. Tijdens de inspectie wordt per inspectieonderwerp, voor ieder bedrijf, gekeken vanuit de drie pijlers: systeem, techniek en cultuur. De derde pijler van het LBR is de inschatting van de veiligheidscultuur en daarmee houding en gedrag van het bedrijf ten aanzien van veiligheid.<sup>88</sup>

Op basis van bovenstaande concluderen wij dat de toezichthouders in het omgevingsdomein in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven de volgende uitgangspunten (willen) hanteren:

1. samenwerken als één toezichthouder richting bedrijven
2. bedrijven integraal benaderen en beoordelen
3. landelijk uniform en eenduidig werken en zo een *level playing field* te creëren
4. risicogestuurd werken
5. vertrouwen geven aan bedrijven
6. stimuleren van de bereidheid tot naleving bij bedrijven
7. verantwoordelijkheid voor regelnaleving neerleggen bij bedrijven door eisen te stellen qua beheersing van veiligheidsrisico's
8. kijken naar opzet en bestaan van systemen en de werking controleren
9. systeem, techniek en cultuur als samenhangende pijlers van het toezicht beschouwen

Deze uitgangspunten zijn de huidige bouwstenen van het toezicht in het omgevingsdomein. In de volgende paragraaf gebruiken we verschillende evaluaties die in het omgevingsdomein zijn uitgevoerd, om (marginaal) te toetsen of het toezicht in de praktijk ook werkt zoals bedoeld en welke beperkingen of knelpunten daarbij eventueel naar voren komen.

#### **4.5 Werking van het toezicht in het omgevingsdomein**

Vanuit de context dat de in Paragraaf 4.4 genoemde uitgangspunten relevant (kunnen) zijn in de horizontalisering van het toezicht, focussen wij in deze paragraaf met name op zaken die in de praktijk nog verbetering behoeven. Hierbij benadrukken wij dat op dit moment veel zaken goed lopen en dat de laatste jaren het toezicht is verbeterd. De aard van dit rapport is echter dat we de nadruk in deze paragraaf leggen op de zaken die vatbaar zijn voor (verdere) verbetering in het licht van modernisering van het toezicht.

De afgelopen jaren is het toezicht in het omgevingsdomein meermaals geëvalueerd.<sup>89</sup> In die evaluaties komen onder andere de in Paragraaf 4.4 genoemde uitgangspunten naar voren en wordt nader

<sup>87</sup> [Toezicht-Brzo-bedrijvenDEF\\_webpdf.pdf \(handhavingengedrag.nl\)](#)

<sup>88</sup> <https://brzoplus.nl/aanpak/inspectiepraktijk/inspectiemethodiek/>

<sup>89</sup> Zie bijvoorbeeld: Evaluatie programma Duurzame Veiligheid 2030 (2020). Kwink Groep <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/12/bijlage-2-kwink-groep-evaluatie-dv2030>.

inzicht gegeven in de mate van volwassenheid van de werking van de genoemde uitgangspunten in de praktijk.

**Uitgangspunt 1 - samenwerken als één toezichthouder richting bedrijven** ziet op de samenwerking tussen toezichthouders richting bedrijven. Uit de evaluatie Duurzame Veiligheid 2030 uitgevoerd (hierna: evaluatie DV2030)<sup>90</sup> blijkt een verschil tussen de doelen op papier en de doelen in de praktijk. Als het bijvoorbeeld gaat over de samenwerking op het gebied van toezicht zijn er gesprekspartners die redeneren dat hiermee eerder de efficiëntie van de onderlinge samenwerking dan de veiligheid (van de sector) wordt nagestreefd. Aan het samenwerken als één toezichthouder lijkt daarmee een gezamenlijke basis te ontbreken. In de DV2030 wordt geconcludeerd dat de samenwerking niet op alle vlakken is geslaagd. De verschillende bevoegdheden van de verzamelde inspectiediensten maken dit lastig in toezicht- en handhavingstrajecten. Het bedrijfsleven vraagt om een ‘roadmap’ gericht op een meer integrale benadering van het toezicht door de verschillende inspectiediensten. Dit hangt samen met **uitgangspunt 2 - bedrijven integraal benaderen en beoordelen**. Naast een gezamenlijke aanpak vanuit de toezichthouders, vergt dit uitgangspunt dat de toezichthouders niet te veel moeten focussen op eigen inspectiethema’s in relatie tot de afzonderlijke veiligheidsrisico’s, processen en/of locaties, maar dat ze de organisatie juist als een integraal geheel moeten beschouwen en haar beoordelen op de realisatie van haar strategische en maatschappelijke doelen.

De kern van **uitgangspunt 3 - landelijk uniform en eenduidig werken en zo een level playing field creëren**, ziet op het creëren van een gelijk speelveld. Door de komst van de LBR per 1 januari 2022 is methodisch een grote stap gezet in het creëren van een eenduidige werkwijze voor het beoordelen van veiligheidsrisico’s, processen, de staat van installaties en de stand van de techniek van die installaties. De nieuwe werkwijze is strak omkaderd, wat moet leiden tot meer consistente inspecties, een eenduidigere output (een rapport) en het bepalen van veel voorkomende gebreken in naleving. Punt van aandacht is of deze werkwijzen voldoende bijdraagt aan de gewenste gedragsverandering bij bedrijven zoals is bedoeld in het BRZO-toezicht en daarmee bijdraagt aan realisatie van de strategische en maatschappelijke doelen. Uit de evaluatie DV2030 blijkt dat dit slechts bij een klein gedeelte van de doelgroep van 400 BRZO-bedrijven is bereikt. Hiermee is het nog niet gelukt om de landelijke werkwijze integraal toe te passen op alle ondertoezichtgestelden en, daarmee, te komen tot een *level playing field*. Ook uit de evaluatie van 2021 van de Algemene Rekenkamer blijkt dat toezichthouders moeite hebben met het creëren van een *level playing field*, dit doordat toezichthouders onvoldoende informatie hebben om consequent te zijn in het toezicht en de handhaving.<sup>91</sup> Dit raakt ook **uitgangspunt 4 – risico-gestuurd werken**. De basis voor een dergelijke aanpak is – logischerwijs – een duidelijk zicht op de relevante veiligheids(rest)risico’s en de mate waarin deze zich (kunnen) voordoen. Het gaat daarbij ook om een ontbrekende gemeenschappelijke veiligheidsagenda. Uit de evaluatie van de Algemene Rekenkamer blijkt bijvoorbeeld dat de toezichthouders voor wat betreft milieucriminaliteit bij BRZO-bedrijven nauwelijks zicht hebben op de omvang en de aard van de criminaliteit, noch op toezicht en handhaving en de effectiviteit daarvan. Dit maakt het lastig om goed risico-gestuurd te werken. De Algemene Rekenkamer concludeert dan ook: *“Bedrijven waar de kans op een overtreding hoog is, worden in absolute zin weinig geïnspecteerd. Zij lijken dus op weinig aandacht van de toezichthouder te kunnen rekenen. Het toezicht is met name bij deze bedrijven nauwelijks risicogericht.”*

---

Handhaven in het duister (2021), Algemene Rekenkamer

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister>

Verkenning vernieuwend toezicht (2020), Stantec (in opdracht van Programma Duurzame Veiligheid 2030)

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/15/verkenning-vernieuwend-toezicht>

<sup>90</sup> Evaluatie programma Duurzame Veiligheid 2030 (2020). Kwink Groep.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/12/bijlage-2-kwink-groep-evaluatie-dv2030>

<sup>91</sup> Algemene Rekenkamer (2021). Handhaven in het duister.

**Uitgangspunt 5 - vertrouwen geven aan bedrijven** ziet op vertrouwen vanuit de toezichthouders. De relatie tussen toezichthouders en bedrijven wordt in de praktijk als ingewikkeld beschouwd blijkt uit de evaluatie DV2030. Doorgaans hebben bedrijven een informatievoorsprong op de toezichthouders ('informatie-asymmetrie'). Voor bedrijven kan er een belemmering zijn om informatie over onveilige situaties te delen vanuit het risico dat de toezichthouder er 'werk van gaat maken'. Vanuit de toezichthouder gezien kan het lastig zijn om samen te werken met bedrijven, als tegelijkertijd toezicht moet worden gehouden en moet worden gehandhaafd richting diezelfde bedrijven. Aanvullend is samenwerking tussen toezichthouders en bedrijven volgens betrokkenen nieuw en complex. Dit komt deels door de ingewikkelde context voor BRZO-bedrijven: er is bijvoorbeeld sprake van een competitieve markt, wat maakt dat het voor bedrijven niet vanzelfsprekend is om best practices te delen met concurrenten en om uit reputatie-overwegingen transparant te zijn over (bijna-)incidenten bij het eigen bedrijf. Ook is vaak sprake van grote internationale bedrijven, waarvan het hoofdkantoor niet in Nederland is gevestigd en waarbij de transparantie die bedrijven kunnen betrachten dus ook mede wordt bepaald door bedrijfsbeleid dat in een ander land is ontwikkeld. Al met al concludeert de evaluatie DV2030 dat nog geen sprake is van volledig vertrouwen tussen de betrokken partijen. De evaluatie van het toezicht bij Tata Steel en Harsco door de Randstedelijke Rekenkamer bevestigt dit beeld in een specifiek geval.<sup>92</sup>

Het geven van vertrouwen hangt samen met **uitgangspunt 6 - stimuleren van de bereidheid tot naleving bij bedrijven**. Dit betreft het stimuleren van de bereidheid van (de leiding van) bedrijven om regels na te leven en daarnaast 'bovenwettelijke' activiteiten uit te voeren in het licht van doelrealisatie. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer ontstaat het beeld dat dit niet of nauwelijks gebeurt. De 'Verkenning vernieuwend toezicht' bevestigt dat beeld en stelt dat toezichthouders informatie van bedrijven niet of nauwelijks gebruiken voor hun toezicht. De toezichthouders blijven vooral zelf inspecteren, ondanks dat de effectiviteit daarvan beperkt lijkt te zijn. Ook blijkt uit lokale experimenten waarin de nieuwe vormen van toezicht worden uitgetoetst, dat toezichthouders bij een incident of het verkrijgen van informatie over eerdere fouten gemakkelijk teruggrijpen op hun formele handhavinginstrumenten in plaats van de situatie aan te grijpen om een leercirkel te bouwen. Daarnaast gebruiken toezichthouders nauwelijks vormen van gedragsbeïnvloeding, waarmee bedrijven kunnen worden gestimuleerd om zelf de verantwoordelijkheid te nemen en vanuit intrinsieke motivatie regels na te leven. Dit hangt samen met het **uitgangspunt 7 - verantwoordelijkheid voor regelnaleving neerleggen bij bedrijven door eisen te stellen qua beheersing van veiligheidsrisico's**; dit kan zijn het gebruik van best beschikbare technieken voorschrijven in de vergunningsfase, of eenduidige verwachtingen uitspreken over risicobeheersing en veiligheidscultuur tijdens inspecties. Gedragsbeïnvloeding kan zich immers specifiek richten op het stimuleren van bedrijven om hun interne beheersing en voorwaardelijke veiligheidscultuur beter op orde te krijgen. Binnen het omgevingsdomein bestaat op dit moment al een hoge mate van aandacht voor het inrichten van een goed functionerend beheersingssysteem door bedrijven.

Voorgaande brengt het **uitgangspunt 8 - kijken naar opzet en bestaan van systemen en de werking controleren** in beeld. De toezichthouder houdt ook bij een meer horizontale vorm van toezicht altijd een eigen verantwoordelijkheid om – in aanvulling op het toezicht dat al door anderen is uitgeoefend – een eigen (al dan niet marginale) check te doen om vast te stellen of systemen van een ondertoezichtgestelde ook werken zoals bedoeld. En dat betekent derhalve niet – zoals uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt – vooral zelf inspecteren en het werk overdoen, maar de diepgang en methodologie van inspecties aanpassen aan de mate van aangetoonde risicobeheersing bij een BRZO-bedrijf. Hiervoor dient de inspecteur over de ruimte en de nodige vakbekwaamheid te beschikken om het niveau (en continuïteit) van risicobeheersing te beoordelen (er zijn immers talloze oplossingen

---

<sup>92</sup> Randstedelijke Rekenkamer (2021). Stof tot nadenken.



mogelijk). Een aandachtspunt is of dat met het huidige toezicht, gebaseerd op het gebruik van checklists, in de praktijk kan worden gerealiseerd. De ‘Verkenning vernieuwend toezicht’ geeft aan dat de wijze waarop een bedrijf invulling geeft aan risicobeheersing voor de toezichthouder momenteel een ‘black box’ is, die voor de toezichthouder pas bij een inspectie in beperkte mate inzichtelijk wordt.

**Uitgangspunt 9 - systeem, techniek en cultuur als samenhangende pijlers van het toezicht beschouwen** betreft de mate waarin de toezichthouders in het omgevingsdomein in het toezicht de motivatie, het gedrag en de beheersing van de organisatie (door sommige spelers in het domein geduid als systeem, techniek en cultuur) meewegen in het toezicht. Ons zijn geen evaluaties bekend die de mate waarin dit ook daadwerkelijk wordt gedaan door toezichthouders expliciet in kaart brengen. Vanuit de reflectie op de overige uitgangspunten ontstaat de indruk dat ook voor dit uitgangspunt ruimte voor verbetering bestaat. Dit beeld lijkt te worden bevestigd in het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2021, waarin staat beschreven dat toezichthouders gemiddeld zwaarder handhaven naarmate de overtreding ernstiger is, maar of het de eerste of tiende overtreding van een bedrijf is maakt voor de keuze van handhavingsinstrument weinig uit. Hieruit blijkt dat de toezichthouders gepercipieerde motivatie en vertoond gedrag beperkt of niet meewegen in het toezicht. Het onderzoek vanuit het Programma Handhaving en Gedrag uit 2021 geeft een potentiële verklaring voor dit beeld.<sup>93</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat inspecteurs, vanwege hun gebondenheid aan de BRZO-handhavingsstrategie, beperkte ruimte ervaren in het toezicht.

Op basis van het voorgaande concluderen we dat de geformuleerde uitgangspunten van het toezicht in het omgevingsdomein in de praktijk nog niet geheel tot hun recht lijken te komen. Minder positief geformuleerd identificeren we een aantal knelpunten in de uitvoering van het toezicht. Gekoppeld aan de geformuleerde uitgangspunten betreft het de volgende knelpunten:

1. aan het samenwerken als één toezichthouder lijkt een gezamenlijke basis te ontbreken;
2. het lukt onvoldoende om bedrijven integraal benaderen en te beoordelen op de realisatie van de strategische en maatschappelijke doelen;
3. met de introductie van de LBR is een begin gemaakt om een *level playing field* te creëren, maar het nog niet gelukt om de landelijke werkwijze integraal toe te passen op alle ondertoezichtgestelden en, daarmee, daadwerkelijk te komen tot een *level playing field*;
4. het lukt toezichthouders in onvoldoende mate om risicogestuurd te werken wegens het ontbreken van een gemeenschappelijke veiligheidsagenda;
5. toezichthouders lijken nog onvoldoende te werken op basis van vertrouwen waar dat zou kunnen (om daarmee meer aandacht te kunnen besteden aan bedrijven die niet aan HT deelnemen en/of minder compliant zijn);
6. de bereidheid tot naleving bij bedrijven effectief stimuleren gebeurt in de praktijk beperkt;
7. de verantwoordelijkheid voor regelnaleving neerleggen bij bedrijven lukt deels waar de toezichthouders al tijdens de vergunningverleningsfase concrete eisen stellen aan bedrijven qua beheersing van veiligheidsrisico's;
8. om niet alleen te kijken naar opzet en bestaan van systemen maar ook de werking te controleren moeten toezichthouders in staat zijn om vooral niet zelf te inspecteren en het werk over te doen, maar in staat zijn de diepgang en methodologie van hun inspecties aan te passen aan de mate van beheersing bij een bedrijf;
9. het toezicht baseren op zowel de kwaliteit van de beheersing als op het gedrag van en de cultuur bij het bedrijf vindt in de praktijk slechts beperkt plaats.

---

<sup>93</sup> Onderzoeksprogramma Handhaving en Gedrag (2021). Toezicht, regelovertreding en handhaving in aanloop naar ongevallen bij BRZO-bedrijven.

#### 4.6 Beschouwing

Hoofdstuk 4 is bedoeld als aangrijpingspunt om de mogelijke verandering in het toezicht in het omgevingsdomein (zie Hoofdstuk 5) te bespreken, met respect voor en gebruik van alle elementen van het toezicht die goed verlopen en hierin passen, en met kritische reflectie op datgene wat verbetering behoeft. In Paragraaf 4.4 is een aantal uitgangspunten van het huidige toezicht op een rijtje gezet (zie Kolom 1 in Tabel 3), vanuit de beschrijving van het toezicht in Hoofdstuk 4. In Paragraaf 4.5 is op basis van bestaande evaluaties beschreven of de genoemde uitgangspunten in het toezicht op BRZO-bedrijven in het omgevingsdomein ook daadwerkelijk worden toegepast (en daarmee is een aantal knelpunten in het huidige toezicht benoemd, zie Kolom 2 in Tabel 3). Tot slot hebben we een aantal aanknopingspunten geformuleerd die van belang kunnen zijn voor de ontwikkeling van HT (zie Kolom 3 van Tabel 3), vanuit de beschrijving van het HT in Hoofdstuk 3, en die mogelijk de knelpunten in het huidige toezicht weg kunnen nemen.

| Huidig uitgangspunt toezicht   | Knelpunt huidig toezicht  | Aansluiting op HT  |
|--|---|--|
| 1. Samenwerken als één toezichthouder richting bedrijven                                 | Aan het samenwerken als één toezichthouder lijkt een gezamenlijke basis te ontbreken.   | Een vast aanspreekpunt instellen voor bedrijven namens de verschillende toezichthouders. Samenwerken als toezichthouders vanuit een gezamenlijke toezichtsbenadering en risicoanalyse en transparant zijn naar het BRZO-bedrijf. |
| 2. Bedrijven integraal benaderen en beoordelen   | Het lukt onvoldoende om bedrijven integraal benaderen en te beoordelen op de realisatie van de strategische en maatschappelijke doelen.   | Een werkrelatie van toezichthouder met het BRZO-bedrijf opbouwen. Begrip hebben voor de strategische en maatschappelijke doelen van dat BRZO-bedrijf.  |
| 3. Landelijk uniform en eenduidig werken en zo een <i>level playing field</i> te creëren | Met de introductie van de LBR is een begin gemaakt om een level playing field te creëren, maar het nog niet gelukt om de landelijke werkwijze integraal toe te passen op alle ondertoezichtgestelden en, daarmee, daadwerkelijk te komen tot een level playing field. | Transparant zijn als toezichthouder naar het BRZO-bedrijf over inspectie-methodologie, inclusief beoordeling van veiligheidscultuur.   |
| 4. Risico-gestuurd werken  | Het lukt toezichthouders in onvoldoende mate om risico-gestuurd te werken wegens het ontbreken van een gemeenschappelijke veiligheidsagenda.  | Versterking van de analyse van de mate van risicobeheersing bij (soortgelijke) BRZO-bedrijven en komen tot een gemeenschappelijke (data gedreven) veiligheidsagenda.   |
| 5. Vertrouwen geven aan bedrijven  | Toezichthouders lijken nog onvoldoende te werken op basis van vertrouwen waar dat zou kunnen (om daarmee meer aandacht te kunnen besteden aan bedrijven die niet aan HT deelnemen en/of minder compliant zijn).   | Een definitie van (aspecten van) het begrip geïnformeerd vertrouwen waaraan bedrijven zouden moeten voldoen als uitgangspunt van HT in het omgevingsdomein.  |
| 6. Stimuleren bereidheid tot naleving  | De bereidheid tot naleving bij bedrijven stimuleren gebeurt in de praktijk beperkt.   | Het gebruik van gedragsbeïnvloeding om bereidheid tot naleving en daarmee doelrealisatie te stimuleren. Aspecten die hierbij een rol spelen  |

|   |   |  |
|---|---|--|
|   |   | zijn onder andere de ‘tone at the top’, transparantie en risicobeheersing.   |
| 7. Verantwoordelijkheid voor regelnaleving neerleggen bij bedrijven door eisen te stellen qua beheersing van risico’s | Verantwoordelijkheid voor regelnaleving neerleggen bij bedrijven lukt deels waar de toezichthouders al tijdens de vergunningverleningsfase concrete eisen stellen aan bedrijven qua beheersing van veiligheidsrisico’s  | Het bepalen van criteria voor het beheersingsraamwerk (in de context van HT) – inclusief monitoring – voor bedrijven die volledige verantwoordelijkheid willen nemen voor regelnaleving.               |
| 8. Niet alleen kijken naar opzet en bestaan van systemen maar ook de werking controleren                              | Om niet alleen te kijken naar opzet en bestaan van systemen maar ook de werking controleren moeten toezichthouders in staat zijn om vooral niet zelf te inspecteren en het werk over te doen, maar in staat zijn de diepgang en de methodologie van hun inspecties aan te passen aan de mate van beheersing bij een bedrijf | Het bespreken van monitoringsresultaten van bedrijven als onderdeel van het beheersingsraamwerk HT en het bepalen van passend toezicht op basis daarvan.   |
| 9. Systeem, techniek en cultuur als samenhangende pijlers van het toezicht te beschouwen                              | Het toezicht baseren op zowel de kwaliteit van de beheersing als op het gedrag van en de cultuur bij het bedrijf vindt in de praktijk slechts beperkt plaats  | Het maken van motivatie, gedrag en beheersing – in samenhang – tot pijlers onder het toezicht, uitgaande van gezamenlijke doelen, met behulp van een leercirkel (dus onderschreven door BRZO-bedrijf). |

*Tabel 3: Uitgangspunten, knelpunten en HT*

Deze tabel is de basis voor de bespreking in Hoofdstuk 5, hoe een meer omvattende toezichtstrategie - inclusief het ‘horizontaal toezicht’ - in het omgevingsdomein vorm en inhoud zou kunnen krijgen.

## 5. Horizontaal toezicht in het omgevingsdomein

### 5.1 Inleiding

In Hoofdstuk 4 is een aantal uitgangspunten van het huidige toezicht op een rijtje gezet (zie Kolom 1 in Tabel 3, Paragraaf 4.4.) en een aantal knelpunten in het huidig toezicht benoemd (zie Kolom 2 in Tabel 3). Vervolgens is een aantal aanknopingspunten geformuleerd die in dit hoofdstuk (5) als aangrijpingspunt dienen om de mogelijke verandering van het toezicht in het omgevingsdomein te bespreken (zie Kolom 3 van Tabel 3). In dit hoofdstuk koppelen we al het voorgaande om te komen tot aanbevelingen voor de mogelijke implementatie van HT in het omgevingsdomein.

De introductie van een andere manier van toezichthouden zoals HT kan worden gezien als een belangrijke cultuurwijziging bij de toezichthouder en bij de ondertoezichtgestelden. Cultuur gaat over 'hoe we de dingen hier – in dit domein - doen'. Een verandering in toezicht kan daarom ook niet zomaar uit de lucht komen vallen, want dan zal de (terechte) vraag zijn waarom iets moet veranderen. Vanwege het grote aantal toezichthouders en de versnippering in wet- en regelgeving in het omgevingsdomein is het van belang dat alle toezichthouders daar dezelfde beelden bij hebben. In Paragraaf 5.2 bespreken we daarom eerst de samenhang van de doelen van het toezicht in het omgevingsdomein. Op basis van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is besproken - en meer specifiek in Kolom 3 van Tabel 3 - komen vervolgens in Paragraaf 5.3 de uitgangspunten aan de orde die het fundament van het HT in het omgevingsdomein kunnen vormen.

Uit de ervaringen met HT in andere domeinen, zoals beschreven in Hoofdstuk 3 (zie Tabel 2), blijkt dat onder andere *de algemene uitgangspunten* van het HT, de afbakening van de *doelgroep* (aan de hand van kwantitatieve toelatingscriteria), *het proces* van toezicht houden en *de gewenste houding en gedrag* van zowel de toezichthouder als de ondertoezichtgestelde duidelijk dienen te worden geëxpliciteerd. Ook het scherp *definiëren* van de nieuwe vorm van toezicht belangrijk is om te voorkomen dat bijvoorbeeld het beeld ontstaat dat toezichthouders door de invoering van HT geen toezicht meer houden. Deze aandachtspunten, die nadere uitwerking behoeven alvorens tot implementatie kan worden overgegaan, bespreken we in Paragraaf 5.4.

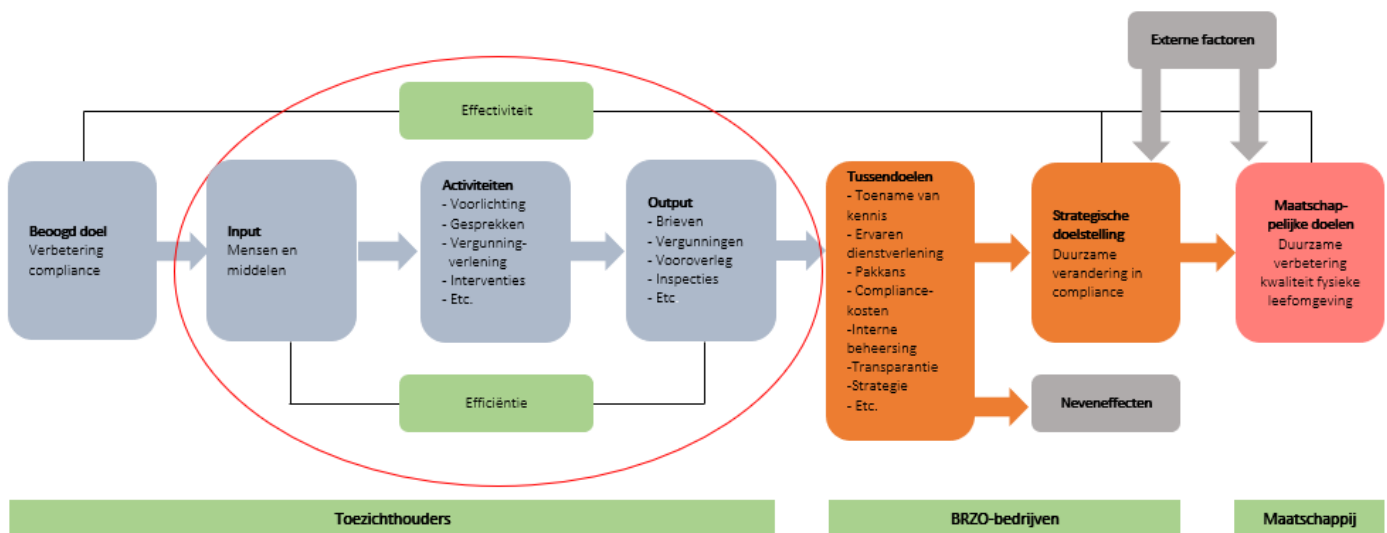
### 5.2 Samenhang doelen van het toezicht in het omgevingsdomein

Het houden van toezicht is geen doel op zich, maar moet (uiteindelijk) leiden tot de realisatie van strategische en/of maatschappelijke doelen in het omgevingsdomein. De basis hiervoor is de geldende wet- en regelgeving. Dat betekent dat regelnaleving in het licht van doelrealisatie moet worden gezien. In het omgevingsdomein is nu nog sprake van een lappendeken aan regels, maar dat moet met de introductie van de Omgevingswet per 1 januari 2024 veranderen. De Omgevingswet staat ook een andere manier van werken voor: samenhangend, als één overheid, zorgend voor ketensamenwerking, in samenspraak met de samenleving. Daar past ook een andere manier van toezichthouden bij, die invulling geeft aan deze uitgangspunten. Gecombineerd met de opvatting dat het toezicht in het omgevingsdomein dient mee te bewegen met een veranderende maatschappelijke context en gebaseerd op de conclusie van de commissie Van Aartsen dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en aanpassingen onder andere moeten leiden tot uniforme uitvoering en handhaving, een betere informatiepositie en kennisdeling, lijkt er voldoende aanleiding in het omgevingsdomein om het toezicht te willen aanpassen.

De analyse in Hoofdstuk 4 laat zien dat veel (losse) elementen van een andere manier van toezichthouden aanwezig zijn, zoals samenwerken, de verantwoordelijkheid tot het naleven van regels wegleggen bij bedrijven en het aanpassen van het toezicht aan de mate waarin een bedrijf aantoont 'in control' te zijn. In de praktijk blijkt dit nog niet te werken zoals verwacht. De oorzaken hiervan zijn op basis van onze analyse (zie Hoofdstuk 4) onder andere te duiden als het ontbreken van samenhang, het

ontbreken van duidelijke (tussen)doelen, het gebrek aan vertrouwen en het nog teveel vasthouden aan de meer traditionele manier van toezichthouden (en derhalve geen gebruik maken van al eerder door anderen uitgevoerd toezicht). In andere woorden: de context, waarin de elementen die betrekking hebben op een andere manier van toezichthouden plaatsvinden, is nog te veel een traditionele context (waarin inspecties, boetes en strengere handhaving de boventoon voeren) in plaats van een coöperatieve context gericht op het voorkomen van problemen, het vroegtijdig signaleren van risico's en het realiseren van een leercirkel tussen toezichthouder en bedrijf.

Een belangrijke eerste stap is het concretiseren en/of expliciteren van de *samenhang* tussen al deze elementen. Een nuttig hulpmiddel hierbij is de zogenoemde *Program Theory*, veelal weergegeven door middel van een zogenoemde effectketen. Een ingevulde effectketen is een concrete visualisatie van de samenhang tussen de strategie, activiteiten, input/output, beoogde effecten (waaronder veranderingen in gedrag van ondertoezichtgestelden) en de uiteindelijk impact op het niveau van de maatschappij. In Figuur 3 hebben wij ter illustratie een versimpelde effectketen opgesteld voor HT in het omgevingsdomein.



Figuur 3: Voorbeeld: effectketen HT in het omgevingsdomein

Figuur 3 illustreert dat de samenwerkende toezichthouders zelf kunnen bepalen welke input ze leveren, welke toezichtsactiviteiten ze uitvoeren en welke output ze genereren (de rode cirkel in Figuur 3). Hiermee streven de toezichthouders bepaalde tussendoelen na, die moeten leiden tot een gedragsverandering bij de BRZO-bedrijven, waarmee zij de beoogde strategische doelen (bijvoorbeeld: duurzame verandering in compliance) kunnen bewerkstelligen. Dit alles moet bijdragen aan de uiteindelijke maatschappelijke doelstelling: verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (arbeids-, proces- en omgevingsveiligheid). Strategische en maatschappelijke doelen zijn vaak niet eenvoudig te bereiken. Dit maakt het van belang om de *tussendoelen* expliciet te formuleren. Deze dienen als tussenstap voor het realiseren van de strategische en maatschappelijke doelen. Deze tussendoelen zijn te relateren aan de oorzaken van niet-naleving. Bijvoorbeeld, als gebrekkige 'beheersing van de exploitatie' een belangrijke oorzaak is van non-compliance in het omgevingsdomein, kan het verhogen van de kwaliteit van bepaalde elementen zoals 'alarmbeheer' of 'onderhoud apparatuur' bij BRZO-bedrijven een belangrijk tussendoel zijn. Het bereiken van deze doelen is vaak

ook beter te meten dan het bereiken van strategische of maatschappelijke doelen. Naast input en toezichtsactiviteiten kunnen ook externe factoren, waar de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde geen invloed op hebben - debet zijn aan de mate van naleving en realisatie van doelstellingen, zoals economische omstandigheden en (wijziging van) wetgeving. Het is van belang om deze in kaart te brengen en te bespreken in het licht van de bespreking van de resultaten van toezicht.

In het omgevingsdomein is sprake van meerdere, relevante toezichthouders, die ieder hun eigen activiteiten en doelen hebben en daarmee een eigen effectketen. Een belangrijke volgende stap is het concretiseren en/of expliciteren van de *samenhang* tussen al deze elementen in een gezamenlijke effectketen van de toezichthouders voor HT in het omgevingsdomein. Deze effectketen kan een solide basis vormen voor het beter op elkaar afstemmen van het toezicht vanuit de verschillende toezichthouders, onder andere omdat dan inzichtelijk kan worden waar de toezichthouders dezelfde doelen nastreven en waar niet.

### 5.3 Introductie horizontaal toezicht in het omgevingsdomein

Op basis van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken en meer specifiek in Tabel 3 is besproken komen we in deze paragraaf tot de uitgangspunten die het fundament van het HT in het omgevingsdomein kunnen vormen.

#### *Centrale gedachten*

De *centrale gedachten* van HT, zoals meer eigen verantwoordelijkheid bij bedrijven, een constructieve dialoog tussen verschillende actoren, en meer samenwerking, vinden we terug in de eerder besproken WRR-rapporten en zijn daarmee pijlers voor modernisering van het toezicht. Ze sluiten bovendien aan bij de uitgangspunten die ook de toezichthouders in het omgevingsdomein willen hanteren (Tabel 3, uitgangspunten 1 en 7). Het gedachtengoed rondom vergunningverlening en toezicht is gebaseerd op het bevorderen van de compliance en doelrealisatie en het nemen van eigen verantwoordelijkheid door (goedwillende) organisaties (analoog aan AEO-vergunningen bij de Douane, zie Hoofdstuk 3). Uitgangspunt daarbij is dat bedrijven en de toezichthouders in het omgevingsdomein nauw samenwerken, ieder op basis van de eigen verantwoordelijkheid. Ze hebben als gemeenschappelijk doel het verhogen van de (arbeids-, proces- en omgevings)veiligheid in het omgevingsdomein. Met een transparante opstelling en goede beheersing (door middel van een beheersingsraamwerk) kunnen bedrijven bij de vergunningaanvraag hun toewijding aan dit doel kenbaar maken aan de vergunningverlener (bijvoorbeeld door een intentieverklaring als addendum bij de vergunning). Hiermee tonen bedrijven aan dat ze onderdeel (willen) zijn van een veilige keten c.q. domein en ligt er meer focus op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven. Vervolgens kan de vergunningverlener differentiëren in de hoeveelheid middelvoorschriften bij het toekennen van de vergunning; hoe transparanter en meer ‘in control’ het bedrijf, hoe minder middelvoorschriften.<sup>94</sup> In dit verband zouden verleende vergunningen een belangrijk element kunnen zijn als onderscheidend kenmerk voor bedrijven die deel willen nemen aan HT. De interne beheersing van bedrijven die ten grondslag ligt aan het afgeven van vergunningen vormt daarmee een basis voor deelname aan HT.

**Samenwerken** tussen toezichthouders en bedrijven betekent in de context van horizontaal toezicht het hebben van een *gemeenschappelijk doel* (bijvoorbeeld omgevingsveiligheid) waar eenieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid aan bijdraagt, het opbouwen van een *professionele werkrelatie* en het voeren van een *constructieve dialoog*.

<sup>94</sup> Zie ook: Programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV). <https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/milieu/risicovolle-bedrijven/programma-actuele-digitale-vergunning-aadv/>



### *Interne beheersing*

De primaire verantwoordelijkheid voor het verhogen van de (arbeids-, proces- en omgevings)veiligheid in het omgevingsdomein ligt bij de bedrijven zelf. De bedrijven zijn dan ook verantwoordelijk om – in lijn met Artikel 5 van de Seveso-richtlijn - alle nodige beheersingsmaatregelen te nemen om (zware) ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken (analoog aan het HT bij de NVWA, zie Hoofdstuk 3). De basis hiervoor ligt in de beheersing van de risico's (zie Tabel 3, uitgangspunt 7) en komt onder andere tot uitdrukking in een (gedocumenteerde) strategie, die onder andere de motivatie van bedrijven om de arbeids-, proces- en omgevings)veiligheid te beheersen en waar nodig te verbeteren, tot uitdrukking brengt ('tone at the top'). Deze activiteiten zijn geen standalone-activiteiten, die ten behoeve van het toezicht worden ontwikkeld, maar dienen onderdeel te zijn van de gehele bedrijfsvoering van een onderneming. Dit betekent dat het management binnen de context van de door het bedrijf geformuleerde missie en visie, strategische doelstellingen formuleert, afgeleide doelstellingen opstelt en een cyclus van sturen, beheersen, verantwoorden en monitoren inricht (door middel van een adequaat beheersingsraamwerk). Voor het inrichten en beoordelen van risicomanagement kunnen verschillende modellen worden gebruikt, zoals COSO.<sup>95</sup> De gedachte is dat interne beheersing een proces is dat gericht is op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid omtrent het bereiken van meerdere doelstellingen, zoals:

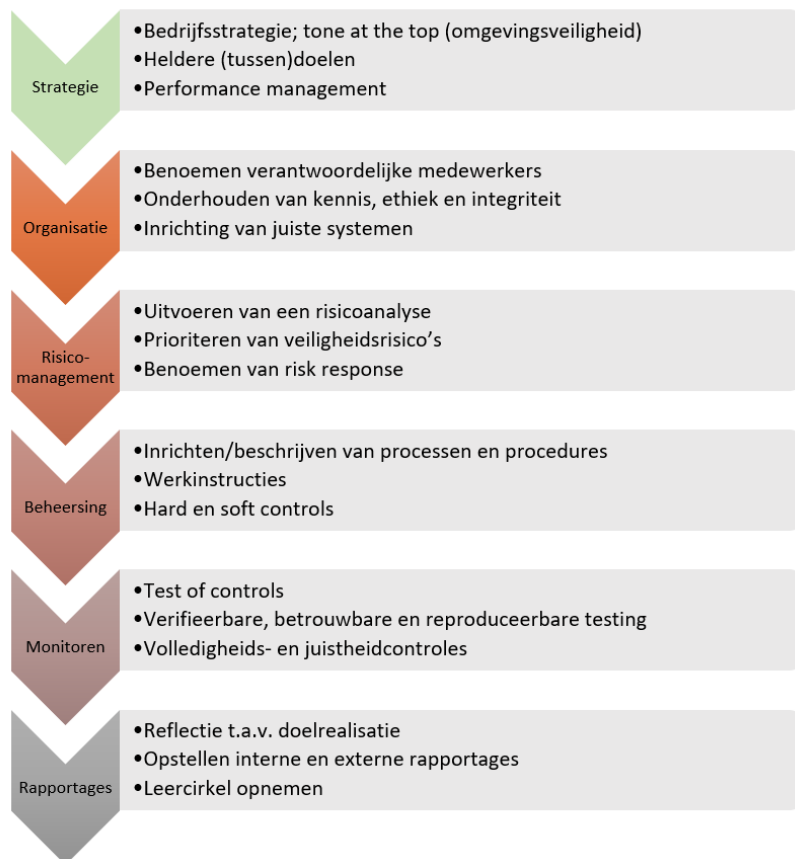
- bereiken van de strategische doelstellingen (Strategie)
- effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen (Operations)
- betrouwbaarheid van de (financiële) informatieverzorging (Reporting)
- naleving van relevante wet- en regelgeving (Compliance)

Wanneer we in HT spreken over interne beheersing en 'in control' zijn, dan gaat het derhalve om het hele conglomeraat van risico's (en niet alleen over compliance-risico's).

Samengevat omvat het fundament van een BRZO-bedrijf, op basis waarvan het bedrijf kan laten zien dat het 'in control' is over het bedrijfsgebeuren dat betrekking heeft op de (arbeids-, proces- en omgevings)veiligheid, minimaal de volgende elementen: strategie, organisatie, risicomanagement, beheersing, monitoring en rapportage (Figuur 4). Dit zijn de basiselementen die bij ieder bedrijf voor moeten komen als het gaat om 'in control zijn'. De manier waarop een bedrijf invulling aan de basiselementen geeft (o.a. deels op basis van het Besluit risico zware ongevallen 2015) en de onderlinge verbanden tussen deze elementen zijn onderwerp van de *dialog* tussen bedrijf en toezichthouder. Vanuit beide partijen dient het te gaan om het geheel en niet om (losse) onderdelen. Met andere woorden: de genoemde basiselementen dienen in samenhang inzicht te geven in het bereiken van organisatiedoelstellingen in relatie tot de risico's, in de effectiviteit en efficiency van bedrijfsprocessen, in de mate van regelnaleving (compliance) en in de mate van het bereiken van maatschappelijke doelstellingen.

---

<sup>95</sup> <https://www.house-of-control.nl/coso-erm.html>



*Figuur 4: Voorbeeld: basiselementen BRZO-bedrijf voor het 'in control' zijn*

De zes basiselementen van goede beheersing uit Figuur 4 zijn algemeen bekend in de wereld van risicomanagement. Deels hebben ze nu soms een andere – of aanvullende – betekenis in de context van het omgevingsdomein. Zo krijgt monitoring met name invulling in de vorm van technische inspecties. Voor doeleinden van HT zien alle zes de elementen op goede beheersing van de bedrijfsprocessen. Technische inspecties kunnen daar een onderdeel van zijn, maar dit is veel breder. Zo kan 'test of controls' zien op het testen van alle soorten beheersingsmaatregelen binnen een organisatie. In het voorbeeld van de technische inspecties gaat het dan meer om de vraag hoe en of een bedrijf periodiek vaststelt dat de benodigde technische inspecties daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De zes basiselementen zijn voor de samenwerkende toezichthouders aanknopingspunt voor het eventueel aanpassen van het toezicht. Toezichthouders dienen derhalve af te stemmen en duidelijk te zijn over welke criteria zij hanteren als het gaat om het 'in control' zijn van bedrijven.

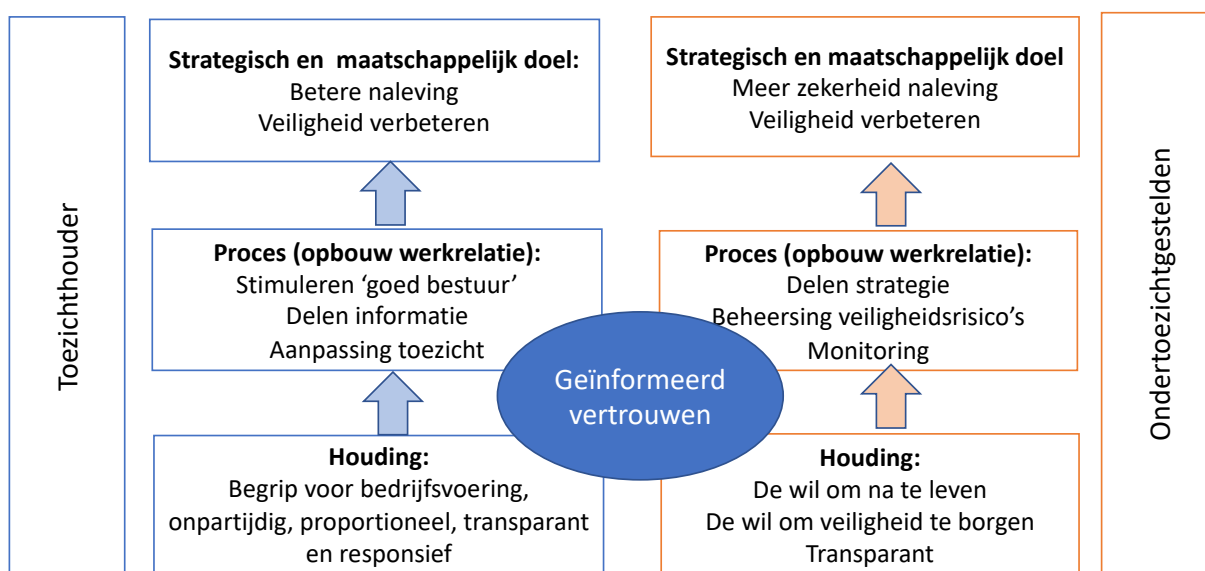
### *Houding en gedrag*

De *houding* en het *gedrag* van zowel de samenwerkende toezichthouders als de ondertoezichtgestelden zijn een belangrijke basis voor het HT (zie Tabel 3, uitgangspunt 9) met als uitgangspunt wederzijds vertrouwen (zie Tabel 3, uitgangspunt 5) wederzijds begrip en transparantie (zie Tabel 3, uitgangspunt 3). Geïnformeerd vertrouwen is in de context van HT te relateren aan de informatiepositie van de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde. Beide weten niet alles van

**Geïnformeerd vertrouwen** verwijst in de context van horizontaal toezicht naar het hebben van *grondige kennis en informatie* over de houding en het gedrag van het bedrijf, de mate van risicobeheersing en de mate van transparantie. De informatiepositie die de toezichthouder hiermee opbouwt vormt de basis voor het (aanpassen van) het toezicht.

elkaar, maar door het gezamenlijk proces wel voldoende om HT vorm te geven. Zonder dergelijk vertrouwen – zo leert de ervaring – kan HT niet werken.

Grote maatschappelijke vraagstukken vragen steeds meer betrokkenheid van het bedrijfsleven. Vertaald naar het omgevingsdomein betekent dit bijvoorbeeld dat van bedrijven mag worden verwacht dat zij 1) de wil hebben om regels na te leven (compliance) en duurzaamheid continu te verbeteren en 2) realisatie van organisatiedoelen (bijvoorbeeld het voorkomen van impact van handelen op mens en milieu) en 3) van maatschappelijke doelen (bijvoorbeeld bijdragen een betere leefomgeving) na te streven én 4) transparant hierover te zijn (zie Tabel 3, uitgangspunten 3 en 6).<sup>96</sup> Voor de samenwerkende toezichthouders betekent dit bijvoorbeeld dat zij begrip hebben voor de situatie van bedrijven, onpartijdig zijn, transparant zijn en responsief en proportioneel handelen. De gewenste houding en gedrag van zowel de toezichthouders als van de bedrijven vormt de basis voor de *werkrelatie* van betrokken partijen in het omgevingsdomein (zie Tabel 3, uitgangspunt 2) en dient derhalve te worden geëxpliciteerd en gekoppeld aan de werkwijze binnen het HT en de doelen die partijen nastreven. In Figuur 5 zijn deze gemeenschappelijke delers (als voorbeeld) inzichtelijk gemaakt. De toezichthouders dienen deze gemeenschappelijke delers te bepalen als basis voor een gezamenlijke visie op HT.



Figuur 5: Voorbeeld: gemeenschappelijke delers HT in het omgevingsdomein.

### Werkwijze

De werkwijze in HT dient duidelijk en uitgewerkt te zijn. De werkwijze omvat het samenstel aan activiteiten dat de bedrijven uitvoeren om te laten zien dat zij 'in control' zijn (zie Tabel 3, uitgangspunten 6, 7 en 8), het samenstel aan activiteiten dat de toezichthouders uitvoeren om hun toezicht aan te passen (zie Tabel 3, uitgangspunten 4, 5 en 9) en de samenwerking tussen bedrijven en toezichthouders (zie Tabel 3, uitgangspunten 1, 2 en 3). De daadwerkelijke werkwijze van de betrokken partijen kan worden afgestemd op het door beide partijen gewenste risiconiveau. Voor HT in het omgevingsdomein in het algemeen, en voor het toezicht op BRZO-bedrijven in het bijzonder, is het van belang dat de verschillende toezichthouders samenwerken. Vanuit de samenwerking en een integrale

<sup>96</sup> Bedrijven worden meer en meer geacht transparant te zijn over duurzaamheid en hierover te rapporteren in zogenoemde ESG-rapportages (Environment, Social, Governance).

benadering van het toezicht (in brede zin) kunnen zij tevens een gezamenlijk aanspreekpunt hebben voor bedrijven.<sup>97</sup>

Het opbouwen van professionele werkrelatie, waar beide partijen op basis van transparantie, begrip en vertrouwen acteren, biedt een basis waarop het bedrijf haar eigen verantwoordelijkheid neemt

**Transparantie** binnen de context van horizontaal toezicht omvat de *bereidheid* van het *bedrijf* om *inzicht te verschaffen* in voor het toezicht relevante zaken, en informatie en documentatie hieromtrent daadwerkelijk te delen met de toezichthouder. Parallel hieraan dient de *toezichthouder* ook *inzicht te verschaffen* in bijvoorbeeld geconstateerde risico's en voorgenomen toezichts-werkzaamheden.

voor regelnaleving c.q. doelrealisatie en waarbij toezichthouders een stimulerende – en soms ondersteunende – rol kunnen spelen. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten in gemeenschappelijk (voor)overleg over zaken waar sprake is van een ‘grijs gebied’ binnen regelnaleving. Bijvoorbeeld, wat is de *best available technique* op een bepaald gebied? HT biedt een vruchtbare context waarbinnen betrokken partijen dit soort vragen preventief kunnen bespreken in plaats van achteraf te bediscussiëren.

In Hoofdstuk 3 hebben we beschreven dat het niveau van risicotolerantie bij de toezichthouders van invloed kan zijn op de invulling van het HT (analoog aan het verschil in HT tussen de Amerikaanse en Nederlandse belastingdienst). Hierbij kunnen wij ons voorstellen dat binnen het omgevingsdomein sprake is van een lagere risicoacceptatiegraad dan bijvoorbeeld binnen het fiscale domein. Als dat zo is, dan kan gekozen worden voor een *getrapte benadering* en zou deelname aan HT bijvoorbeeld in drie stappen kunnen worden verdeeld: een pre-HT-fase, een HT-fase en een HT-onderhoudsfase (zie Figuur 6).

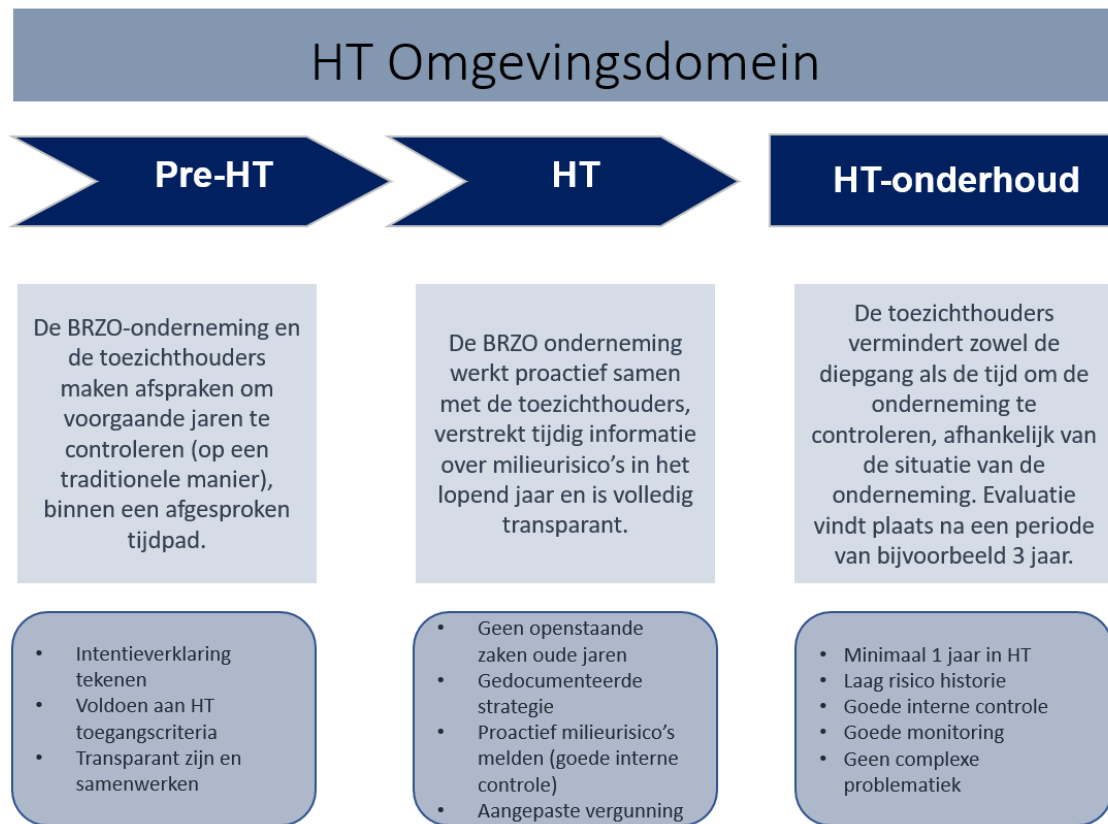
De pre-HT-fase is bedoeld om met een schone lei te beginnen: het bedrijf wordt gecontroleerd en alle lopende problematiek wordt opgelost voordat een bedrijf daadwerkelijk deelneemt aan HT. In de HT-fase werken toezichthouders en bedrijf volgens de afspraken die zij hebben gemaakt en die (eventueel) zijn vastgelegd in (een intentieverklaring bij) de verstrekte vergunning. Hierin komen de intenties van partijen tot uitdrukking en kunnen zowel doel en uitgangspunten van HT, maar ook de verplichtingen en verantwoordelijkheden van de beide partijen worden vastgelegd (zie voor een voorbeeld convenant van de NVWA, voetnoot 34). Deze fase is bedoeld om te laten zien dat partijen kunnen werken conform de uitgangspunten van HT, dat ze transparant zijn, dat de onderneming een passende strategie heeft en dat de interne beheersing op orde is. De toezichthouders laten zien dat zij hun toezicht op een andere manier inrichten en proberen vooral op basis van de houding, de kwaliteit van de interne beheersing en het gedrag van het bedrijf hun conclusies te trekken over de mate van regelnaleving en doelrealisatie van het bedrijf.

In de HT-onderhoudsfase heeft een bedrijf een bewezen laag-risico historie (mede dankzij een goede interne beheersing), een goede monitoring en passen de toezichthouders hun toezicht aan. Hiermee kunnen de toezichthouders duidelijk onderscheid aanbrengen tussen deelnemende en niet-deelnemende bedrijven en hun toezichtscapaciteit zoveel mogelijk inzetten bij die laatste groep. Hierbij merken we op dat - inherent aan HT - indien een bedrijf dat niet meer voldoet aan de criteria die gelden voor een specifieke fase, het bedrijf naar een vorige fase verschuift en daarmee ook te maken krijgt met een ander niveau van toezicht.

De toezichthouders zullen ten behoeve van de implementatie van HT in het omgevingsdomein duidelijke keuzes en afspraken moeten maken zodat ook bedrijven weten waar ze aan toe zijn als ze deel willen nemen aan HT. Tegelijkertijd moet duidelijk zijn dat HT niet op zichzelf staat en onderdeel is van

<sup>97</sup> Het gaat hierbij om een integrale benadering van het toezicht; bij BRZO-toezicht is sprake van samenwerking en afstemming tussen de verschillende toezichthouders. Echter, bij toezicht op Wabo, water, transport, arbo, etc. acteren dezelfde toezichthouders ook nog apart.

een omvattende toezichtstrategie, waar ook een duidelijk beleid dient te zijn ten aanzien van bedrijven die niet willen of kunnen deelnemen aan HT.



*Figuur 6: Voorbeeld: getrapte benadering HT in het omgevingsdomein*

#### *Positionering interne beheersing, monitoring, intern en extern toezicht*

Een onderneming heeft in de praktijk te maken met verschillende vormen van toezicht; onder andere intern toezicht, extern toezicht en overheidstoezicht (als een specifieke vorm van extern toezicht). Deze vormen van toezicht worden uitgevoerd door verschillende toezichthouders die verschillende doelen nastreven, maar wiens werkzaamheden elkaar mogelijk overlappen. Het doel van het intern toezicht is met name het erop toezien dat de onderneming zijn doelen bereikt (resultaten behaald) conform haar strategie en normen en waarden en zich aan de regels houdt. De basis hiervoor ligt in een zogenoemd 'business control framework', dat systematisch en gestructureerd de administratieve organisatie en interne beheersing van de onderneming op alle bedrijfsprocessen omvat. Een interne auditor, een raad van toezicht en de raad van commissarissen zijn voorbeelden van partijen die het intern toezicht mede vormgeven. Extern toezicht vindt onafhankelijk van de onderneming plaats en heeft als doel waarde toevoegen voor belanghebbenden. Voorbeeld van een externe toezichthouder is de externe accountant die de jaarrekening van een onderneming controleert of een externe partij die een vorm van kwaliteitscontrole uitvoert (bijvoorbeeld ten behoeve van een certificering of verzekering). Daarnaast is er nog een veelheid aan toezichthouders uit het publieke domein die ieder hun eigen doelen nastreven met extern toezicht.

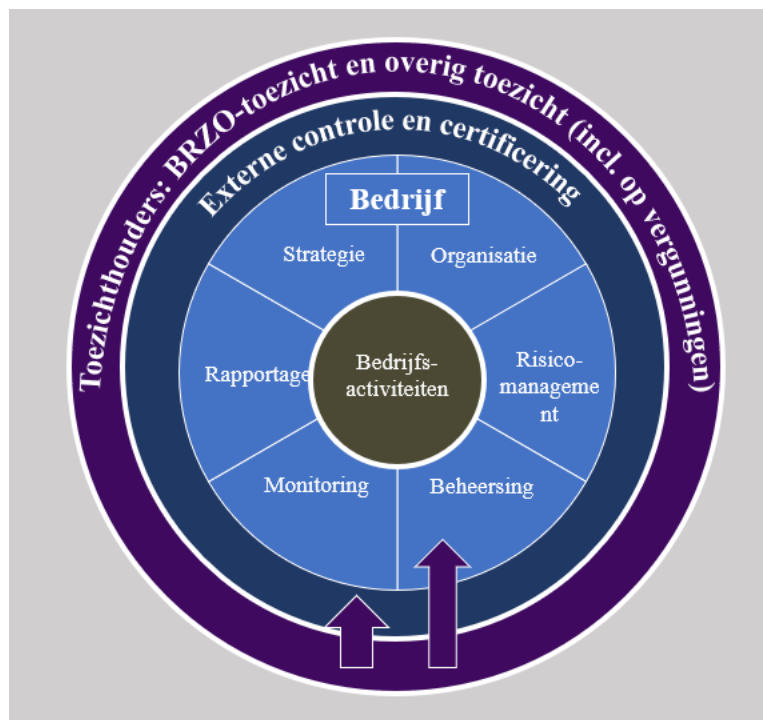
Intern en extern toezicht zijn gescheiden werelden die echter veel met elkaar te maken hebben. Zo kan bijvoorbeeld de Belastingdienst in het HT in het fiscale domein gebruik maken van de interne beheersing van een onderneming, de resultaten van de monitoring die de onderneming uitvoert, het

interne toezicht van de onderneming en het externe toezicht door de externe accountant, om vorm en inhoud te geven aan HT en daarmee zijn informatiepositie verbeteren.

Het uitgangspunt is dat een onderneming in het omgevingsdomein zelf verantwoordelijk is voor een goede sturing, beheersing en verantwoording van haar bedrijf en daarom zelf belang heeft bij een goede kwaliteit van de informatie die uit haar bedrijfsprocessen voortkomt. De onderneming dient er ook op toe te zien dat de maatregelen die zij heeft genomen om risico's te beheersen in de praktijk ook werken. Daarom dient zij ook een monitoringfunctie in te richten (zie Figuur 4). De samenwerkende toezichthouders houden voor de invulling van hun toezicht vervolgens rekening met de kwaliteit van de manier waarop de gegevens tot stand zijn gekomen. Hoe beter de interne beheersing en de monitoring des te beter de kwaliteit van de gegevens die de toezichthouders voor hun toezicht kan gebruiken. Dit betekent ook dat hij geen controleactiviteiten uitvoert die al toereikend zijn uitgevoerd door de gecontroleerde zelf en/of externe partijen.

In het omgevingsdomein vinden verschillende vormen van toezicht plaats, die elkaar deels overlappen. De uitdaging is om te kijken wat al door welke partij in het omgevingsdomein wordt gedaan, bijvoorbeeld in het kader van vergunningverlening en hoe de toezichthouders daar in het HT gebruik van kunnen maken. Essentiële onderdelen zijn in ieder geval de strategie van BRZO-bedrijven, de interne beheersing (bestaande uit een goede risicoanalyse en adequate beheersingsmaatregelen) en de monitoring door de bedrijven (zie Figuur 4). Met name een adequate monitoring is van belang omdat een bedrijf op die manier 'de vinger aan de pols houdt' en zelf observeert of de genomen beheersingsmaatregelen ook werken zoals ze zouden moeten werken. In het HT zijn het bespreken van de strategie, de interne beheersing en de monitoringsresultaten door het bedrijf met de toezichthouders een essentieel onderdeel van de afgesproken werkwijze.

Op basis van een goed inzicht van alle mogelijke beheersings- en toezichtsactiviteiten (intern en extern) (Figuur 7) kunnen de toezichthouders in het omgevingsdomein bepalen welke toezichtsactiviteiten zij – *aanvullend* – nog moeten uitvoeren om tot een adequate invulling van HT te komen.



Figuur 7: Voorbeeld: gebruik maken van interne beheersing, intern en extern toezicht



#### **5.4 Aandachtspunten horizontaal toezicht in het omgevingsdomein**

Ervaring met het HT bij andere toezichthouders leidt tot enkele aandachtspunten die nadere uitwerking behoeven alvorens tot implementatie kan worden overgegaan. De meest belangrijke van die aandachtspunten beschrijven wij hieronder globaal (zie ook Tabel 2, hoofdstuk 3).

##### **1. Moet het HT in wet- en/of regelgeving worden vastgelegd?**

Een belangrijk aspect van een andere vorm van toezicht is de juridische basis. Ten aanzien van de fiscale variant van het HT is in verschillende landen (e.g. Oostenrijk) gekozen om het HT vast te leggen in wettelijke regelingen. In de Nederlandse context is dit niet gebeurd. Enerzijds heeft dit te maken met de mogelijkheden die toezichthouders hebben binnen bestaande wet- en regelgeving om te differentiëren in het toezicht. Anderzijds heeft dit te maken met de centrale rol van (geïnformeerd) vertrouwen; de indruk bestaat dat het juridiseren van het HT haaks staat op het uitgangspunt van vertrouwen. Het eerste punt past ook bij de context van het omgevingsdomein: de toezichthouders hebben voldoende ruimte om te differentiëren in hun toezicht. Hierdoor lijkt een (aanvullende) wettelijke basis voor HT overbodig.

De ervaring van sommige landen met HT in het fiscale domein is echter dat een wettelijke basis wel kan helpen bij een overgang van een meer antagonistische verhouding tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden naar een meer op samenwerking gebaseerde relatie. Dit kan wanneer wetgeving onder andere aandacht besteedt aan de wijze waarop de toezichthouder om kan gaan met door bedrijven vrijwillig verstrekte informatie die moet bijdragen aan het bouwen van een ‘leercirkel’ (oftewel het voorkomen van een ‘afstrafreflex’). Dit lijkt ons echter in de Nederlandse context goed te regelen in beleid gevormd door de toezichthouder zelf.

##### **2. Welke regelgeving valt onder de reikwijdte van het HT en hoe verhoudt toezicht op naleving zich tot doelrealisatie?**

BRZO-bedrijven hebben te maken met een complex lappendeken van wet- en regelgeving. De vraag is welke wetgeving onder de reikwijdte van het HT valt: alle (milieu-)wetgeving waar BRZO-bedrijven nu mee te maken hebben en die per 1 januari 2024 wordt opgenomen in de Omgevingswet? In de Omgevingswet worden 26 bestaande wetten gebundeld. Deze wet moet de grote hoeveelheid wet- en regelgeving in het omgevingsdomein aanzienlijk verminderen. Of nog breder dan alleen de Omgevingswet en alle wet- en regelgeving die relevant is in de context van het omgevingsdomein? In dat geval vallen bijvoorbeeld de Arbowet en de Wet Veiligheidsregio’s ook hieronder.

De Omgevingswet benadrukt het belang van participatie en betrokkenheid van burgers, bedrijven en andere belanghebbenden bij besluitvormingsprocessen. Het streven is een open en transparante manier van werken, waarbij participatie vanaf het begin wordt gestimuleerd. De vorming van de Omgevingswet moet zorgen voor meer aansluiting met de belevingswereld van bedrijven. Dat komt uitstekend overeen met de uitgangspunten van HT.

In de belevingswereld van veel bedrijven is het beheersen van veiligheidsrisico’s meer dan het voldoen aan regels sec. Toezichthouders leggen doorgaans de focus op het laatste, terwijl bedrijven in veel gevallen de *safety performance* op het oog hebben. Soms staan regels daarbij in de weg. De Omgevingswet lijkt ruimte te bieden voor ‘anders werken’, maar ook HT staat een andere werkwijze voor, met meer oog voor het ‘publieke belang’ (arbeids-, proces- en omgevingsveiligheid).

Anders werken omvat binnen de context van HT onder andere: het bouwen van een ‘leercirkel’ en oog hebben voor de maatschappelijke impact van wet- en regelgeving. Dat betekent – naar analogie van de werkwijze van de NVWA – dat de toezichthouder toetst of bedrijven beheersingssystemen inrichten ter borging van de veiligheidsrisico’s en voldoende oog hebben voor continue verbetering ten behoeve van de arbeids-, proces- en omgevingsveiligheid. Het bouwen van een leercirkel betekent

gericht en onderbouwd keuzes maken welke interventies de toezichthouders inzetten om een gedragsverandering bij BRZO-bedrijven te bewerkstelligen, de gekozen aanpak evalueren en op basis van de resultaten van de evaluatie het toezicht aanpassen (zie hoofdstuk 3). Oog hebben voor maatschappelijke impact betekent ook het inrichten van een proces waarin toezichtmedewerkers bevindingen kunnen adresseren indien zij in de praktijk bepaalde situaties tegenkomen die apert onredelijk of onbillijk zijn voor ondertoezichtgestelden en niet bijdragen aan het realiseren van de beoogde maatschappelijke doelen.

Toezichthouders moeten hier expliciet aandacht aan besteden om een andere manier van werken vorm en inhoud te geven en hier mogelijk ook aanvullend beleid op formuleren.

### **3. Wie kan deelnemen en is deelname op basis van vrijwilligheid?**

Het is aan de toezichthouder(s) om te bepalen aan welke voorwaarden een bedrijf moet voldoen om te kunnen deelnemen (zie ook het antwoord op vraag 5 hieronder). Tegelijk moet het bedrijf intrinsiek zijn gemotiveerd om aan wet- en regelgeving te willen voldoen en maatschappelijke doelen (in casu: verder verbeteren arbeids-, proces- en omgevingsveiligheid) te willen realiseren. Dit vergt dat deelname door een bedrijf ook op basis van vrijwilligheid moet plaatsvinden; onder dwang kan immers geen sprake zijn van intrinsieke motivatie.

De uitgangspunten van het HT betekenen dat bedrijven moeten willen en kunnen investeren in hun beheersing en in de relatie met de toezichthouder(s) en daarmee moeten willen groeien in volwassenheid (leercirkel). Binnen het omgevingsdomein is deze intrinsieke bereidheid om te investeren van groot belang, daar veel aspecten van veiligheid afhankelijk zijn van beslissingen en investeringen die pas op de lange termijn resultaat laten zien (denk hierbij bijvoorbeeld aan investeringen in onderhoud). Bij traditionele vormen van toezicht worden de effecten van dergelijke beslissingen pas relevant na langere tijd, als bijvoorbeeld niet-gedane investeringen leiden tot negatieve consequenties. Het stimuleren van de intrinsieke motivatie met HT kan hier wel een preventieve rol spelen, door bepaalde besluiten en de consequenties daarvan in een vroegtijdig stadium te bespreken. Dit is echter niet voor elk bedrijf wenselijk c.q. haalbaar.

Deelname aan HT betekent niet dat deelnemende bedrijven in iedere situatie het eens moeten zijn over bijvoorbeeld de interpretatie van wet- en regelgeving door de toezichthouders. Wet- en regelgeving leidt soms tot 'grijze' gebieden en dat kan leiden tot verschil van inzicht tussen bedrijven en toezichthouders. Een bedrijf moet zodoende de mogelijkheid hebben om alle mogelijke juridische kanalen te bewandelen en toch deel te nemen aan HT. Hierbij moet uiteraard wel sprake zijn van eensgezindheid over feiten en omstandigheden, redelijke onderlinge stellingnames en volledige transparantie inzake de wederzijdse posities; er is dan sprake van de mogelijkheid 'agree to disagree'.

### **4. Kan de toezichthouder worden verplicht bepaalde partijen te laten deelnemen?**

Zoals onder punt 3 beschreven ligt het niet voor hand om bedrijven verplicht te laten deelnemen. In het verlengde hiervan ligt het ook niet voor de hand om de toezichthouder te verplichten om alle bedrijven te laten deelnemen, zelfs niet als deze voldoen aan de toelatingscriteria. Uiteraard is het vanuit het oogpunt van eenheid van beleid en uitvoering wel van belang dat bedrijven die willen participeren en die voldoen aan de toelatingscriteria in principe mogen participeren. In het kader van maatwerk is het echter van belang dat de toezichthouders de mogelijkheid houden om bepaalde bedrijven te weren dan wel de deelname te beëindigen. Een reden voor weigering kan zijn dat het bedrijf een recent verleden heeft met ernstige overtredingen. De toezichthouder zou dan kunnen eisen dat het bedrijf een langere positieve staat van dienst opbouwt alvorens te kunnen deelnemen. Hierbij is het wel van belang dat de toezichthouder dit goed beargumenteerd aangeeft bij het bedrijf, zodat zij weet waar ze aan toe is en hieraan kan werken. Een en ander hangt ook af van de werkwijze die de toezichthouders kiezen (zie

bijvoorbeeld Figuur 6). Een reden voor beëindiging van deelname kan zijn dat een bedrijf zich bij voortdurende niet aan de afspraken houdt dan wel fraude pleegt en daarmee niet meer voldoet aan de toelatingscriteria. Ook hier geldt dat de regels voor beëindiging van deelname (vooraf) duidelijk moeten zijn en beëindiging alleen maar goed onderbouwd kan gebeuren (om te voorkomen dat sprake is van willekeur).

In dit kader is het van belang te benadrukken dat HT niet alleen haalbaar moet zijn voor het ‘perfecte’ bedrijf, voor zover dit al bestaat. Tekortkomingen van beperkte omvang en impact moeten mogelijk zijn, zolang het bedrijf hier maar transparant over is én zo spoedig mogelijk haar beheersing aanpast om in de toekomst deze tekortkomingen te voorkomen. In dergelijke situaties zal de toezichthouder navenant handelen en zijn toezicht in mindere mate aanpassen, vergeleken met de situatie dat er geen tekortkomingen zijn.

### **5. Welke voorwaarden zijn passend voor deelname aan horizontaal toezicht in het omgevingsdomein?**

Voorwaarden voor deelname aan HT kennen doorgaans drie dimensies. Ten eerste is veelal sprake van kwantitatieve toelatingscriteria. Zoals hiervoor vermeld moet een bedrijf in staat zijn om te investeren in haar beheersingsraamwerk en in de relatie met de toezichthouder(s). Een bedrijf moet van een bepaalde omvang zijn om dit te kunnen en daarom zien de kwantitatieve toelatingscriteria op omvangsvereisten. In de context van dit rapport heeft reeds afbakening plaatsgevonden door deelname te beperken tot BRZO-bedrijven. Hierdoor lijkt het niet nodig om nadere, kwantitatieve drempels op te werpen. Indien het HT daadwerkelijk wordt geïntroduceerd en vervolgens wordt uitgebreid kan nader worden gedacht over kwantitatieve toelatingscriteria, die anders kunnen zijn dan de BRZO-criteria en een bredere groep bedrijven zou kunnen toelaten.

De overige twee dimensies zien op kwalitatieve toelatingscriteria. De eerste daarvan ziet op gedragscomponenten. Dit behelst onder andere de intentie om wet- en regelgeving na te leven en te streven naar doelrealisatie inzake (arbeids-, proces- en omgevings)veiligheid, duidelijk gecommuniceerd vanuit de leiding van het bedrijf (de ‘tone at the top’) en vastgelegd in een formele strategie. Ook behelst dit het kunnen opbouwen van een (professionele) werkrelatie gebaseerd op wederzijds begrip, wederzijdse transparantie en geïnformeerd vertrouwen. De tweede dimensie ziet op het beheersingsraamwerk. Hiervoor moet de toezichthouder nader definiëren wat het gewenste minimumniveau van dit raamwerk is om te kunnen deelnemen aan HT.

Het voorgaande leidt op hoofdlijnen tot de volgende drie toelatingscriteria voor deelname aan HT in het omgevingsdomein:

1. Het voeren van een strategie gericht op het naleven van de relevante wet- en regelgeving.
2. Het kunnen onderhouden van een professionele werkrelatie – gebaseerd op wederzijds begrip, wederzijdse transparantie en geïnformeerd vertrouwen - met de toezichthouders.
3. Het implementeren en onderhouden van een beheersingsraamwerk met als doel het tot een acceptabel niveau mitigeren van het veiligheidsrisico, inclusief interne monitoring ten behoeve van het bewaken van de kwaliteit van het beheersingsraamwerk.

Het verdient de voorkeur om gezamenlijk met de relevante stakeholders uit het omgevingsdomein deze toelatingscriteria nader uit te werken tot een (beperkte) set aan meer specifieke toelatingscriteria. Bij dit aspect kunnen vertegenwoordigers vanuit de sector (brancheverenigingen e.d.) een belangrijke rol spelen.

## **6. Welke diepgang van werkzaamheden voert de toezichthouder uit alvorens een organisatie deel te laten nemen?**

Uit de aanwezigheid van toelatingscriteria volgt automatisch dat de toezichthouder moet beoordelen of potentiële deelnemers voldoen aan de toelatingscriteria. Hier doet zich een natuurlijk spanningsveld voor. Het HT is immers gebaseerd op (geïnformeerd) vertrouwen en – waar mogelijk – een reductie van toezicht, terwijl het beoordelen van toelatingscriteria snel kan uitmonden in een intensieve controle op deze criteria. Om dit laatste te voorkomen ligt het voor de hand om – in de geest van het HT – de verantwoordelijk primair te leggen bij het bedrijf dat wenst deel te nemen.

De toezichthouder kan bijvoorbeeld vergen dat het bedrijf zelf gedocumenteerd aangeeft waarom zij aan de toelatingscriteria meent te voldoen.<sup>98</sup> Vervolgens kan de toezichthouder met een scan de documentatie van het bedrijf beoordelen. Hiermee kan de toezichthouder voorkomen dat reeds aan de voorkant de potentiële deelnemers meer toezichtcapaciteit vergen dan bedrijven die juist als meer risicovol worden gezien, hetgeen indruist tegen het uitgangspunt van HT en het onderlinge vertrouwen kan ondermijnen. Overigens is dit slechts haalbaar indien de toelatingscriteria voldoende specifiek zijn zodat de documentatie van het bedrijf ten aanzien van deze criteria ook daadwerkelijk kan leiden tot geïnformeerd vertrouwen bij de toezichthouder.

De scan van de toezichthouder beperkt zich niet tot een beoordeling van de documentatie. Aanvullend kan de toezichthouder beoordelen of hetgeen is opgenomen in de documentatie in overeenstemming is met het beeld dat de toezichthouder de afgelopen jaren heeft opgebouwd met het in het verleden uitgevoerde toezicht. Eventuele discrepanties zijn daarbij het startpunt van een nadere bespreking tussen toezichthouder en het bedrijf.

Een bijzonder aspect aan HT in het omgevingsdomein is dat hierbij potentieel meerdere toezichthouders zijn betrokken. Het is zodoende van belang dat de toezichthouders onderling afstemmen of een bedrijf voldoet aan de toelatingscriteria. Zo kunnen de toezichthouders een gezamenlijk oordeel uitspreken over deelname van een bedrijf aan HT.

## **7. Moet een convenant worden afgesloten tussen de partijen?**

In de Nederlandse context werken toezichthouders (zoals de Belastingdienst en NVWA) met convenanten, waarmee zij de intenties om invulling te geven aan horizontaal toezicht concretiseren. Dit lijkt op het eerste oog in contrast te staan met het antwoord op de eerste vraag, namelijk de wens om weg te blijven van juridisering. Terwijl het afsluiten van convenanten zeker deze indruk kan wekken, zitten er ook verschillende voordelen aan het afsluiten van convenanten. Ten eerste is het een concreet ijkpunt waar beide partijen naartoe kunnen werken, hetgeen een stimulans kan zijn voor het proces. Ten tweede kan het voor het bedrijf van (commerciële) waarde zijn om aan haar stakeholders te kunnen laten zien dat ze een dergelijk convenant hebben (mogen) tekenen. Ten derde kan het afsluiten van een dergelijk convenant leiden tot een toename van de *commitment* van beide partijen om in de geest van HT te werken. Ten vierde biedt het beide partijen een concreet houvast – indien de uitgangspunten en afspraken helder zijn opgenomen in het convenant – om de andere partij aan te spreken bij gedrag dat niet past binnen HT.

Gegeven het voorgaande is het voor andere toezichthouders van meerwaarde gebleken om convenanten te hanteren binnen HT. In het omgevingsdomein bestaat echter de vergunning, die te onderscheiden is in de vergunningaanvraag, de vergunning zelf en de considerans. In de aanvraag kan het bedrijf inzicht geven in de mate waarin het ‘in control’ is ten aanzien van veiligheidsrisico’s. In de vergunning staan de doelvoorschriften en met de considerans kunnen partijen uitleg geven over bijvoorbeeld doelstellingen die partijen vooropstellen en de werkwijze die zij nastreven. Ook kan hierin

---

<sup>98</sup> Sinds de doorontwikkeling van zijn horizontaal toezicht in periode 2019-2002 hanteert de Belastingdienst deze methodiek onder de noemer ‘self-assessment’.

de intentie van HT worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een addendum met gelimiteerde looptijd. Dit heeft als aanvullend voordeel dat het leidt tot een natuurlijk evaluatiemoment waarop de betrokken partijen wederzijdse ervaringen kunnen delen en een bewuste keuze kunnen maken om wel of niet het HT voort te zetten. Ook zijn criteria in te bouwen voor bijzonder evaluatiemomenten, bijvoorbeeld na een majeure organisatorische aanpassing met potentiële impact op beleid.

### **8. Welke diepgang van instructies en toelichting moet de toezichthouder opstellen en openbaar maken?**

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat geïnformeerd vertrouwen een essentiële rol speelt in HT. Ook blijkt dat HT van zowel toezichthouders als bedrijven een cultuurverandering vergt. In de praktijk blijken beide aspecten – het opbouwen van vertrouwen en het veranderen van cultuur – lastige opgaves. Een extra complicerende factor is dat iedere betrokken medewerker een eigen interpretatie kan hebben van de gewenste nieuwe werkwijze. Uit evaluatie van de introductie van HT in het fiscale domein is gebleken dat dit kan leiden tot een te hoge mate van diversiteit in de toepassing van HT, hetgeen de gewenste cultuurverandering negatief kan beïnvloeden en het vertrouwen kan ondermijnen.

Gezien het voorgaande is het van belang dat de betrokken toezichthouders een duidelijke toelichting opstellen over het hoe en waarom van het HT, gepaard met duidelijke instructies voor het eigen personeel. In de toelichting dient aandacht te worden besteed aan een duidelijke definitie van HT, het expliciteren van de doelen van HT en hoe het HT past in de overall toezichtsstrategie van de toezichthouders. In de instructies voor het personeel kan aandacht worden besteed aan hoe essentiële elementen van HT – zoals geïnformeerd vertrouwen, transparantie en werkrelatie – kunnen worden ingevuld. Daarbij is de ervaring dat het uitvoerend personeel behoefte heeft aan concrete richtlijnen. Ook vergt de introductie van HT specifieke opleiding en training van het personeel van de toezichthouders, bijvoorbeeld op het vlak van communicatie, de houding ten aanzien van ondertoezichtgestelden en (steunen op) interne beheersing. Deze vaardigheden zijn niet altijd (volledig) trainbaar. Het kan zodoende nodig zijn om andersoortig personeel te werven. Ook kan het noodzakelijk zijn de vergoeding/ waardering van het personeel aan te passen aan de nieuwe vereiste competenties. Gecombineerde trainingen van toezichthouders en bedrijven kunnen ook bij bedrijven de benodigde vaardigheden verder verhogen en helpen met vergroten van begrip over de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden.

Ten aanzien van het onderwerp beheersing is het tevens de ervaring dat de betrokkenen (zowel het uitvoerend personeel van de toezichthouder als van de bedrijven) behoefte hebben aan nadere invulling van hoe bedrijven hun beheersing dienen in te richten en hoe toezichthouders de adequaatheid daarvan kunnen beoordelen. Het is echter onmogelijk (en onwenselijk) voor de toezichthouder om een concreet beheersingsraamwerk op voldoende detailniveau voor te schrijven voor alle betrokkenen. Er moet immers voldoende ruimte zijn voor ieder bedrijf om de beheersing aan te passen aan de eigen specifieke karakteristieken. Wel kunnen de toezichthouders de samenwerking zoeken met bijvoorbeeld brancheverenigingen om samen good practices op te stellen. Bij het uitvoeren van een pilot voor HT kan al worden gestart met het opbouwen van dergelijke good practices en deze kunnen in de loop der jaren verder worden opgebouwd en waar nodig vervangen.

### **9. Moet de toezichthouder de effectiviteit en de efficiency van het programma meten?**

Het is voor toezichthouders van belang om voor elke vorm van toezicht de effectiviteit (en efficiency) vast te stellen, opdat de gehele toezichtsstrategie zo effectief en efficiënt mogelijk vorm kan worden gegeven. Voor nieuwe vormen van toezicht – zoals HT – is dat van extra belang, omdat het risico van kritiek op de nieuwe vorm van toezicht nadrukkelijk aanwezig is en een goede evaluatie biedt de mogelijkheid om kritiek te voorkomen en – onderbouwd - van repliek te dienen. Een belangrijk startpunt

voor elke effectmeting is het uitvoeren een nulmeting. Een nulmeting vergt dat de toezichthouders al voor de start met HT een goed evaluatieplan gereed hebben en in staat zijn een nulmeting uit te voeren.

Het uitvoeren van effectmetingen blijkt in de praktijk een uitdaging te zijn voor toezichthouders. Voor HT kunnen de toezichthouders hierin hun krachten bundelen. Ook kunnen de toezichthouders als tussenstap zowel de plannen die ten grondslag liggen aan HT als het proces evalueren als opmaat voor een effectmeting. Bij het opzetten van een effectmeting zijn vele methodologische keuzes te maken, waarbij de afweging tussen het kunnen aantonen van causaliteit en de benodigde inspanning een belangrijke is. Om hierin de juiste keuze te kunnen maken is het vooral van belang dat de toezichthouders in gesprek zijn met de relevante stakeholders.

#### **10. Kan de wijze van verantwoording afleggen door - en financiering van - toezichthouders onveranderd blijven?**

De wijze van verantwoorden door toezichthouders is uiteraard gebaseerd op de huidige werkzaamheden van de toezichthouders. Veelal is dit op een relatief laag abstractieniveau. Dat wil zeggen, de toezichthouders verantwoorden zich niet of beperkt over de behaalde maatschappelijke doelen, maar eerder over uitgevoerde activiteiten en opgeleverde output. Ook de financiering van toezichthouders is daar (op zijn minst deels) op gebaseerd. Ondanks dat met HT dezelfde strategische doelen worden nagestreefd is het dus lastig om HT in ditzelfde raamwerk te plaatsen. Het is zodoende noodzakelijk dat de wijze van verantwoording afleggen door toezichthouders mee-evolueert met de evolutie in het toezicht; HT moet hierin een expliciete plek krijgen. Hetzelfde geldt voor de wijze van financieren van de werkzaamheden van de toezichthouders.



## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport hebben we – aan de hand van wetenschappelijke inzichten en ervaringen vanuit andere domeinen – beschreven hoe het introduceren van HT het toezicht in het omgevingsdomein verder kan professionaliseren. Het rapport bevat verschillende praktische handvatten aan de hand waarvan de verschillende stakeholders binnen het omgevingsdomein meer ‘handen en voeten’ kunnen geven aan de introductie van HT als onderdeel van een omvattende toezichtstrategie. Bijlage 1 geeft een overzicht van alle besproken elementen.

Een belangrijke conclusie van dit rapport is dat het huidige toezicht in het omgevingsdomein veel aanknopingspunten biedt voor HT. Uit de praktijk blijkt echter dat van deze aanknopingspunten nog geen of beperkt gebruik wordt gemaakt en dat met name de samenhang tussen de verschillende aanknopingspunten ontbreekt. Dit heeft tot gevolg dat het huidige toezicht binnen het omgevingsdomein nog overwegend repressief van aard is.

Het huidige tijdsbeeld vraagt om een goede mix van toezicht gericht op preventie (zoals het HT) en repressief toezicht. Een dergelijke mix kan worden bereikt met het streven HT te introduceren waar het kan en repressieve vormen van toezicht toe te passen waar het nodig is. Het enkel en alleen toepassen van repressieve vormen van toezicht leidt tot symptoombestrijding en lost daardoor onderliggende problemen veelal niet op. Een te hoge mate van repressief toezicht is verder niet effectief, omdat het onvoldoende bijdraagt aan doelrealisatie, te veel ad hoc is ingericht, zeer arbeidsintensief is en de toezichthouder onvoldoende voorziet in relevante informatie.

We hebben in het rapport de term ‘horizontaal toezicht’ als werktitel gebruikt voor de modernisering van het toezicht in het omgevingsdomein. HT in het omgevingsdomein verwijst naar een vorm van toezicht waarbij verschillende actoren, zoals overheidsinstanties, bedrijven en eventueel maatschappelijke organisaties, samen werken aan het bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De gehanteerde werkwijze doet daarbij niets af aan een ieders verantwoordelijkheden en de rechten en verplichtingen van zowel (individuele) bedrijven als toezichthouders en aan de bevoegdheden van de toezichthouders. Deze vorm van toezicht legt de nadruk op de intrinsieke motivatie van individuele bedrijven om regels na te willen leven en maatschappelijke doelen te willen realiseren en geeft hieraan invulling op basis van wederzijds (geïnformeerd) vertrouwen, transparantie en gezamenlijke verantwoordelijkheid om milieuproblematiek aan te pakken en de kwaliteit van de leefomgeving te bevorderen. HT heeft de potentie om fouten te voorkomen en voor meer differentiatie in het toezicht te zorgen, waarmee toezichthouders goedwillende bedrijven vooral kunnen ondersteunen en hun meer repressieve activiteiten kunnen inzetten bij bedrijven die niet kunnen en/of willen deelnemen aan HT.

‘Geïnformeerd’ vertrouwen is in de context van HT te relateren aan de informatiepositie van de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde. Beide weten niet alles van elkaar, maar door het gezamenlijk proces wel voldoende om HT vorm te geven. Zonder dergelijk vertrouwen – zo leert de ervaring – kan HT niet werken. HT bevat een aantal *bouwstenen* dat de toezichthouders moet informeren in hoeverre een bedrijf hierin slaagt. Ten eerste informeert een goed gedocumenteerde bedrijfsstrategie, waarin een bedrijf zijn houding over het naleven van regels en/of het bereiken van doelen (de ‘tone at the top’) etaleert, de toezichthouders over de mate waarin de leiding van het bedrijf voornoemde bereidheid intern (en extern) uitdraagt. Ten tweede zorgt adequate risicobeheersing (met een beheersingsraamwerk) ervoor dat een bedrijf kan aantonen dat hij ‘in control’ is, en informeert hij de toezichthouder hierover. ‘In control’ zijn betekent dat een bedrijf de risico’s die het realiseren van haar doelstellingen in gevaar kan brengen, beheerst. Ten derde gebruiken toezichthouders het opbouwen van een goede ‘werkrelatie’ en het voeren van een constructieve dialoog om te komen tot een verbetering van hun informatiepositie en het realiseren van een leercirkel (zowel voor zichzelf als bij de bedrijven). Ten vierde zorgen afspraken over (wederzijdse) transparantie ervoor dat toezichthouders meer zicht

krijgen op de mate van regelnaleving en doelrealisatie door bedrijven, hetgeen bijvoorbeeld vorm krijgt door het vroegtijdig delen van (nieuwe) relevante risico's. Al het voorgaande leidt tot zogenoemd 'geïnformeerd vertrouwen', op basis waarvan toezichthouders hun toezicht kunnen aanpassen. Het aanpassen van het toezicht betekent in de praktijk dat bij deelnemende bedrijven sprake is van minder (intensief) toezicht in vergelijking met niet-deelnemende bedrijven.

Het doel is om een holistische benadering te creëren waarin de betrokken toezichthouders samenwerken met elkaar en een professionele werkrelatie opbouwen c.q. een constructieve dialoog voeren met BRZO-bedrijven om regelnaleving te bevorderen en maatschappelijke doelen te realiseren. Regelnaleving en doelrealisatie gaan derhalve hand in hand en zijn geen gescheiden trajecten. Deze vorm van toezicht gaat verder dan het traditionele (repressieve) toezicht en handhaving. Het omvat proactieve samenwerking, kennisdeling en continue verbetering van beheersing en naleving met als uiteindelijk doel het creëren van een gezondere en duurzamere leefomgeving.

### *Aanbevelingen*

De vraag die voorligt is hoe te starten met het HT. De introductie van een andere manier van toezichthouden zoals HT kan worden gezien als een belangrijke *cultuurwijziging* bij de toezichthouder en bij de ondertoezichtgestelden. Cultuur gaat over 'hoe we de dingen hier – in dit domein - doen'. Implementatie van een andere werkwijze zonder aandacht voor deze culturele dimensie kan ertoe leiden dat bedrijven en/of de medewerkers, dan wel de omgeving (politiek, overige stakeholders) van toezichthouders veranderingen in het toezicht niet begrijpen en daarmee deze veranderingen op weerstand stuiten. Dat betekent dat veel aandacht nodig is voor het implementeren van een andere werkwijze zoals HT, inclusief de daarbij behorende communicatie, opleiding en training van management en medewerkers. Verschillende stakeholders uit het veld kunnen de wens uiten om te komen tot HT, maar primair zijn het de toezichthouders die hier de eerste stap dienen te zetten. Zowel in het faciliteren van de optie van HT als in het zetten van de eerste stap richting een goede werkrelatie met bedrijven gebaseerd op (geïnformeerd) vertrouwen. Als toezichthouders het initiatief nemen om HT te introduceren, tonen ze bereidheid om samen met ondertoezichtgestelden een andere werkwijze in te voeren. Dit kan het vertrouwen vergroten en een positieve toon zetten voor de verdere ontwikkeling van het toezicht tussen beide partijen. Het moge duidelijk zijn dat een verandering in toezicht niet alleen gaat over een andere werkwijze maar ook over een verandering in de houding en het gedrag van zowel de toezichthouder als de ondertoezichtgestelde. Als die namelijk niet veranderen, heeft een wijziging in het toezicht ook weinig kans van slagen. Dat betekent ook dat aandacht moet bestaan voor de randvoorwaarden die moeten worden ingevuld voor een succesvolle implementatie, de feitelijke implementatie en de follow-up na implementatie.

*Ons rapport geeft in Hoofdstuk 5 verschillende aanbevelingen voor hoe toezichthouders de implementatie van HT kunnen aanpakken. Van deze aanbevelingen willen wij een aantal hier benadrukken.*

#### *1. Gezamenlijke doelen (en effectketen)*

Ten eerste dienen de relevante toezichthouders in het omgevingsdomein gezamenlijk scherp te krijgen hoe ze het HT vorm kunnen geven, welke doelen ze daarmee nastreven en hoe deze twee elementen samenhangen. Hiervoor is in Figuur 3 ter illustratie een zogenoemde effectketen opgenomen. In het kader van HT in het omgevingsdomein is sprake van meerdere, relevante toezichthouders. Ieder van hen heeft eigen activiteiten en doelen en daarmee een eigen effectketen. Om te komen tot een efficiënte vorm van HT ligt het voor de hand dat de toezichthouders een gezamenlijke effectketen opstellen voor HT in het omgevingsdomein. Deze effectketen kan een solide basis vormen voor het beter op elkaar afstemmen

van het toezicht op individuele organisaties die deel willen en kunnen nemen aan HT, vanuit de verschillende toezichthouders, onder andere omdat dan inzichtelijk kan worden waar de toezichthouders dezelfde doelen nastreven en waar niet.

### *2. Uitgangspunten HT bepalen*

Ten tweede biedt dit rapport ook al aanknopingspunten hoe het HT nader vorm kan krijgen. Gebaseerd op ervaringen met HT in andere domeinen en andere landen hebben wij de belangrijkste uitgangspunten, inclusief werkwijze beschreven (zie Figuur 5). De toezichthouders dienen deze uitgangspunten te bepalen als basis voor een gezamenlijke visie op HT. Belangrijke onderdelen daarbij zijn het werken vanuit (geïnformeerd) vertrouwen, het opbouwen van een werkrelatie en aandacht voor de beheersing van het bedrijf. De mate van beheersing is relevant omdat het voor toezichthouders van belang is om te kunnen steunen op werk wat reeds door anderen is gedaan, bijvoorbeeld in het kader van vergunningverlening (zie Figuur 7). Essentiële onderdelen zijn in ieder geval de strategie van BRZO-bedrijven, de interne beheersing (bestaande uit een goede risicoanalyse en adequate beheersingsmaatregelen) en de monitoring door bedrijven (zie Figuur 4). De gekozen werkwijze is van belang in verband met het niveau van risicotolerantie bij de toezichthouders. Hierbij kunnen wij ons voorstellen dat binnen het omgevingsdomein sprake is van een lagere risicoacceptatiegraad dan bijvoorbeeld binnen het fiscale domein en dat vraagt om een *getrapte benadering*. Dit betekent deelname aan HT in drie stappen verdelen op basis van duidelijke eisen per fase (zie Figuur 6).

### *3. Vaststellen van toelatings- en geschiktheidscriteria*

Ten vierde is het voor toezichthouders van belang om scherp te hebben aan welke voorwaarden potentiële deelnemers moeten voldoen. Hierbij ligt het voor de hand dat de toezichthouders komen tot zowel kwantitatieve vereisten (gebaseerd op de omvang van bedrijven) als kwalitatieve vereisten (gebaseerd op bepaalde kenmerken en gedragingen, zoals een gewenste mate van beheersing en een op regelnaleving en doelrealisatie gerichte strategie).

### *4. Creëren van draagvlak (stakeholderanalyse)*

Ten derde is het van belang dat sprake is van voldoende draagvlak voor het introduceren van HT onder de relevante stakeholders. Hiervoor is het primair van belang dat de toezichthouders een stakeholderanalyse uitvoeren om in kaart te brengen wie de relevante stakeholders zijn. Vervolgens kunnen de geïdentificeerde stakeholders worden geïnformeerd en hun wensen geïnventariseerd. Zo kunnen politieke stakeholders worden meegenomen in de doelen van het HT (en worden 'gewaarschuwd' over een mogelijke daling in het aantal repressieve werkzaamheden). Potentiële deelnemers kunnen worden geïnformeerd over de opzet en doelen van het HT. Gezien het voorgaande is het van belang dat de betrokken toezichthouders een duidelijke toelichting opstellen op het hoe en waarom van het HT. Het eigen personeel is hierbij een belangrijke stakeholder die ook tijdig moet worden geïnformeerd en voorzien van heldere instructies. Ook kunnen vertegenwoordigers vanuit de sector (brancheverenigingen e.d.) een belangrijke rol spelen bij het creëren van draagvlak.

### *5. Initiatief tot implementatie HT door toezichthouders (plan van aanpak)*

Ten vijfde bevat dit rapport de aanbeveling dat toezichthouders zelf de eerste stap zetten richting een werkrelatie gebaseerd op wederzijds vertrouwen en transparantie en hiervan een plan van aanpak opstellen. De introductie van HT en het toelaten van specifieke bedrijven is onderdeel van de eerste stap van het geven van vertrouwen aan bedrijven. Om het belang van wederzijdse transparantie te benadrukken ligt het voor de hand dat de toezichthouders alle informatie rondom de overige aanbevelingen – waaronder toelichtingen en instructies (ook interne instructies) - openbaar te maken.

Hiermee geven de toezichthouders het goede voorbeeld voor de deelnemende bedrijven. Wederzijdse transparantie tussen de toezichthouders en bedrijven kan vervolgens de weg plaveien voor gemeenschappelijke transparantie richting de maatschappij.

#### *6. Doelgroep HT*

Ten zesde richt dit rapport zich primair op BRZO-bedrijven. Dit betekent niet dat de voorgestelde vorm van toezicht alleen geschikt is voor BRZO-bedrijven. De BRZO-bedrijven lijken echter wel een goed afgebakende groep te zijn die aan mogelijke voorwaarden kunnen voldoen waarbinnen toezichthouders een pilot kunnen opstarten. We bevelen aan dat de toezichthouders nadien beoordelen of het wenselijk en mogelijk is om andere bedrijven te betrekken en, zo ja, op welke wijze en onder welke voorwaarden.

#### *7. Praktische aanbevelingen implementatie HT door toezichthouders*

Tot slot vloeit uit de aandachtspunten bij de implementatie van HT in het omgevingsdomein uit Paragraaf 5.4 nog een aantal (praktische) aanbevelingen voort. Het gaat dan om het formuleren van flankerend beleid (op sectorniveau) (bijvoorbeeld ten aanzien van de mogelijkheid tot differentiëren, het adresseren van maatschappelijke onbillijkheden en het bouwen van een leercirkel), het al dan niet afsluiten van convenanten, het inbouwen van evaluatiemomenten, de praktische invulling van de werkwijze (zoals ‘agree to disagree’ en ‘self-assessment’), het geven van voorlichting en ondersteuning, onder andere in de vorm van instructies, kennisdeling en good practices, het evalueren van het HT en het opzetten van een pilot.

Onderhavig rapport biedt een grote hoeveelheid inzichten en gedachten over HT. De samenhang hiertussen hebben wij gevisualiseerd opgenomen in Bijlage 1. Alhoewel informatief, willen wij benadrukken dat dit een fundering kan bieden voor de daadwerkelijke implementatie van HT in het omgevingsdomein, die wel nader moet worden uitgewerkt. Nadere uitwerking en discussie van de ideeën in dit rapport is noodzakelijk en vindt bij voorkeur plaats in een samenwerking tussen de verschillende actoren in het omgevingsdomein. Bij eventuele vragen zijn wij graag bereid om mee te denken.

Breukelen, april 2024

Prof. dr. mr. E.C.J.M. van der Hel – van Dijk RA  
dr. M.A. Siglé RA

Nyenrode Business Universiteit

## BIJLAGE 1: Overzicht horizontaal toezicht in Omgevingsdomein

