

Handhavingsconvenanten als nalevingsinstrument

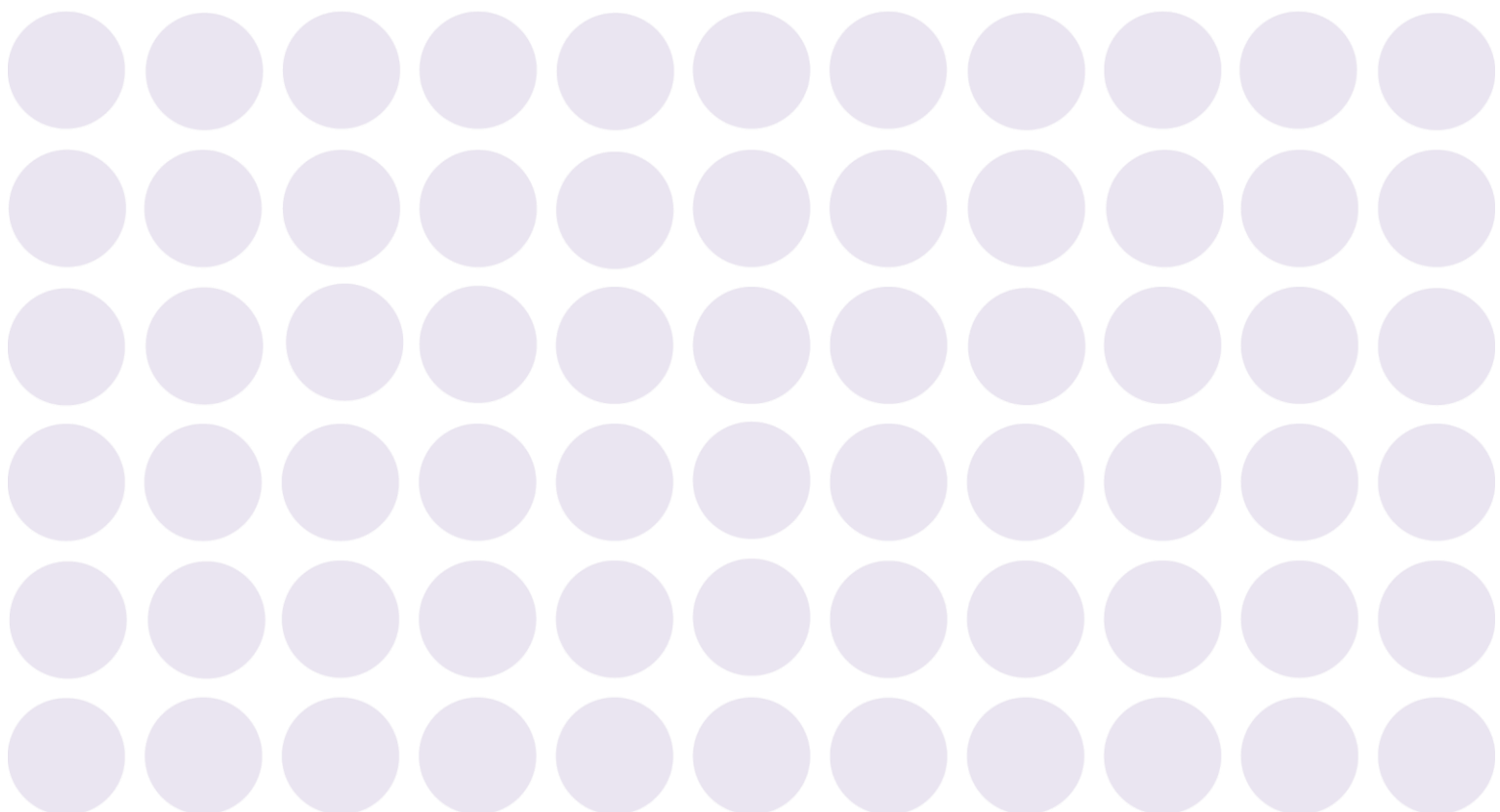
Lessen uit de praktijk

Oktober 2013

Handhavingsconvenanten als nalevingsinstrument

Lessen uit de praktijk

Oktober 2013





Colofon

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563, 7500 AN Enschede

Rapportnummer

2013/050

Datum

Oktober 2013

Opdrachtgever

Planbureau voor de Leefomgeving en
Inspectie Leefomgeving en Transport

Auteurs

Rob van de Peppel

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij I&O Research

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave pag.

1.	Inleiding	1
1.1	Handhavingsconvenanten	1
1.2	Onderzoeksvraag	2
1.3	Onderzoeksverantwoording	3
2.	Totstandkoming van handhavingsconvenanten	8
2.1	Convenanten als beleidsinstrument	8
2.2	Initiatiefnemers en betrokken partijen	8
2.3	Deelnamebereidheid bedrijven	11
2.4	Totstandkoming inhoud van het convenant	15
2.5	De inrichting van een toezichtregime	15
2.6	De snelheid van het totstandkomingsproces	17
3.	Werking van handhavingsconvenanten	22
3.1	Borgingsmechanismen	22
3.2	Informatieverzameling door de toezichthouder	24
3.3	Bepalen normen en standaarden	26
3.4	Vaststelling van onregelmatigheden	27
3.5	Relatie met ILT	30
3.6	Exit opties	30
4.	Effecten	33
4.1	Inleiding	33
4.2	Kosteneffecten	33

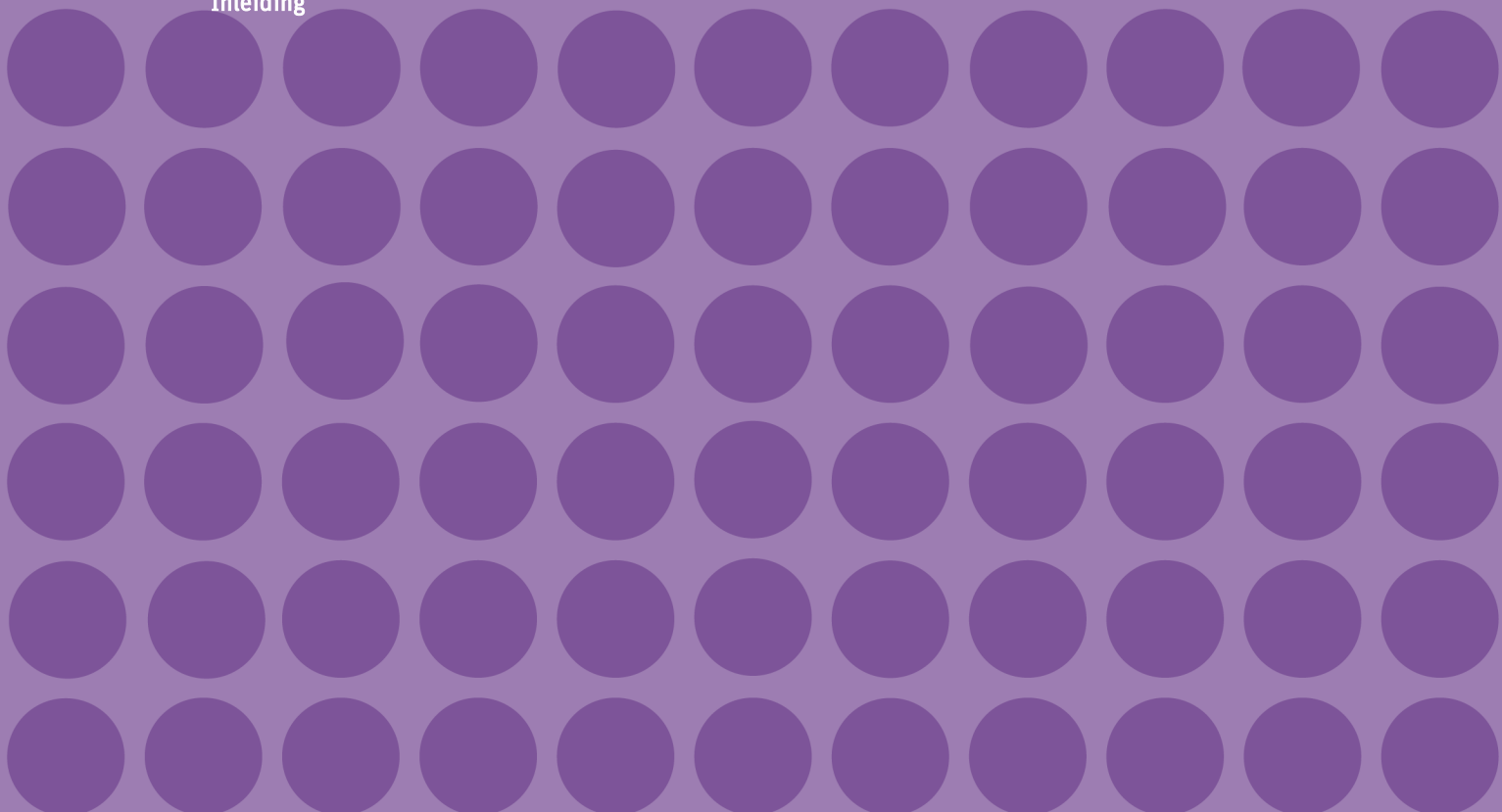


4.3	Interne effecten	37
4.4	Externe effecten	39
4.5	De naleving	42
5.	Verbetermogelijkheden volgens de bedrijven	47
5.1	Verbreding	47
5.2	Samenwerking met ILT	48
5.3	Samenwerking met andere inspecties	48
5.4	Betrekken bij nieuwe wetgeving	49
5.5	Communicatie over het convenant	49
5.6	Status convenant	49
5.7	Andere verbetermogelijkheden	49
6.	Conclusies en lessen	51
6.1	Inleiding	51
6.2	Geconstateerde effecten van handhavingsconvenanten	51
6.3	Stimuleren deelname en voorkomen uitval	52
6.4	Aanbevelingen voor effectiviteit	53
6.5	Strategische aspecten	53
	Bijlage 1. Literatuur	56

Hoofdstuk

1

Inleiding





1. Inleiding

1.1 Handhavingsconvenanten

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) sluit convenanten af met bedrijven. Alleen de best presterende ondertoezichtstaanden komen in aanmerking voor een handhavingsconvenant. Een goede naleving door de bedrijven - ook bij andere (inspectie)diensten - is één van de vereisten. Bedrijven met een hoog nalevingsniveau en die bovendien de ambitie hebben tot de best presterende bedrijven te behoren, kunnen in aanmerking komen voor het afsluiten van een handhavingsconvenant.

ILT omschrijft een handhavingsconvenant als een set van schriftelijke afspraken tussen de ondertoezichtstaande(n) en de inspectie over het bereiken en toetsen van gezamenlijke doelstellingen met betrekking tot het taakgebied van de inspectie, waaronder veiligheid en/of milieu. Wederzijds vertrouwen is het uitgangspunt. Deze afspraken worden veelal bilateraal gemaakt, maar waar mogelijk ook met een groep van soortgelijke bedrijven. Volgens ILT is het aangaan van een convenant vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Betrokken partijen hebben een inspanningsverplichting tot naleving ervan. Een convenant heeft een looptijd tussen de 2 en 5 jaar.

Met handhavingsconvenanten beoogt ILT het toezicht op de ondertoezichtstaande(n) met wie een convenant is afgesloten te minimaliseren. Hierdoor kan de inspectie meer aandacht richten op de risico's bij minder presterende ondertoezichtstaanden. Een handhavingsconvenant kan ook bedrijven voordelen opleveren. Door een convenant wordt de vertrouwensrelatie tussen de inspectie en het bedrijf versterkt. Door de wederzijdse afspraken over het toezicht en zo mogelijk ook over de dienstverlening van de inspectie, neemt het bedrijf de toezichtrelatie meer serieus en zou de toezichtintensiteit sterk kunnen afnemen.

Een handhavingsconvenant komt als volgt tot stand:

1. Eerst wordt tussen ILT en het bedrijf een intentieverklaring gesloten.
2. Vervolgens wordt een vooronderzoek gehouden. Dit bestaat meestal uit een self assessment, een nulmeting door de inspectie op object- en systeemniveau en een positief oordeel van handhavingspartners over de organisatie.
3. Dan volgt een ontwikkeltraject. Eventuele verbeterpunten die uit het vooronderzoek naar voren zijn gekomen worden in deze fase doorgevoerd. In sommige gevallen worden de verbeterafspraken in een 'ontwikkelconvenant' vastgelegd.
4. Daarna wordt het Handhavingsconvenant afgesloten met daarin de wederzijdse afspraken.

Medio 2013 zijn er inmiddels handhavingsconvenanten afgesloten met 54 bedrijven in uiteenlopende sectoren (risicovolle stoffen en producten, binnenvaart, busvervoer, goederenvervoer, taxi, koopvaardij, luchtvaart, gevaarlijke stoffen).



1.2 Onderzoeksvraag

In 2012 heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu de Strategische Kennis- en Innovatieagenda (SKIA) vastgesteld. In de SKIA zijn zeven thema's genoemd waarop de inspanningen van het ministerie op het gebied van onderzoek en innovatie zich in de periode 2013-2016 zullen focussen. Samen met andere partijen (bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden) gaat het Ministerie van I&M aan deze agenda werken. Een van de zeven thema's is Energieke samenleving, governance en decentralisatie. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) coördineert inhoudelijk de verdere uitwerking van dit thema. Binnen dit thema is als een van de kennisvragen geformuleerd: 'In hoeverre kunnen burgers en bedrijven (meer) worden betrokken bij effectieve en efficiënte vormen van handhaving van wet- en regelgeving?'

ILT en PBL zijn geïnteresseerd in de effecten van de nieuwe handhavingsaanpak van ILT, waarbij gebruik gemaakt wordt van convenanten. Deze aanpak ligt dicht aan tegen het gedachtegoed uit het thema 'Energieke Samenleving': de in de maatschappij aanwezige creativiteit en innovatiekracht van burgers en bedrijven biedt kansen voor 'groene groei'. Het inzetten van deze energieke samenleving vraagt een aanpassing in het denken en doen van de Rijksoverheid.

Een praktijkgericht onderzoek moet inzicht bieden in de effecten van de aanpak om op basis daarvan concrete handvatten te bieden en lessen te trekken voor zowel toezicht, beleid als bedrijven.

ILT en PBL hebben de volgende hoofdvragen voor dit onderzoek geformuleerd:

1. Wat zijn de effecten van deze convenantenaanpak op de naleving door bedrijven? Welke neveneffecten treden op?
2. Wat is de aantrekkelijkheid van deze aanpak voor bedrijven? Wat zijn eventuele belemmeringen en kunnen deze verminderd worden?
3. In hoeverre zijn de ervaringen van deze door de Inspectie gehanteerde aanpak te vertalen naar effectief beleid, ook op andere terreinen?

Aandachtspunten en randvoorwaarden hierbij zijn:

- Bij onderzoeksvraag 1 en 2 gaat het niet zozeer om het meten van effect op naleving op klassieke wijze (dat wil zeggen individueel gedrag), maar eerder om het analyseren van gedrag van (onderdelen van) ondernemingen. ILT en PBL zijn geïnteresseerd zowel in gedrag binnen ondernemingen (directie, middenmanagement, uitvoering) als tussen ondernemingen (effecten op elkaar).
- Het onderzoek moet zowel aandacht besteden aan het profiel van bedrijven die welwillend tegenover het instrument convenanten staan als aan bedrijven die er minder interesse in tonen. Wat zijn de motieven van bedrijven om wel of juist niet een convenant te willen sluiten? Zijn er bepaalde sectoren die meer of juist minder belang hebben bij het sluiten van een convenant of waar het instrument goed of minder goed werkt?



- Is er zoiets als ‘een omslagpunt’ waarbij terughoudende bedrijven veranderen in ‘believers’ of andersom en hoe ziet dat omslagpunt er dan uit?
- Is het zo dat als een bedrijf in één domein goed naleeft het dat ook wel in een ander domein zal doen?
- Welke mogelijkheden zijn er om internationale toepasbaarheid van handhavingsconvenanten te vergroten? Nu houdt de werking van het instrument en ook het toezichtvoordeel voor het bedrijf op bij de grens.
- Zijn er effecten op de klanten van de bedrijven, werkt het als een vorm van certificering? Zijn er perverse effecten?
- Hoe bepaal je een acceptabel niveau van naleving voordat een bedrijf voor een convenant in aanmerking komt?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd door I&O Research en de Universiteit Twente en bestond uit drie onderdelen:

1. een internationale literatuurstudie naar de effecten van convenanten in relatie tot naleving en handhaving
2. een empirisch vooronderzoek via diepte-interviews met medewerkers van ILT en enkele bedrijven over de conventanaanpak van ILT en de effecten daarvan op de naleving door bedrijven
3. een empirisch hoofdonderzoek waarvoor alle bedrijven worden benaderd waarmee een handhavingsconvenant is afgesloten.

Deze aanpak wijkt enigszins af van de oorspronkelijk opzet, waarin ook een onderzoek onder niet-deelnemers aan het convenantenbeleid was voorzien. In overleg met de begeleidingscommissie is besloten om het deelonderzoek onder niet-deelnemers niet in de analyses te betrekken, omdat de respons te laag was voor een betrouwbaar beeld. Mede hierdoor was het niet mogelijk om alle hierboven genoemde aandachtspunten in de beantwoording van de onderzoeksvragen mee te nemen. Dit geldt ten eerste voor het identificeren van een ‘omslagpunt’ waarin terughoudende bedrijven veranderen in ‘believers’ of andersom. Daarnaast is het ook niet mogelijk gebleken om de naleving in het transportdomein van de bedrijven te vergelijken met de naleving in andere domeinen.

Literatuurstudie en onderzoeksmodel

Onderzoekers van de Universiteit Twente (Public Administration en CSTM), te weten, Wouter Andringa, Pieter Jan Klok en Maarten Arentsen hebben een internationale literatuurstudie uitgevoerd over de effecten van convenanten op naleving en handhaving.



Doel van deze literatuurstudie is om een duidelijk overzicht te geven van de effecten van (toezicht)convenanten in de internationale academische- en vakliteratuur. De structuur van de rapportage sluit aan bij de Notitie onderzoek naar toezichtconvenanten¹ van Pieter-Jan Klok. Dit is de structuur die verder ook in het empirische deel van het onderzoek is gebruikt. In het literatuuronderzoek is veel gebruik gemaakt van de evaluatie van de invoering van horizontaal toezicht bij de Belastingdienst van de commissie Stevens (2012) en de vergelijkingen van systeemtoezicht bij verschillende toezichthouders van Helderman en Honigh (2009) en de Bree (2010). Deze studies bevatten de meest relevante empirische informatie over de invulling van nieuwe vormen van toezicht die gebaseerd zijn op vertrouwen bij Rijksinspectiediensten waaronder de VROM-inspectie (VI) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), die nu zijn samengevoegd tot de Inspectiedienst Leefomgeving en Transport (ILT).

In de literatuur komen de termen handhavings- en toezichtconvenanten niet bijzonder veel voor. De term lijkt geïntroduceerd met de aankondiging van de invoering van horizontaal toezicht bij de belastingdienst. Gerelateerde termen die gehanteerd worden door andere Rijkstoezichthouders zijn “vertrouwensbenadering, systeem²- en metatoezicht” (Stevens et al., 2012, p.24). De strekking van deze nieuwe vormen van toezicht is in ieder geval dat de toezichthouder met ondernemingen een vertrouwensrelatie (convenant) aangaat en daarbij de directe controle activiteiten vervangt door toezicht op de kwaliteit van de kwaliteitsborgingsystemen van de onderneming zelf (Helderman en Honigh, 2009, p. 9). Hiervoor dient het managementsysteem van de onderneming zo te worden ingericht dat het de voor de toezichthouder relevante informatie kan produceren.

In de literatuurstudie is gebruik gemaakt van de algemene term ‘managementsysteem’ waar het gaat om het interne kwaliteitsborgingsysteem dat het object vormt van het systeemtoezicht, en dat het belangrijkste fundament vormt voor het vertrouwen van de inspectiedienst in de onderneming waarmee een toezichtconvenant wordt afgesloten. Door de inspectiediensten en in de literatuur worden verschillende namen en termen gebruikt om het managementsysteem aan te duiden en te omschrijven.

Het literatuuronderzoek is uitgevoerd aan de hand van een onderzoeksmodel waarin de totstandkoming en uitvoering van convenanten centraal staat (zie P.J. Klok, 1989). Binnen beide processen kunnen effecten optreden bij de onder toezicht staande partij(en) en bij de toezichthouder. Deze effecten kunnen betrekking hebben op kosten (besparingen of juist kostenverhogingen), op de bedrijfsvoering (interne effecten) en op overige zaken (externe effecten). In dit onderzoek lag de focus op effecten bij bedrijven.

¹ In dit verslag worden de begrippen handhavingsconvenant en toezichtconvenant als synoniemen gebruikt.

² Voor een overzicht hoe verschillende inspectiediensten systeemtoezicht definiëren, zie de Bree, 2010, p. 53-54.



Verwacht mag worden dat effecten van horizontaal toezicht niet bij alle bedrijven en toezichthouders in gelijke mate optreden, maar variëren al naar gelang bedrijfskenmerken, besluitvorming door bedrijven, de vormgeving en totstandkoming van het horizontaal toezicht en de toepassing ervan.

Bedrijfskenmerken die er toe kunnen doen zijn onder meer bedrijfsomvang, de financiële positie en de bedrijfslocatie. Van invloed op de besluitvorming over naleving kunnen zijn het eigenbelang, de aanwezigheid van externe prikkels, gewoonte, sociale druk en draagvlak voor de gedragsregels. Kenmerken van het beleidsinstrument die er toe zouden doen zijn binding, internalisatie van de norm en de kwaliteit van de beleidstheorie. Van belang voor de toepassing van het instrument is de vraag of het instrument volledig wordt toegepast en hoe de handhaving plaatsvindt.

Het literatuuronderzoek is mede gebruikt om toetsbare hypothesen op te stellen die we hebben gebruikt bij de ontwikkeling van de vragenlijst voor het bedrijvenonderzoek. De resultaten van het literatuuronderzoek zijn integraal in dit eindrapport verwerkt. Het volledige literatuuronderzoek is daarnaast ook als zelfstandig document beschikbaar.

Vooronderzoek

Het vooronderzoek bestond uit zes diepte-bedrijvenonderzoeken waarmee een handavingsconvenant is afgesloten en een aantal gesprekken met medewerkers van ILT. De diepte-interviews zijn uitgevoerd op locatie. Elk gesprek is opgenomen. Een verslag van elk gesprek is uitgewerkt op basis van deze opname. De geïnterviewde heeft een concept van het gespreksverslag ontvangen ter aanvulling en goedkeuring. Het doel van de gesprekken met ILT'ers was het in kaart brengen van de argumenten voor de convenantenaanpak en de aanpak van ILT.

Tijdens de diepte-interviews met ILT en de bedrijven zijn onder meer de volgende onderwerpen/vragen aan bod gekomen:

- motieven van ILT en bedrijven om de convenantenaanpak te ontwikkelen/volgen;
- (ontwikkeling van het) draagvlak in de bedrijven voor de convenantenaanpak;
- ervaringen met het proces van intentieverklaring tot het afsluiten van het convenant;
- effecten en (positieve en negatieve) neveneffecten van de convenantenaanpak;
- een eerste oordeel over besparingen die de convenantenaanpak oplevert voor ILT en bedrijven (wellicht in relatie tot administratieve lasten).

De resultaten van de diepte-interviews zijn verder gebruikt om vragenlijsten voor het bedrijvenonderzoek te ontwikkelen. De resultaten van de diepte-interviews zijn opgenomen in de resultatendatabase van het bedrijvenonderzoek en komen in verschillende hoofdstukken van dit eindrapport terug.



Empirisch onderzoek onder bedrijven

Een belangrijk onderdeel van dit project was het onderzoek onder de bedrijven die deelnemen aan de convenantenaanpak van ILT. Het doel van dit deel van het onderzoek is om de hierboven beschreven onderzoeksvragen te beantwoorden en een aantal verwachtingen uit de literatuurstudie en de diepte-interviews nader te onderzoeken. Voor dit onderzoek zijn alle 54 bedrijven benaderd waarmee een handavingsconvenant is afgesloten. Hiervan hebben er 38 aan dit onderzoek meegewerkt. Dit is inclusief vijf bedrijven waarmee in het vooronderzoek al contact is geweest. De totale respons van dit onderzoek komt daarmee uit op 70%.

Doordat het totaal aantal bedrijven waarmee tot nu toe een handavingsconvenant is afgesloten gering is, heeft het onderzoek primair een kwalitatief karakter. Niettemin is er toch voor gekozen om te werken met een zoveel mogelijk gestandaardiseerde vragenlijst. Dit om een vergelijking tussen cases mogelijk te maken en om sneller effectpatronen te kunnen opsporen. Binnen de vragenlijst en in de gevoerde gesprekken was veel ruimte om antwoorden toe te lichten.

De meeste bedrijven hebben via een telefonisch interview aan het onderzoek deelgenomen. Deze gesprekken duurden 20 minuten tot één uur. Een klein deel van bedrijven is bezocht voor een interview op locatie.

De vragenlijst voor het bedrijvenonderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- motieven voor deelname;
- oordeel over de ontwikkeling van de eigen naleving tijdens het proces rond de totstandkoming van het convenant;
- ontwikkeling draagvlak voor de handavingsaanpak binnen de organisatie;
- hoofd- en neveneffecten van de handavingsaanpak;
- beoordeling van de handhaving in termen van effectiviteit, efficiency, administratieve lasten, klanttevredenheid;
- een aantal kenmerken van het bedrijf (branche, grootteklasse, vestigingen, vergunningen, et cetera).

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is vanuit ILT begeleid door Arthur Faber en René Roorda. Beiden hebben zich ook sterk ingespannen om bedrijven te selecteren en motiveren voor het onderzoek. Vanuit PBL waren Olav-Jan van Gerwen en Sonja Kruitwagen bij de begeleiding van het onderzoek betrokken.

2

Hoofdstuk

Totstandkoming van handhavingsconvenanten



2. Totstandkoming van handhavingsconvenanten

In dit hoofdstuk gaan we in op het gebruik van convenanten binnen de handhaving. Paragraaf 2.1 belicht kort de achtergrond van convenanten in het milieu en handhavingsbeleid. In daaropvolgende paragrafen komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde: de betrokken partijen, de deelnamebereidheid, totstandkoming van de inhoud, de inrichting van het toezichtsregime en de snelheid waarmee convenanten tot stand komen.

In iedere paragraaf presenteren we eerst een aantal uitkomsten uit de literatuurstudie en daarna volgt de bevinding uit het empirisch onderzoek onder bedrijven en tenslotte een aantal conclusies.

2.1 Convenanten als beleidsinstrument

Convenanten vinden hun basis in de privaatrechtelijke overeenkomst. In juridische zin gaat het hierbij om afspraken met een inspannings- of resultaatverplichting. Convenanten kenmerken zich doordat de betrokken partijen in onderling overleg de inhoud van de gedragsnorm vaststellen.

Het fenomeen covenant vindt zijn oorsprong in het milieubeleid van de jaren negentig van de vorige eeuw. Het Nederlandse milieubeleid was in die jaren sterk in ontwikkeling. Een belangrijke beleidspionier was de toenmalige minister Winsemius met zijn publicatie *Gast in eigen huis* (Pieter Winsemius, *Gast in eigen huis*, Alpen aan den Rijn, 1986). Het eerste Nationaal Milieubeleidsplan uit 1989 richtte zich op duurzame ontwikkeling op de middellange termijn. Het plan beschrijft integraal de maatregelen van de overheid om gestelde milieudoelen te bereiken. Deze maatregelen richtten zich onder meer op de sluiting van stofkringlopen, energiebesparing, gebruik van duurzame energiebronnen en milieuvriendelijker productieprocessen. Bij de uitvoering van de maatregelen werden convenanten afgesloten bijvoorbeeld om bedrijven milieuvriendelijker te laten produceren.

In die periode is door het toenmalige ministerie van VROM onderzoek gedaan naar de werking en effecten van dit nieuwe beleidsinstrument. De voor- en nadelen zijn onderzocht vanuit zowel juridische als bestuurskundige en milieukundige invalshoek. Voorstanders van de convenantaanpak wezen op het belang van draagvlak en afstemming. Tegenstanders vielen over de vrijblijvendheid van de afspraken en de slechte handhaving. Per saldo was de stemming optimistisch: met convenanten zou het milieubeleid een stap kunnen zetten die met het bestaande, overwegend juridische instrumentarium niet haalbaar zou zijn.

2.2 Initiatiefnemers en betrokken partijen

Om meer zicht te krijgen hoe convenanten (kunnen) werken is in de beschikbare literatuur gekeken naar de initiatiefnemers voor het afsluiten van de handhavingsconvenanten en de partijen die er bij betrokken worden.

Literatuuronderzoek

Het fenomeen handhavingscovenant is betrekkelijk nieuw in ons land. De opkomst hangt samen met een omslag in het toezicht dat meer uitgaat van (gefundeerd) vertrouwen en de activiteiten van de toezichthouder te verschuiven naar systeemtoezicht (Helderman en Honigh, 2009, p. 26-29). De verschillende Rijksinspectiediensten, waaronder de Belastingdienst en de IVW, geven hun eigen invulling aan dit gemoderniseerde toezicht. In internationaal perspectief zijn er nog maar weinig landen bezig met het gebruik van convenanten of vergelijkbare instrumenten in het (belasting)toezicht.



Wel zijn veel EU lidstaten bezig met het stellen van risico gestuurde capaciteitsinzet. Met name de luchtvaartsector kent al langere tijd een vorm van toezicht en controle die is gericht op het proces. Op basis van internationale afspraken, zijn ondernemingen in de luchtvaart al sinds 1990 verplicht van een intern veiligheidsmanagementsysteem (Helderman en Honigh, 2009, p. 65).

De oorsprong van de handhavingsconvenanten ligt in de Kaderstellende visies op Toezicht uit 2001 en 2005 en de rapporten van de Ambtelijke Commissie Toezicht I (2000) en II (2005). Ook het WRR-rapport “De toekomst van de nationale rechtsstaat” (2002) wijst op het delen van verantwoordelijkheden voor handhaving tussen toezichthouders en ondertoezichtiggestelden. Op basis hiervan heeft de Inspectieraad in 2008 een werkplan opgesteld om de toezichtlast voor bedrijven en instanties te verminderen. Voor de inspecties op het gebied van milieubeleid wordt er nauw samengewerkt tussen de inspectie en de provincies, die bevoegd gezag zijn voor de grote bedrijven voor de Wet milieubeheer (de Bree, 2010, p. 55). De audits voor het beoordelen van het management systeem van de ondernemingen worden in de meeste provincies uitgevoerd door of in naam van de provincie. De provincies zijn daarbij (mede)ondertekenaar van eventuele convenanten. Over het algemeen worden in de convenanten afspraken opgenomen tussen toezichthouders en individuele ondernemingen. Afspraken met branchevertegenwoordigers blijken lastiger te maken, omdat deze vaak de belangen van al hun leden willen dienen (van Zoeren, in Stevens et al. 2012). In het algemeen kan gesteld worden dat het afsluiten van convenanten lastiger is naarmate het aantal deelnemers groter is, de groep deelnemers meer heterogeen is en eventuele vertegenwoordigende organisaties minder invloed over hun leden hebben (Klok, 1989).

Onderzoek naar de effectiviteit van het toezicht is uiterst beperkt (Van der Hel-van Dijk, 2009). Een uitzondering is een internationaal vergelijkende studie naar toezichtspraktijken in het gebruik van radioactieve stoffen en zogenaamde ioniserende stralen uitzendende toestellen (Arentsen, 1991). Uit dit onderzoek naar de toezichtspraktijk in Nederland, België en Engeland blijkt dat de mate van professionaliteit van de doelgroep mede bepalend is voor de toezichtstijl in de drie landen.



Bedrijvenonderzoek

Uit de bedrijvenenquête die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd, blijkt dat vrijwel alle handhavingsconvenanten zijn afgesloten met individuele bedrijven en slechts in enkele gevallen met branches. Het convenant met de Nederlandse Vereniging van Luchthavens is een voorbeeld van 'ketenconvenant' dat met meerdere bedrijven tegelijk is afgesloten. Maar ook in dit geval blijken bedrijven afzonderlijk te tekenen.

In de meeste gevallen ging het initiatief voor het convenant uit van ILT. Een enkele keer is sprake geweest van een gezamenlijk initiatief van ILT en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Als het ILT als initiatiefnemer optreedt, neemt doorgaans een van de inspecteurs van ILT - meestal telefonisch – contact op met het bedrijf in kwestie met een uitnodiging om te komen praten over een handhavingsconvenant. In enkele gevallen zijn bedrijven ook benaderd door de Inspecteur- Generaal van ILT.

In dit onderzoek waren er negen (van de in totaal 38) bedrijven die zelf initiatief namen voor een handhavingsconvenant. Over het algemeen gaat het om bedrijven die de naleving goed op orde hebben en dit ook aan de buitenwereld willen tonen. Een van de bedrijven die zelf ILT belde zegt hierover: 'We vonden dat we de zaak goed op de rit hadden. Zaken met betrekking tot verkeersveiligheid en rijtijden deden we heel netjes. Wij waren eigenlijk op zoek naar de bevestiging daarvan.' Een ander bedrijf dat zelf initiatief nam om tot een handhavingsconvenant te komen deed, verwachtte daarvan voordeel te hebben bij Europese aanbestedingen.

Niet alle bedrijven komen in aanmerking voor een handhavingsconvenant. Bij gewone handhavingsconvenanten worden de koplopers in de sector geselecteerd. Bij ketenconvenanten hoeft dit niet het geval te zijn. Hier worden deelnemende bedrijven ook vanuit een probleemanalyse geselecteerd. Ketenconvenanten vergen wat meer uitleg aan de voorkant dan 'gewone' handhavingsconvenanten. Een uitnodiging voor deelname aan een handhavingsconvenant wordt door bedrijven in 'de groene weide' doorgaans als een bevestiging van een goede nalevingspraktijk gezien.

Conclusie

De handhavingsconvenanten worden doorgaans afgesloten met individuele bedrijven en niet met branches. Alleen bij een enkel ketenconvenant komt het voor dat meerdere bedrijven tegelijk tekenen. Een goed voorbeeld daarvan is het convenant met de NVL.

De meeste convenanten komen op initiatief van ILT tot stand. De bedrijven die wel zelf initiatief nemen, verwachten met het convenant de eigen positie in de markt of bij de klant te kunnen versterken. De balans tussen de benodigde investering en de te behalen voordelen valt naar hun eigen verwachting dus positief uit.



2.3 Deelnamebereidheid bedrijven

Welke factoren bepalen de bereidwilligheid van (met name) bedrijven om mee te doen aan een convenant? In dit hoofdstuk worden enkele factoren beschreven zoals die uit de praktijk in verschillende sectoren naar voren komt. Daarna gaan we in op de deelnamemotieven van bedrijven waarmee momenteel een handhavingsconvenant is afgesloten.

Literatuuronderzoek

Er zijn in de afgelopen jaren verschillende studies uitgevoerd naar motieven om al dan niet te participeren in convenanten en andere vrijwillige afspraken. Een uitgebreid overzicht van motieven bieden Delmas en Terlaak (2001). Zij hebben een raamwerk opgesteld voor de analyse van vrijwillige afspraken, met daarin een uiteenzetting van de afwegingen voor ondernemingen voor deelname uitgaande van de verwachte effecten op kosten en baten (Delmas en Terlaak, p. 47).

Mogelijke opbrengsten zijn:

- Voordelige regulering: flexibiliteit in voldoen aan, voorkomen van, en beter inzicht in toekomstige regulering. Hieronder vallen ook baten als gevolg van administratieve lastenverlichting, bijvoorbeeld omdat vergunningsprocedures makkelijker gaan. Bij toezichtconvenanten zullen dit voornamelijk de administratieve kosten rond inspecties zijn die wegvallen.
- Innovatie: de coöperatieve structuur van vrijwillige afspraken bevordert uitwisseling van informatie en inzichten tussen partijen om de gezamenlijke doelstellingen te halen, hier kunnen innovaties uit voortkomen die de deelnemende ondernemingen een concurrentievoordeel opleveren. Deze voordelen zijn makkelijker te realiseren als de doelstellingen gericht zijn op besparingen in een of andere vorm (milieuconvenanten) dan als de doelstellingen gericht zijn op risicobeheersing (toezichtconvenanten).
- Publieke erkenning: imago is een van de belangrijkste redenen voor ondernemingen om mee te doen aan convenanten, vooral in sectoren waar de consument een duidelijke voorkeur heeft voor het gedrag dat met het convenant wordt nagestreefd en er prijsdifferentiatie kan worden toegepast (extra betalen voor milieuvriendelijk geproduceerde producten).

Mogelijke kosten zijn:

- Free-riders: als het mogelijk is voor individuele ondernemingen om te profiteren van het convenant zonder te delen in de inspanningen ondermijnt dit de gemaakte afspraken. Het lijkt erop dat het fase-model voor invoering van horizontaal toezicht bij de Belastingdienst uitnodigt tot free-ridersgedrag: starten met het ontwikkeltraject geeft ondernemingen al wel toegang tot de voordelen, zonder dat de investeringen in het managementsysteem zijn gedaan. Het blijkt dat veel ondernemingen op dit punt blijven 'steken' in het ontwikkeltraject (Stevens et al., 2012, p. 73). Ook toezichtconvenanten bij ILT kennen zo'n ontwikkeltraject.
- Vertrouwelijke informatie: ondernemingen lopen het risico dat de informatie die zij verstrekken in de (voortgang)rapportages tegen hen gebruikt wordt door de overheid, bijvoorbeeld met boetes voor gemelde overtredingen. Dit is met name een gevoelig punt bij toezichtconvenanten waar de rapportages gaan over risico's en incidenten.



- Administratieve kosten: voor het opstellen en communiceren van rapportages over de uitvoering van de convenant eisen moeten ondernemingen middelen vrijmaken. Deze worden ingecalculeerd. Transactiekosten voor het onderhandelen over de inhoud van de convenanten spelen bij toezichtconvenanten niet echt een rol aangezien de inspectie een standaardconvenant aanbiedt.

Alberini en Segerson (2012) stellen ook een lijst op van motivaties die een rol kunnen spelen voor bedrijven om te participeren in convenanten. Kern is dat deelname een netto voordeel moet opleveren voor het bedrijf. Alberini en Segerson geven een iets breder pallet aan motivaties dan Delmas en Terlaak, waarbij zij free-riden juist classificeren als een motivatie om wel deel te nemen (p. 163). Ondernemingen willen meedoen aan een convenant met de gedachte om zo veel mogelijk te profiteren van geboden voordelen en de eigen inbreng zo laag mogelijk te houden, of om zelfs helemaal geen inspanningen te leveren. Dit is met name een risico bij convenanten op sector niveau en zal waarschijnlijk minder een rol spelen bij toezichtconvenanten die gericht zijn op ondernemingen met een goede reputatie op het gebied van naleving. Kanttekening hierbij is wel dat een toezichtconvenant zou kunnen uitnodigen om de naleving te staken of te laten verslappen, omdat je toch niet meer gecontroleerd wordt. Hiervoor is er flankerend beleid nodig in de vorm van 'reality checks'. Het feit dat een intern managementsysteem (of onderneming) zich in het verleden goed bewezen heeft is nog geen garantie voor gecontinueerd goed gedrag bij veranderende omstandigheden (Helderman en Honigh, 2009, p. 11).

De hypothese van de belastingdienst was dat zowel de toezichtlasten voor de belastingplichtigen als de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst dalen. De belastingdienst geeft meer vertrouwen waardoor toezichtlasten voor de ondernemingen dalen. De Belastingdienst maakt meer gebruik van interne beheersing en in- en externe controle van ondernemingen zelf waardoor uitvoeringskosten dalen (Stevens et al., 2012, p. 112). Er zou dus sprake zijn van een win-win situatie voor beide partijen.

Volgens Helderman en Honigh moet er een zeker zelfregulerend vermogen in een sector of organisatie aanwezig zijn wil het overstappen op systeemtoezicht zin hebben (2009, p. 12). De motivatie tot zelfregulering is *kleiner* wanneer: negatieve effecten van risico's makkelijker zijn te externaliseren; de afstand tussen de risiconemer en de effecten groter is; de markt complexer en minder transparant is; en de (ervaren) ketenafhankelijkheid van en door de actoren kleiner is. Het valt dus te verwachten dat de motivatie tot deelname aan toezichtconvenanten verschilt tussen de verschillende sectoren die onder toezicht van ILT staan.

Thunissen (ILT) geeft aan dat veel bedrijven onder invloed van het denken over maatschappelijke verantwoordelijkheid een cultuurverandering hebben ondergaan. Ze zijn intrinsiek gemotiveerd om goed te willen zorgen voor medewerkers en leefomgeving (gesprek met commissie Stevens). Daarbij speelt ook dat het in het digitale tijdperk steeds moeilijker is om informatie verborgen te houden en dat in branches waar convenanten worden afgesloten de twijfelaars vanzelf aansluiten om geen reputatieschade en/of concurrentienadeel op te lopen. Bedrijven die toezichtconvenanten afsluiten met een inspectiedienst zijn ook vaak bezig om dergelijke afspraken te maken met andere inspectiediensten.



In de studie van Arentsen (1991) bleek dat flexibiliteit en autonomie in bedrijfsvoering instellingen motiveerde tot toezicht op afstand. In de praktijk van stralenbescherming werd aan grote instellingen zoals ziekenhuizen deze mogelijkheid geboden. Instellingen ruilden zo meer autonomie in de bedrijfsvoering voor hogere eisen aan professionaliteit en kwaliteit van de interne organisatie.

Bedrijvenonderzoek

Uit het bedrijvenonderzoek komt naar voren dat individuele bedrijven uiteenlopende motieven hebben om in te stappen in een convenantsproces met ILT. Zo verwachten bedrijven die nog niet beschikken over een volledig uitontwikkeld kwaliteitssysteem meer helderheid in processen en procesverbetering. Bedrijven die al een goed werkend kwaliteitssysteem hebben verwachten met een kleine investering de toezicht last te kunnen verminderen.

Een veelgenoemd motief om positief te reageren op een convenantsverzoek is de verwachting dat de inspectiedruk zal afnemen. Dit voordeel stelt ILT dan ook in het vooruitzicht in de aanloop naar een convenant. Het mes snijdt dan aan twee kanten, de goed presterende bedrijven met een convenant worden minder gecontroleerd, terwijl de slecht presenterende bedrijven zonder convenant – die in de ogen van hun goed presterende collega's financieel voordeel uit niet-naleving halen - meer controles krijgen. Een handhavingsconvenant kan daarmee volgens bedrijven concurrentienadeel verminderen.

‘Minder inspectie is voor ons ook aantrekkelijk. De inspectie kan zich meer richten op de slechtere bedrijven.’ En: ‘het idee was dat ILT het convenant in de sector zou uitrollen, dat de beste groep vervoerders (een grote groep) een convenant zou afsluiten zodat de controlerende capaciteit aangewend zou kunnen worden om de niet nalevers zwaarder te controleren. Dat maakt de markt veiliger, gezonder en eerlijker.’

Ook het verbeteren van de relatie met de inspectie blijkt een motief om deel te nemen: ‘reden om mee te werken was dat wij het heel belangrijk vinden nu en straks om open communicatie te hebben met de overheid.’ Dit motief is veel terug te vinden bij bedrijven met veel klanten in de publieke sector en/of die veel met Europese aanbestedingen te maken hebben.

Volgens de geënquêteerde bedrijven kan een handhavingsconvenant ook concurrentievoordelen opleveren, bijvoorbeeld doordat het bedrijfsimago er positief door wordt beïnvloed. Sommige bedrijven benadrukken de doorwerking van het convenant in het buitenland of breder in de sector.

‘We denken dat je als bedrijf ook een verschil kan maken met je collega's door hier aan mee te werken.’

‘Ook was het aantrekkelijk dat de effecten van het convenant zich niet tot in Nederland zouden beperken maar ook in het buitenland tot minder inspecties zouden leiden.’ En: ‘de verwachting was dat het convenant op grote schaal in de sector zou worden ingevoerd, gestimuleerd door ILT en door de vakorganisatie, afgedwongen door klanten.’



Bij de ketenconvenanten zien we andere motieven om in te stappen. Zo is er een ketenconvenant afgesloten omdat de betrokken partijen het voor de bedrijfscontinuïteit van belang vonden 'om toch elkaar goed scherp te houden'. Ze constateerden dat vanwege bezuinigingen de kennis bij overheid en ook bij de toezichtdiensten achteruitliep. De toezichthouder heeft er belang bij dat de bedrijven in de betreffende sector de wet- en regelgeving opvolgen, maar bedrijfscontinuïteit is op zichzelf geen belang van de toezichthouder. Voor de bedrijven in de sector ligt dat natuurlijk heel anders: bedrijfscontinuïteit loopt juist gevaar als de regelgeving niet opgevolgd wordt. Versterking van het eigen toezicht is dus ook een antwoord op de afname van het overheidstoezicht.

Voor een bedrijf dat veel samenwerkt met (weg-)vervoerders, was een reden om mee te doen dat eigen acties richting vervoerders tot dan toe onvoldoende resultaat hadden gehad. Daarnaast wilde men niet betrokken raken in strafrechtelijke procedures naar aanleiding van ongevallen met overbelading. De belofte van ILT om in convenantperiode niet gericht te controleren was daarbij wel aantrekkelijk.

In een enkel geval was sprake van externe druk om in te stappen in een handhavingsconvenant.

'Er lag wel een verkapte waarschuwing op gerichte controles op vervelende momenten. Als wij niet mee zouden doen, zou ILT eerder repressieve maatregelen kunnen nemen. Wij hebben druk van ILT ervaren om mee te gaan met het convenant.'

Deze opstelling is door ILT overigens wel beargumenteerd. ILT, politie en KLPD hebben jarenlang talloze controles uitgevoerd, maar zijn desondanks niet in staat om de problemen rond overbelading op te lossen. De schaal is dusdanig dat zonder medewerking van het bedrijf handhaving onmogelijk is. Overigens is het soms ook gewoon een kwestie van goede timing. Zo merkt een goederenvervoerder op:

'De aanbieding van ILT kwam op een goed moment. De EVO vrijstelling gold niet meer en er kwam een tachograafplicht. Toen kwam ILT langs.'

Conclusie

Een groot deel van de deelnamemotieven die uit de literatuur naar voren komen, blijken ook in de praktijk van de handhavingsconvenanten een rol te spelen bij de afweging om in te stappen. Wat daarbij opvalt, is dat de bedrijven primair de eigen situatie als referentiekader gebruiken. Daarbij wordt ook meegenomen wat het effect is op concurrerende bedrijven die niet meedoen. Belangen van de inspectie worden niet meegewogen.

Niet genoemd in de literatuur maar wel genoemd door de bedrijven is de Ausgangssituatie van het bedrijf. De bereidheid om te investeren in een handhavingsconvenant is niet alleen afhankelijk van de verwachte opbrengst, maar ook van de benodigde investering. Bedrijven met een goed werkend kwaliteitssysteem zeggen eerder 'ja' tegen systeemtoezicht dan bedrijven die in dat opzicht minder ver zijn.



Ook blijkt uit het bedrijvenonderzoek dat de toezichtlast voorafgaande aan het convenant van belang is. Bij een lage toezichtlast is de animo voor een handhavingsconvenant veel geringer dan wanneer de huidige toezichtlast hoog is. In die gevallen blijkt nogal eens doorslaggevend voor deelname dat men direct door de inspectie wordt gevraagd en dat de investering laag is.

2.4 Totstandkoming inhoud van het convenant

In deze paragraaf gaan we in op de vraag in welke mate gebruik gemaakt wordt en/of behoefte is aan een maatwerk aanpak in vergelijking met een standaardconvenant per sector.

Literatuuronderzoek

Er is betrekkelijk weinig onderzoek gedaan naar de ervaringen en voorkeuren van bedrijven met betrekking tot maatwerk of standaardconvenanten. Wel is duidelijk dat de toezichthouder bepaalt wat voor soort convenant er wordt aangeboden. Bij de belastingdienst is men bijvoorbeeld afgestapt van maatwerk en eigen inbreng van de belastingplichtigen. Beleidsmatig is gekozen voor standaardconvenanten om redenen van transparantie en rechtsgelijkheid (Stevens et al., 2012, pp. 47). Het ILT heeft eveneens gekozen voor een aanpak waarbij bedrijven binnen een bepaalde sector hetzelfde convenant krijgen aangeboden.

Bedrijvenonderzoek

Het bedrijvenonderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat er behoefte was aan een maatwerkconvenant. De sectorspecifieke aanpak in bijvoorbeeld het goederenvervoer of in de binnenvaart wordt op prijs gesteld. Ook omdat er op die manier tussen deelnemende bedrijven geen verschillen in toezicht ontstaan waardoor concurrentie voor- of nadelen zich zouden kunnen voordoen. Veel bedrijven ervaren het als prettig en gemakkelijk dat hen een kant-en-klaar convenant wordt voorgeschoteld. De grotere bedrijven laten zich vaak wel nog door een juridische afdeling adviseren over de risico's van instappen in het convenant. In één geval leidde dat tot een negatief advies dat door de directie niet is overgenomen.

Conclusie

De aanpak met standaardconvenanten per sector die ILT aanbiedt lijkt bij de deelnemende bedrijven op ruim voldoende draagvlak te kunnen rekenen. Aangezien wij slechts in heel beperkte mate niet-deelnemers in het onderzoek hebben meegenomen, kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin een gebrek aan maatwerkmogelijkheden reden was om niet mee te doen.

2.5 De inrichting van een toezichtregime

In deze paragraaf gaan we in op de inrichting van een toezichtregime en de afwijkingen die daarbij een rol spelen.



Literatuuronderzoek

In algemene zin bestaat een toezichtregime uit drie componenten: informatie, normering en gedragsbeïnvloeding. Deze componenten dienen aan te sluiten bij de specifieke kenmerken van de omgeving waarin deze effectief moeten zijn. Dit kan op basis van een inschatting van het primaire risico, de maatschappelijke en politieke preferenties en percepties ten aanzien van een specifiek risico en het zelfregulerend vermogen van de ondertoezichtsgestelde (Helderman en Honigh, 2009, pp. 37-40).

Het is de vraag of de risico analyse en audit die ILT uitvoert voordat er een (standaard)convenant wordt afgesloten genoeg ruimte voor maatwerk bieden. Het afstemmen van toezichtregime op de omgeving is namelijk sector of organisatie gebonden, wat een behoorlijke mate van maatwerk vooronderstelt. Ottow (OPTA) vult in gesprek met de commissie Stevens aan dat je niet alle ondertoezichtsgestelden over één kam moet willen scheren. Er zijn branches waarvan is aangetoond dat zij niet klaar zijn voor zelfregulering. Deze zou je niet moeten willen betrekken in horizontaal toezicht.

Zowel de VI als IVW maakte al gebruik van een risicoanalyse en/of audit om onder toezicht staande ondernemingen in te delen in verschillende groepen, met een gedifferentieerde invulling van het toezicht (de Bree, 2010). De indeling is afhankelijk van onder andere de kwaliteit van het interne managementsysteem m.b.t. tot voor de inspectie relevante thema's, het naleefgedrag en de cultuuraspecten van een onderneming. Een hogere indeling (minder risico) gaat gepaard met minder sanctionerend optreden van de inspectie.

Thunissen (ILT) geeft in gesprek met de commissie Stevens aan dat de toezichtconvenanten bij ILT veranderd zijn ten opzichte van de convenanten die zij afsloot bij de Belastingdienst. Er zijn meer 'reality checks', er is een meldingsplicht ingevoerd en de convenanten worden in eerste instantie afgesloten voor een beperkte duur van twee jaar met mogelijkheid op verlengingen met vijf jaar of meer. De dreigende reputatieschade bij niet verlengen zou moeten bijdragen aan naleving van het convenant.

Interviews met ILT-medewerkers

Uit de interviews met ILT-medewerkers komt naar voren dat er nog geen gezamenlijke werkwijze voor het functioneren van een auditor van de Inspectiedienst is. ILT werkt met een domeinafhankelijke pool van auditoren. Dit leidt ertoe dat er per domein een werkwijze is ontwikkeld. Of zoals iemand het formuleert: 'De kapstok ontbreekt. Er ligt wel een procesbeschrijving. De procesbeschrijving 'hoe doe je een audit', is er nog niet. De aanpak is nog niet ILT-breed gestandaardiseerd. Er is nog te weinig geregeld.' Een van de inspecteurs geeft aan dat er in dat verband meer regievoering zou moeten plaatsvinden vanuit Handhavingsbeleid. De interviews met ILT-medewerkers geven geen inzicht in de vraag hoeveel steun er is voor één ILT-brede werkwijze.

Efficiency speelt een belangrijke rol bij het inrichten van de convenantprojecten. De verwachtingen bij ILT over te behalen efficiencywinst op korte termijn zijn niet hooggespannen. Betrokkenen verwachten dat met de convenanten op korte termijn nauwelijks efficiencywinst valt te behalen.



‘In de praktijk blijkt overigens dat door grote verschillen tussen de bedrijven binnen domeinen vaak nog tijdrovend maatwerk nodig is waardoor de nieuwe aanpak vooralsnog niet leidt tot meer efficiency.’ Een convenantproject kost ILT veel tijd. Wel is er mogelijk op langere termijn efficiencywinst te behalen. Nu investeren in een vertrouwensrelatie en dan later uitbreiden met extra afspraken lijkt dan de aangewezen strategie, voor zover de wet daar ruimte voor biedt.

Daarnaast wordt horizontaal toezicht door ILT-medewerkers die bij de convenanten betrokken zijn gezien als een ‘meer dan nuttige uitbreiding’ van het instrumentarium, met name omdat ILT hiermee meer differentiatie in het toezicht kan aanbrengen. Voorheen was er wel een stok om mee te slaan maar werd niet gebruikt bij de toezichtspartners. Daar kan via de convenantenaanpak nu wel gesproken worden over betere en veiligere bedrijfsvoering.

Conclusie

De inrichting van de convenantsprocessen van ILT varieert zowel tussen als binnen de domeinen. Het behalen van efficiencywinst is een belangrijke drijfveer bij de inrichting van de convenantsprocessen. Betrokken ILT-medewerkers zien horizontaal toezicht als een nuttige uitbreiding van het instrumentarium, al zijn er twijfels over de haalbaarheid. Deze hangen samen met de grote variëteit binnen domeinen, waardoor standaardisatie van processen vaak niet uit de verf komt.

2.6 De snelheid van het totstandkomingsproces

Literatuuronderzoek

Welke factoren dragen bij aan de snelheid van het totstandkomingsproces?

De Belastingdienst kon geen informatie verstrekken over de inzet van tijd en capaciteit, verdeeld over de verschillende fasen van het fase model. Vooral bij de Belastingdienst is er echter de zorg dat het totstandkomingsproces door het fase model eerder wordt afgeremd dan bevorderd (Stevens et al., 2012, p. 73). Het idee leeft dat er niet gestuurd wordt op het doorlopen van het fase model.

Volgens Burgemeester (2011) verloopt de overgang van traditioneel toezicht naar een vorm van systeemtoezicht niet gemakkelijk, omdat het lastig blijkt voor beide partijen om normen en controlemechanismen helder te communiceren. De dialoog tussen toezichthouder en onder toezicht staande wordt belangrijker en veranderd, terwijl de (medewerkers van) partijen daar niet (voldoende) op zijn toegerust. Het zou dus kunnen dat de vertraging bij het doorlopen van het ontwikkeltraject bij de belastingdienst eerder wordt veroorzaakt door problemen in communicatie en het ontbreken van vaardigheden bij betrokken medewerkers dan door free-ridersgedrag.

Thunissen (ILT) geeft aan in gesprek met de commissie Stevens dat het voorbereiden van een convenant veel tijd kost, omdat het bedrijf volledig doorgelicht moet worden, de ‘audit’ is simpelweg tijdrovend. Voor Van den Bos (SZW) is dit een reden om ondernemingen met een goed nalevingsgedrag juist niet te betrekken in convenanten, de tijd die gaat zitten in het afsluiten van een convenant kan beter besteed worden aan de ondernemingen met een hoog risicoprofiel.



Fontijn (OPTA/NMa) stelt aan de commissie Stevens de hypothese voor dat hoe meer wettelijke bevoegdheden de toezichthouder tot zijn beschikking heeft, hoe meer mogelijkheden er zijn om te komen tot een convenant. Deze hypothese is deels in overeenstemming met het beeld dat Klok (1989) schetst over het effect van (formele)machtsbronnen op de totstandkoming van convenanten. Bij een aantal convenanten is het totstandkomingsproces in een stroomversnelling geraakt nadat expliciet gedreigd werd met wettelijke maatregelen. Daarentegen kent het dreigen met formele maatregelen ook grenzen omdat de inzet van machtsbronnen indruist tegen het uitgangspunt van wederzijds vertrouwen dat de basis is van het convenant.

Klok (1989) constateert verder dat de snelheid waarmee convenanten worden afgesloten in sterke mate wordt beïnvloed door het al dan niet bestaan van consensus tussen de betrokken partijen. Deze consensus is weer sterk afhankelijk van de mate waarin de partijen hun gedrag moeten veranderen. Vertaald naar de toezichtconvenanten betekent dit dat snel tot overeenstemming kan worden gekomen als de bedrijven hun eigen kwaliteitssystemen al goed op orde hebben. Verder zijn er aanwijzingen voor een 'leereffect' bij bedrijven of brancheorganisaties die al eerder een convenant hebben afgesloten: latere convenanten komen sneller tot stand. Hierbij kan tevens meespelen dat bepaalde organisatorische of inhoudelijke afspraken na de eerste onderhandelingen al vastliggen.

Bedrijvenonderzoek

Uit het bedrijvenonderzoek blijkt dat in tweederde van de gevallen de totstandkoming van het convenant minder dan één jaar duurde. In een kwart van de gevallen was er één tot twee jaar nodig om het convenant voor elkaar te krijgen. In twee gevallen (beide ketenconvenanten) duurde de totstandkoming langer dan twee jaar. Bij het ene convenant was dit te verklaren door het grote aantal betrokken partijen die allemaal hun eigen afwegingen maken. Bij het andere convenant moest er nog veel worden geïnvesteerd in het kwaliteitssysteem.

In negen van de tien gevallen geeft het bedrijf aan dat de totstandkoming 'soepel' verliep. De associaties met een soepel verlopend proces lopen nogal uiteen. In veel gevallen doelt men op goede contacten tussen het bedrijf en ILT, zowel telefonisch als via de mail en met bezoeken. Bedrijven beoordelen de houding van ILT in het totstandkomingsproces over het algemeen als meedenkend. Bedrijven geven ook aan dat de mogelijkheid tot onderlinge interactie van belang is voor hoe soepel de totstandkoming verloopt. Positieve factoren voor een 'soepel' convenantsproces is dat vanuit beide partijen steeds dezelfde personen betrokken zijn en dat de onderlinge verwachtingen helder worden uitgesproken.

Daarnaast wordt ook gewezen op het belang van inhoudelijke overeenstemming. Wanneer men het vlot eens is over de inhoud van het convenant verloopt het totale proces ook soepeler. 'Er was snelle overeenstemming over inhoud, de inhoud van het convenant was vrijwel direct duidelijk. Onduidelijkheden in de vragen werden goed toegelicht zodat direct verder kon worden gegaan met het beschikbaar maken van benodigde documenten.'

Een derde kenmerk van een soepel verlopend proces was dat de gevraagde aanpassingen voor bedrijven goed uitvoerbaar waren. 'Aanpassingen die wij moesten doen waren niet zo groot.



Het betrof slechts een betrekkelijk kleine uitbreiding van ons systeem, enkele nieuwe invalshoeken moesten toegevoegd.'

Bij vier bedrijven was sprake van een stroef verlopend totstandkomingsproces. De bedrijven lichten de stroefheid als volgt toe:

'In eerste instantie vroeg de inspectie V&W om het proces uit te leggen. Men wilde destijds alle onderlinge procedures, werkvoorschriften en handboeken inzien. Dat is door ons geweigerd, omdat dit bedrijfseigen informatie is. Dat was in onze visie niet de manier waarop een audit hoort te werken. De weigering had de inspectie niet verwacht. Ze moesten er even aan wennen want voor hen was het ook nieuw. Het is voor beide partijen een leerproces geweest.'

'De vervoerders hadden in het begin gemengde gevoelens over het initiatief. Dat had vooral met de verwachte financiële gevolgen van het covenant voor de vervoerders te maken. Een aantal vervoerders wilde het financiële nadeel via de tarieven direct verrekenen. Daar zijn wij niet mee akkoord gegaan. Onze redenering was dat in het verleden gemaakt marge op overbelading niet wordt gecompenseerd. Een aantal vervoerders heeft daar positief op gereageerd. Dit zorgde voor verschil van mening tussen vervoerders.'

'Het zoeken naar een kader was lastig. Je wilt bepaalde meetpunten hebben maar dat was even zoeken. Later liep het beter.'

'De eerste vragenlijst – het assessment – was een hele lange lijst met veel vragen die voor ons niet van toepassing waren en we steeds het zelfde antwoord moest geven. Bijvoorbeeld: hoe weet u dat u uw auto beurt heeft gehad? Antwoord: er is een factuur van et cetera.'

Een andere indicatie voor de snelheid van het totstandkomingsproces zijn de kosten die bedrijven naar eigen zeggen in de voorbereidende fase hebben moeten maken. Er is een significant verband tussen de kosten voor aanpassing van het kwaliteitssysteem en de snelheid van het totstandkomingsproces. Naarmate de kosten voor aanpassing lager zijn, komt het covenant sneller tot stand.

De meeste bedrijven (vier op de vijf) die een covenant hebben getekend zijn positief over het kostenaspect: de kosten voor overleg en onderhandeling en/of het inrichten of aanpassen van het kwaliteitssysteem waren betrekkelijk laag en vormden geen probleem.

Daar staat tegenover dat er ook bedrijven zijn die naar eigen zeggen wel te maken hadden met hoge kosten van het inrichten van het kwaliteitsmanagementsysteem, op de eisen vanuit de handhaving. Met name binnen de domeinen Wegvervoer en RW Goederen zijn er veel bedrijven die melding doen van hoge kosten. Deze hebben voornamelijk te maken met investeringen in uitlees- en analysemogelijkheden van monitoringapparaten zoals digitale tachografen, het ontwikkelen van rapportages, aanpassen interne procedures, automatisering en software.



Conclusie

De bevindingen uit het literatuuronderzoek over de snelheid van het totstandkomingsproces sporen, voor zover dit onderzoek toetsing toelaat, met de praktijk van de handhavingsconvenanten. Doordat de bedrijven die zijn benaderd voor een handhavingsconvenant de naleving al goed op orde hadden, was in de meeste gevallen ook al sprake van een goed functionerend kwaliteitssysteem. Daar komt bij dat het aangeboden convenant in geen van de domeinen inhoudelijk tot veel discussie heeft geleid. Er was in veel gevallen dus veel consensus over de inhoud. Wij hebben uit het bedrijvenonderzoek geen indicaties dat er op grote schaal sprake is van leereffecten die een positief effect op de totstandkomingsduur hebben.

Opmerkelijk is verder dat bedrijven vaak positiever zijn over het totstandkomingsproces dan ILT. Bedrijven ervaren het totstandkomingsproces doorgaans als soepel. Ook geven zij aan dat het niet al te lang duurde en relatief weinig interne aanpassingen vergde. ILT-medewerkers benadrukken in hun beoordeling van het totstandkomingsproces dat het vaak maatwerk vraagt en veel energie kost terwijl de verwachte opbrengst soms ongewis is.

3

Hoofdstuk

Werking



3. Werking van handhavingsconvenanten

3.1 Borgingsmechanismen

Literatuuronderzoek

Hoe worden interne borgingsmechanismen gebruikt ten behoeve van extern toezicht? Bij de luchtvaart, delfstofwinning en financiële instellingen zijn er aparte managers of afdelingen aangesteld die als aanspreekpunt voor de toezichthouder fungeren. Binnen de onderneming hebben deze personen/afdelingen de verantwoordelijkheid voor het systeem en de communicatie naar de toezichthouder (Helderman en Honigh, 2009, p. 74-76).

In de vleessector, voor- en vroegschoolse educatie en gezondheidszorg maken instellingen gebruik van certificeringssystemen en codes. Deze bevatten procedures en richtlijnen die door de toezichthouder gecontroleerd worden bij inspecties (Helderman en Honigh, 2009, p. 76-77).

Directe communicatie tussen de afdeling die het managementsysteem beheert en de leiding van de onderneming is van cruciaal belang voor het blijvend welslagen van het managementsysteem (Hoyng en van der Reijden, 2009, p.8). De functie moet namelijk ook geïntegreerd worden in de andere afdelingen van de onderneming.

In de stralenbescherming werden hoge eisen gesteld aan de opleiding, professionaliteit en organisatie van het interne toezicht en controle systeem. Kern van dit systeem was de intern deskundige persoon of afdeling. Deze deskundige communiceerde met de professionals van de inspectiediensten en meldde mutaties in gebruik van stralingsbronnen door middel van kennisgevingen (Arentsen, 1991).

Bedrijvenonderzoek

Binnen de domeinen bestaat een grote variatie in de toepassing van systeemtoezicht en de borging daarvan. Binnen het personen- en goederenvervoer over de weg, met uitzondering van vervoer gevaarlijke stoffen, is systeemtoezicht eerder uitzondering dan regel. Ook in het domein Luchtvaart speelt systeemtoezicht een belangrijke rol. Hierbij is de EASA regelgeving leidend.

Alle afgesloten handhavingsconvenanten veronderstellen de aanwezigheid van een goed functionerende vorm van zelftoezicht bij de gereguleerde. Dit is via een audit voorafgaand aan ondertekening van het convenant geverifieerd. De integratie van het zelftoezicht met de operationele activiteiten blijkt bij elk bedrijf anders vormgegeven. De bedrijfsgrootte en de aard van bedrijfsactiviteiten zijn mede bepalend voor de wijze waarop integratie plaatsvindt. Bij kleine bedrijven met doorgaans korte lijnen wordt integratie bereikt door directe afstemming tussen betrokken medewerkers. Bij grotere bedrijven zijn vaak specifieke voorzieningen nodig, zoals softwaretoepassingen.



De relatie tussen het toezicht en de operationele activiteiten wordt in de meeste gevallen geborgd door automatisering van registraties en daaraan gekoppelde monitoring en rapportage.

De functies en afdelingen die bij de totstandkoming van handhavingsconvenanten waren betrokken, zijn veelal ook degenen die er mee gaan werken. Onderstaande figuur geeft hiervan een overzicht.³



‘Planning’ en ‘directie’ zijn het meest genoemd als betrokken functies en afdelingen bij de handhavingsconvenanten. Functionarissen en afdelingen die betrokken zijn bij kwaliteitsmanagement worden ook veel genoemd. Bij veel grotere bedrijven is de directie alleen indirect en/of aan de voor- en achterkant betrokken. In deze gevallen is veelal de planningsafdeling het aanspreekpunt voor ILT. Bij kleine bedrijven is de planning vaak een directietaak en treedt de directeur meestal op als contactpersoon. In ketenconvenanten blijkt de afdeling kwaliteitsmanagement vaak het aanspreekpunt voor ILT.

Conclusies

ILT heeft bij de totstandkoming en uitvoering te maken met veel variëteit in het aanspreekpunt voor het handhavingsconvenant. De aard van de bedrijfsactiviteiten, de omvang van de bedrijven en de inhoud van het convenant zijn hierbij mede bepalend. Zeker bij grotere bedrijven is de directie meestal uitsluitend zijdelings of op de achtergrond betrokken. Als directe aanspreekpunten fungeren dan meestal afdeling die zich bezig houden met planning of kwaliteitsmanagement.

³ Hoe groter het woord, hoe vaker het is genoemd.



3.2 Informatieverzameling door de toezichthouder

Literatuuronderzoek

Hoe vindt informatieverzameling door de toezichthouder plaats?

Informatieverzameling gebeurt op locatie (keuringen, inspectie), of op afstand (rapportages, gegevens managementsysteem) (Helderman en Honigh, 2009, pp. 78).

Informatieverzameling vindt plaats in het kader van nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht of steeds vaker ook thematisch onderzoek gericht op het detecteren van onbekende risico's. Informatieverzameling kan worden uitgevoerd door de inspectie zelf, door erkende privaatrechtelijke instellingen⁴ of door de onder toezicht staande onderneming zelf. Alle toezichthouders verzamelen informatie via verschillende kanalen, verschillen tussen toezichthouders zitten in het accent op verschillende methoden en de mate waarin informatieverzameling reactief is: wordt er vooral gereageerd op incidenten/signalen of is het meestal de systematisch vergaarde informatie die leidt tot verdergaande onderzoeken?

De essentiële vraag is wanneer de toezichthouder voldoende rechtvaardiging heeft gevonden in het systeem en het handelen van het bedrijf om vertrouwen te geven (de Bree, 2010, p. 66). Aan de ene kant ligt naïviteit op de loer, aan de andere kant overdreven intensieve audits en controles.

Gerritse (AFM) geeft aan in gesprek met de commissie Stevens dat de wijze van informatieverzameling een essentieel verschil is tussen de AFM en de Belastingdienst: de AFM moet op zoek naar risico's en de Belastingdienst krijgt de meeste informatie aangeleverd. Volgens Gerritse is een convenant met vaste afspraken daarom minder goed mogelijk bij de AFM. Het karakter van het gedrag waarover informatie moet worden verzameld is met andere woorden van invloed op het gemak waarmee die informatie verzameld kan worden. Het meten van kasstromen die maandelijks met hoge frequentie daadwerkelijk optreden is gemakkelijker dan het inschatten van risico's op gebeurtenissen die juist niet optreden, maar in sommige incidentele gevallen kunnen ontstaan.

Bedrijvenonderzoek

Alle onderzochte handhavingsconvenanten bevatten min of meer gestandaardiseerde bepalingen over de wijze van informatieverzameling en rapportage. Tijdens de uitvoering van de afspraken in het kader van het convenant, hebben alle bedrijven een rapportageplicht. Deze plicht heeft betrekking op onder meer de werking van het risicomanagement, de gebruikte informatie, de resultaten van risico analyses, eventuele incidenten en (bijna-) ongevallen, wijzigingen in het managementsysteem en wijzigingen in de organisatie. Informatie wordt terstond (bij incidenten en ongevallen) of periodiek (risico analyses, werking risico management) geleverd.

⁴ Voor een uitgebreide verhandeling van de overwegingen voor en effecten van het uitbesteden van informatieverzameling en andere handhavingsaspecten aan privaatrechtelijke instellingen bij onder andere het IVW, zie Gabriël-Breukers, 2008.



In vrijwel alle onderzochte bedrijven is de informatievoorziening richting ILT in het eerste jaar na ondertekening van het convenant een belangrijk onderwerp. Vaak is na ondertekening van het convenant nog niet direct duidelijk waarover nu precies moet worden gerapporteerd en welke informatie daarvoor nodig is. De bedrijven verwachten ondersteuning van ILT. Deze ondersteuning blijken zij niet altijd op de gewenste wijze (formats) of op het gewenste moment te ontvangen.

De naleving van afspraken rond het melden van incidenten/overtredingen verloopt volgens de bedrijven over het algemeen goed. Geen enkel bedrijf spreekt in dit verband van een onvoldoende. Het eerste convenantjaar wordt vaak gebruikt om de rapportageformats en daarmee ook de zelfinspecties, verder te operationaliseren. Bedrijven die voorvallen hebben gemeld bij ILT zijn tevreden over de afwikkeling ervan. Er zijn vanuit de enquête geen gevallen naar voren gekomen waarbij door bedrijven zelf gemelde overtredingen alsnog door ILT zijn gesanctioneerd. Wel bestaat er bij bedrijven wel eens twijfel of een bepaald voorval of incident al dan niet moet worden gemeld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij overtredingen van de Rij- en rusttijdenwet vanwege motorpech of doordat de chauffeur vergeet het computersysteem uit te zetten. Bedrijven gaan hier verschillend mee om. Er zijn bedrijven die letterlijk alle afwijkingen melden, terwijl anderen eerst een selectie maken. Een deel van de bedrijven zegt dat ze bij twijfel contact zoeken met ILT.

De meeste handhavingsconvenanten bevatten een afspraak dat het bedrijf via een jaarrapportage een overzicht geeft van het functioneren van de relevante onderdelen van het kwaliteitssysteem. Volgens de meeste bedrijven die meededen aan het onderzoek zijn de rapportages volledig en worden deze tijdig aan ILT aangeleverd. Hierbij tekenen sommige bedrijven wel aan dat er ten aanzien van de volledigheid wat ‘aanloopproblemen’ zijn geweest. Deze hebben te maken met het ontbreken van formats en met onduidelijkheid over wat wel en wat niet gerapporteerd moet worden:

‘Vorig jaar in 2012 is de eerste versie van het jaarrapport verschenen. Dit was van beide kanten een beetje zoeken. Is dit een goede manier om met elkaar te communiceren? Dit rapport is besproken met ILT. Uit deze bespreking kwamen een paar kleine verbeterpunten. Nu ligt er een format waarop kan worden doorgebouwd.’

‘De rapportage is goed maar ILT wil ook de verbeterprocessen zien. Dat is een papieren verhaal. Doel is nul overtredingen. Daar is begrip voor maar er zijn altijd incidenten. De druk om continue te verbeteren is lastig. Economisch belang verzet zich daar soms tegen. Klanten willen vaak dingen die op het randje zijn. Naleving is nu 97,2 procent en dat is buitengewoon goed in de branche. Extra verbeteringskosten ook relatief veel geld, omdat dit dan omzet gaat kosten.’

Conclusies

Informatieverzameling door ILT vindt plaats op afstand. Dit is de kern van de handhavingsconvenanten. Bedrijven houden zelf toezicht en rapporteren hiervoor richting ILT, dat periodiek de toezichtsfunctie van het bedrijf audit.



Vrijwel alle bedrijven met een handhavingsconvenant hebben geïnvesteerd in het automatiseren en borgen van incidenten- en jaarrapportages. Over het geheel genomen loopt dit goed. In het wegvervoer zorgt toenemend gebruik van online afleesbare tachografen ervoor dat het bedrijven steeds minder tijd en geld kost om hiervoor een systeem in te richten. In andere ILT Domeinen is vaak van meer maatwerk sprake bij het inrichten van de rapportagesystematiek.

Wel is het zo dat een deel van de bedrijven in het eerste jaar na ondertekening nog ondersteuning van ILT verwachten. Deze ondersteuning blijken zij niet altijd op de gewenste wijze (formats) of op het gewenste moment te ontvangen.

3.3 Bepalen normen en standaarden

Literatuuronderzoek

Hoe worden normen en standaarden bepaald en waaraan moet worden voldaan door de ondertoezichtsgestelde? Binnen systeemtoezicht wordt het toezichtkader van normen en standaarden complexer. De toezichthouder dient nog steeds normen en standaarden te hebben over het gewenste of verplichte veiligheidsniveau, maar dient daarnaast normen en standaarden te ontwikkelen voor het beoordelen van de managementsystemen van de ondernemingen (Helderman en Honigh, 2009, p. 82).

Bij het bepalen van de eisen waaraan een onderneming moet voldoen (bijvoorbeeld t.a.v. het managementsysteem) dient er rekening gehouden te worden met de omvang en mogelijkheden van de onderneming, waarbij de toezichthouder zich bewust dient te zijn van de dominante positie die zij heeft vanuit de verticale relatie, en dat de machtsverhoudingen een grotere rol spelen naarmate de onderneming kleiner is (Schmit, 2009). De zorg is dat aangezien de convenanten worden aangeboden in een 'take it or leave it vorm', ondernemingen instemmen met verdergaande normen dan die de wetgever nodig acht onder druk van de toezichthouder of uit angst om benadeeld te worden t.o.v. ondernemingen die wel meedoen.

Een belangrijk voordeel van het gebruik van een vorm van zelfregulering is dat normen kunnen worden gesteld als open normen, uitgaande van de hypothese dat ondernemingen met hun expertise beter in staat zijn om te oordelen hoe een bepaald risico beheerst kan worden dan een wetgever die exacte regels probeert vast te stellen (Burgemeester, 2011, p. 155). Waar wel rekening mee moet worden gehouden is hoe de onder het convenant gemaakte afspraken zich verhouden tot wet- en regelgeving die gebaseerd is op de verticale relatie (Van der Geld, 2009). Systeemtoezicht in sectoren die erg gevorderd zijn in het vermogen om risico's te analyseren en beheersen (zoals de luchtvaart) kan de inspectie voor een dilemma plaatsen bij vaststelling van het primaire doel: naleving van de letter van de wet, of risicobeheersing naar de geest van de wet? (de Bree, 2010, p. 68).

Bedrijvenonderzoek

De normen en standaarden waarop de handhavingsconvenanten zich richten, variëren per ILT Domein. Binnen het Domein Luchtvaart zijn er convenanten afgesloten die betrekking hebben op een breed scala aan wettelijke regels. In andere domeinen is de reikwijdte veel beperkter.



Een voorbeeld hiervan is het goederenvervoer over de weg, waar de handhavingsconvenanten vrijwel uitsluitend betrekking op één wet, namelijk de Rij- en rusttijdenwet.

In geen van de onderzochte handhavingsconvenanten is met door het van kracht worden van het convenant het toezichtskader of normenstelsel veranderd. Wat bedrijven wel signaleren is dat door het zelftoezicht regelmatig de vraag aan de orde is hoe specifieke wettelijke bepalingen geconcretiseerd moeten worden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag welke concrete gedragingen wel en niet als overtreding zijn aan te merken.

Een mogelijk effect van het afsluiten van convenanten is dat bedrijven zich min of meer gedwongen voelen om met verdergaande normen in te stemmen dan waar men vooraf vanuit ging of op rekende. Dit mogelijke effect van de ‘take it or leave it’ vorm van de handhavingsconvenanten is op basis van dit onderzoek niet aan te tonen. Wel zijn er aanwijzingen dat ondernemingen in een enkel geval geen ‘nee’ hebben durven zeggen omdat men niet weigerachtig wilde overkomen.

In een van de ketenconvenanten wordt het toezicht uitgevoerd door een pool van medewerkers uit de betrokken bedrijven. Men komt daardoor bij elkaar ‘in de keuken kijken.’ Door deze aanpak worden de medewerkers die de inspectie uitvoeren meer als kennisdeskundigen gewaardeerd dan de externe inspecteur die een keer langskomt. De inspectie handhaaft nogal vaak volgens de letter van de wet. Met de nieuwe aanpak wordt mee gekeken naar het doel. Met zelftoezicht zijn de constatering dan ook vaker ‘to-the-point’.

Conclusies

De handhavingsconvenanten van ILT gaan niet verder dan de huidige wet- en regelgeving en zijn derhalve zijn niet modifierend of normstellend. De convenanten leiden er dan ook niet toe dat het toezichtskader van de normen en standaarden complexer is geworden. Wel is door verschillende bedrijven geconstateerd dat bij het inrichten van het kwaliteitssysteem regelmatig op detailniveau interpretatievraagstukken ontstonden over normstelling. Dit doet zich onder meer voor bij het vertalen van wet- en regelgeving rondom rij- en rusttijden naar geautomatiseerde kwaliteitssystemen.

3.4 Vaststelling van onregelmatigheden

Literatuuronderzoek

Hoe treedt de toezichthouder op bij vaststelling van onregelmatigheden? Toezichthouders hebben de beschikking over verschillende interventiemogelijkheden: de wortel, de preek en de zweep (Helderman en Honigh, 2009, p. 85). De wortel is de belofte van systeemtoezicht om (de frequentie van) het toezicht terug te schroeven als de ondertoezichtstaande de zaken goed op orde heeft. De preek is het uitbrengen van dringend advies, een waarschuwing of het vragen om een plan van aanpak ter verbetering. De zweep is meestal een boete, maar ook ‘naming and shaming’. Ook het geven van een aanwijzing of (dreiging met) sluiting kunnen als zodanig worden aangemerkt. Het uiterste middel bij ernstige situaties is het inschakelen van het Openbaar Ministerie voor een strafrechtelijk onderzoek.



Het is lastig om op een goede manier om te gaan met sancties binnen een relatie van wederzijds vertrouwen, waar het in toezichtsconvenanten en systeemtoezicht om draait. Moet de toezichthouder boetes opleggen bij het vaststellen van normoverschrijdingen in door de onderneming aangeleverde rapporten, of uit thematische onderzoeken? (Helderman en Honigh, 2009, p. 86-88). Ondernemingen vinden natuurlijk dat zij dan een mildere behandeling verdienen omdat zij open kaart spelen, zoals dat bijvoorbeeld ook het geval bij het clementieprogramma van de NMa (Ottow, 2008) is. De vraag is echter of zo'n voorkeursbehandeling niet indruist tegen het gelijkheidsbeginsel. Daarbij speelt ook dat als ondernemingen niet kunnen vertrouwen op een milde behandeling en het niet direct volgen van sancties op meldingen van incidenten of risico's, er weinig motivatie zal zijn om deze in rapportages op te nemen. Het dilemma al dan niet bestraffend op te treden op grond van de door het bedrijf zelf geleverde informatie wordt ook wel de transparantieparadox genoemd (Gabriël-Breukers, 2008, p. 206).

Een gerelateerd punt wordt ook aangedragen door Happé (2009). Welke risico's moet een onderneming melden? Wat doet de inspectie hier vervolgens mee? En wat te doen als er een verschil van mening is over interpretatie van risico's of het omgaan met die risico's. In het standaardconvenant van ILT wordt expliciet vermeldt dat de partijen afspreken om geschillen 'in de minne' op te lossen, maar dat bij vaststelling van overtredingen handhaving en/of opsporing niet uitgesloten zijn. Happé stelt dat de beste oplossing afhankelijk is van de belangen en de situatie (p. 8). Soms kan dat een vorm van bemiddeling of overleg als arbitrage zijn, maar als rechtsgelijkheid en rechtseenheid eventueel in het geding zijn heeft de gang naar de rechter de voorkeur.

In het ideaalbeeld van Thunissen (ILT) zijn convenanten die ondernemingen sluiten met de verschillende inspectiediensten onderling verbonden. De overheid moet er op kunnen vertrouwen dat bij convenantpartners de bedrijfsvoering op alle onderdelen op orde is en andersom, dat als het vertrouwen op een onderdeel geschonden wordt, de onderneming op alle onderdelen weer wordt gewantrouwd. Het kan echter ook zo zijn dat een strategie van het 'verhogen van de inzet' eerder in de hand werkt dat het inzetten van zware sanctiemiddelen vrijwel ondenkbaar wordt, ook als de situatie er om vraagt, omdat er te veel op het spel staat voor zowel inspectie als onderneming. De meningen van de andere geïnterviewde toezichthouders over het trekken van één lijn tussen de verschillende inspecties over de convenanten zijn verdeeld.

Bedrijvenonderzoek

De in het kader van dit onderzoek geïnterviewde bedrijven gaan niet allemaal op dezelfde manier om met de verplichting om incidenten te melden en om jaarlijks te rapporteren over de naleving. De variatie zit met name in de mate waarin de bedrijven aansturing van ILT verwachten. De meerderheid neemt zelf initiatief om te rapporteren. Daarnaast is er ook een groep bedrijven die zich passief opstelt en wacht op initiatief van ILT. Zo zijn er bedrijven die aangeven weinig te doen omdat ze eerst op formats voor jaarrapporten wilden wachten en anderen kwamen pas in actie na reminders van ILT.

Voor bedrijven die te maken hebben met rij- en rusttijden wetgeving, was het aanvankelijk niet duidelijk welke overtredingen of incidenten gemeld dienden te worden.



Hier is dan ook verschillend op gereageerd. Er zijn bedrijven die geen risico nemen en alle afwijkingen melden, terwijl andere selectief informatie doorgeven.

Onderdeel van de handhavingsconvenanten is de afspraak dat ILT gedurende de looptijd van het convenant afziet van bepaalde toezichtsactiviteiten. Zo ziet ILT af van wegcontroles voor touringcars en vrachtwagens van bedrijven met een handhavingsconvenant. Ook is afgesproken dat bedrijven die zelf overtredingen constateren en melden hiervoor niet gesanctioneerd worden. Daar staat tegenover dat ILT op basis van audits en rapportages wel ‘adviezen’ kan geven.

In de meeste gevallen die wij onderzochten is ILT de enige overheidspartij in het convenant. In enkele gevallen trekt ILT samen op met de NVWA of de douane. Een aantal bedrijven met een handhavingsconvenant zegt wel met de belastingdienst in overleg te zijn over een vorm van horizontaal toezicht.

Een derde van de bedrijven met een handhavingsconvenant heeft ook met andere overheidsdiensten afspraken gemaakt over horizontaal toezicht. Hierbij wordt de belastingdienst het meest genoemd. Daarnaast gaat het om afspraken met de douane, de KLPD, de politie en de NVWA. De aanwezigheid van een handhavingsconvenant met ILT is voor andere inspectiediensten geen reden om minder te inspecteren. Sommige bedrijven in met name de binnenvaart en de koopvaardij ervaren zelfs dat het omgekeerde het geval kan zijn. Hierbij gaat het onder meer om een gebrek aan samenwerking met de havenpolitie. Een ander bedrijf in de binnenvaart meldt dat vaartuigen van het bedrijf tegen de afspraken in soms vanaf de wal worden gecontroleerd door ILT-medewerkers.

Conclusies

Over het algemeen is er sprake van een grote mate van duidelijkheid over de inhoud van de meldplichten in het convenant. Voor zover er toch van onduidelijkheid sprake was, beperkte deze zich vooral tot het eerste convenant jaar. Gaandeweg werd het bedrijven steeds duidelijker welke zaken wel en wat niet hoefde te worden doorgegeven.

Vanuit de literatuur zijn voorbeelden bekend van convenantpartijen die tegen de afspraken gesanctioneerd worden. Deze onwenselijke praktijk heeft zich bij de onderzochte bedrijven voor zover bekend niet voorgedaan. Er was ook weinig aanleiding voor eventuele sancties want bij de geïnterviewde bedrijven zijn vrijwel geen overtredingen geconstateerd. Bij het geringe aantal overtredingen speelt waarschijnlijk een rol dat bedrijven met een handhavingsconvenant als koplopers binnen hun sector zijn geselecteerd op basis van hun gedrag in het verleden.

Samenwerking met andere inspecties is bij de onderzochte handhavingsconvenanten nog in betrekkelijk geringe mate aan de orde. Samenwerking in de uitvoering is wel een issue volgens een deel van de bedrijven. Het gaat dan met name om de vraag in hoeverre (andere) uitvoerende diensten het handhavingsconvenant als zodanig erkennen en bereid zijn om af te zien van objectinspecties.



3.5 Relatie met ILT

Literatuuronderzoek

Zoals eerder aangehaald beoogt ILT het toezicht op de ondertoezichtstaande(n) met wie een convenant is afgesloten te minimaliseren. Hierdoor kan de inspectie het overgrote deel van haar aandacht richten op de risico's bij minder presterende ondertoezichtstaanden. Aangenomen wordt dat de meerwaarde van een convenant voor een bedrijf is dat de inspectie expliciet vertrouwen toont in dit bedrijf en tegelijkertijd de toezichtrelatie serieus neemt door wederzijdse afspraken. De toezichtintensiteit zou daardoor sterk kunnen afnemen. Waar mogelijk worden ook afspraken gemaakt over de dienstverlening van de inspectie.

Bedrijvenonderzoek

In het bedrijvenonderzoek is nagegaan hoe de bedrijven met een handhavingsconvenant de relatie met ILT beoordelen, met name in relatie tot de voorwaarde dat er sprake moet zijn van wederzijds vertrouwen. Alle geïnterviewde bedrijven geven aan dat er voldoende wederzijds vertrouwen is tussen het bedrijf en ILT met betrekking tot het handhavingsconvenant. Volgens de bedrijven komt het vertrouwen onder meer tot uitdrukking in de wederzijdse openheid tijdens gesprekken en audits, 'de welhaast collegiale wijze van samenwerking' tussen ILT en het bedrijf, het goed nakomen van gemaakte afspraken, een goede klik tussen de contactpersoon van het bedrijf en de contactpersoon van ILT, geen onaangekondigde inspecties meer en korte lijnen. Of zoals een van de bedrijven het samenvat:

'We spelen open kaart. Zij zijn ook heel duidelijk naar ons toe. We werken samen aan oplossingen, niet alleen bij ons maar ook in de sector.'

Conclusies

De bedrijven die een handhavingsconvenant hebben afgesloten ervaren er voldoende mate een vertrouwensrelatie met ILT.

3.6 Exit opties

Literatuuronderzoek

Een punt dat door Happé wordt aangedragen is de vraag wat voldoende motivatie (voor de inspectie) is om een convenant ter discussie te stellen of op te zeggen. Redenen kunnen zijn dat de onderneming bewust de grenzen van de wet lijkt op te zoeken of haar maatschappelijke verantwoordelijkheid niet neemt (p. 9). In zo'n geval dient de inspectie in ieder geval tijdig te laten weten dat er een breekpunt nadert. Bij de belastingdienst kan dit redelijk worden geïnterpreteerd door te kijken of een onderneming haar 'fair share' aan belastingen betaalt, bij de ondernemingen die onder toezicht staan van ILT zou dit kunnen worden bekeken aan de hand van de voorzorgmaatregelen die ondernemingen nemen om risico's (als vermoeidheid van chauffeurs) te voorkomen. Straalt de onderneming uit dat het risico's wil minimaliseren?



Het ter discussie stellen van een convenant zal niet makkelijk zijn voor de inspectiedienst (Klok, 1989, p. 177-178). Ten eerste is er dus de vraag wanneer de grens overschreden is, zeker bij convenanten die bestaan uit meerdere afspraken is dit lastig. Ten tweede heeft opzeggen van het convenant tot gevolg dat de inspectie gezichtsverlies lijdt. De inspectie moet namelijk toegeven dat zij inschattingfouten heeft gemaakt met het vertrouwen van de onder toezicht gestelde onderneming(en). Een derde punt geldt eigenlijk voor beide partijen: met het ter discussie stellen van het convenant worden ook de wederzijdse belangen voor de lange termijn (lagere toezichtlasten) op het spel gezet (Happé, 2009, p. 10).

Bedrijvenonderzoek

Aan de bedrijven die op dit moment een handhavingsconvenant hebben afgesloten, is een aantal vragen voorgelegd over het vervolg. Zo is gevraagd of men wellicht overweegt om het convenant op te zeggen en om welke redenen dat dan zou zijn.

De meeste bedrijven zijn van plan door te gaan met het handhavingsconvenant. Bedrijven die eenmaal getekend hebben, zullen niet zomaar uit het convenant stappen of het convenant niet verlengen. Een factor van betekenis hierbij is de verwachte reputatieschade die opzeggen van het convenant zou opleveren. Dat geldt met name voor bedrijven waar het convenant positief doorwerkt op het imago en de waardering van klanten en bedrijven die zelf veel externe bekendheid hebben gegeven aan het convenant. Ook negatieve effecten richting het personeel worden genoemd als mogelijk nadeel van niet verlengen.

Los van de vraag of men al dan niet wil doorgaan met het convenant is de betrouwbaarheid van ILT aan de orde gesteld. Op drie na alle bedrijven geven aan dat ILT betrouwbaar is in het nakomen van gemaakte afspraken.

Uit de interviews blijkt dat enkele bedrijven serieus overwegen het convenant niet te verlengen. De bedrijven in kwestie voeren hiervoor verschillende redenen aan: het convenant heeft onvoldoende meerwaarde, ILT laat niets meer van zich horen en ILT komt afspraken met betrekking tot verscherpt toezicht op slechte nalevers onvoldoende na. Bij enkele touringcarbedrijven heerst het gevoel dat ILT geen tijd en energie meer in deze sector wil steken en de pijlen richt op goederenvervoer over de weg. Dit wordt door de betreffende bedrijven als demotiverend ervaren.

Conclusies

Het niet verlengen van de handhavingsconvenanten is voor slechts een klein deel van de bedrijven een serieuze optie. Het bedrijvenonderzoek bevestigt het beeld uit de literatuur dat mogelijke reputatieschade een van de factoren is die bedrijven belemmeren om zomaar uit te stappen.

4

Hoofdstuk

Effecten



4. Effecten

4.1 Inleiding

De handhavingsconvenanten kunnen uiteenlopende effecten hebben. Bedoeld en onbedoeld en zowel positief als negatief. In het kader van het bedrijvenonderzoek is voor een twintigtal mogelijke effecten nagegaan of deze zich manifesteren bij de onderzochte bedrijven met een handhavingsconvenant. Deze effecten zijn onder te verdelen in vier categorieën:

- | | |
|-------------------------|---|
| 1. Kosteneffecten | Verminderde toezichtlasten; kwaliteit van het toezicht; bedrijfsefficiency; administratieve lasten |
| 2. Interne effecten | bedrijfscultuur; primair bedrijfsproces; innovaties producten/bedrijfsvoering; keteninnovaties; risicomangement; flexibiliteit naleving; inzicht in toekomstige regulering |
| 3. Externe effecten | klantwaardering; imago van het bedrijf; concurrentiepositie; toezicht op slechte nalevers; kwaliteitscontroles bij toeleveranciers; kwaliteitsbewustzijn toeleveranciers; kwaliteit aan ILT geleverde informatie; relatie met ILT |
| 4. Effecten op naleving | naleving van wettelijke regels |

Vrijwel alle bedrijven noemen een of meerdere effecten van het handhavingsconvenant. Het gemiddelde is zeven effecten per bedrijf. De spreiding rond dit gemiddelde is vrij groot. Er is maar één bedrijf dat geen enkel effect meldt. Daar staat tegenover dat één bedrijf maar liefst 18 effecten waarneemt. RW Goederen en RW Personen zijn de sectoren waar de meeste effecten te noteren zijn. In dit hoofdstuk bespreken we de effecten meer in detail. We gaan met name in op de vraag hoe deze zich in de praktijk manifesteren en welke verklaringen bedrijven geven voor het al dan niet optreden van bepaalde effecten.

4.2 Kosteneffecten

Literatuuronderzoek

Met name het vooroverleg wordt genoemd als belangrijk en veelbelovend onderdeel van het horizontaal toezicht (Stevens et al., 2012, p. 69). De mogelijkheid om snel zekerheid te krijgen over de beoordeling van voorgenomen handeling door de toezichthouder biedt efficiency voordelen voor ondernemingen (Stevens et al., 2012, p. 29). Het 'werken in de actualiteit' wordt ook in Hoyng en van der Reijden (2009) genoemd als groot pluspunt.

De toezichtlasten voor zeer grote ondernemingen (ZGO's) lijken gedaald te zijn, maar hier zijn geen objectieve cijfers voor.



De commissie Stevens baseert zich op de positieve houding van ZGO's en de aanname dat de leiding van deze ondernemingen wel zouden stoppen met de convenant relatie als deze voor hen onvoordelig zou zijn (Stevens et al., 2012, p. 113).

Bij een juiste en volledige werking van het managementsysteem is het uiteindelijke oordeel over de output minder tijdsintensief en belastend dan voorheen (Hoyng en van der Reijden 2009, p. 1). Voordelen kunnen zijn: verbeterde kwaliteit informatie, snellere rapportage, integratie en continuïteit van de (tax) functie, minder correcties in tax audits, en reductie van (externe) controlekosten (Hoyng en van der Reijden, 2009, p. 7).

Bij bedrijven onder toezicht van de VROM-Inspectie met een effectief management systeem kan de vermindering van de toezichtlast oplopen tot 60 procent in uren (de Bree, 2010, p. 56).

Er zijn ook kostenbesparingen mogelijk voor de toezichthoudende instantie. Een belangrijke motivatie voor invoering van horizontaal toezicht bij de belastingdienst was het vooruitzicht om capaciteit vrij te maken bij het toezicht op ondernemingen met goed nalevingsgedrag en deze in te zetten voor het verscherpen van het toezicht op ondernemingen met slecht nalevingsgedrag. Er is echter geen informatie beschikbaar over de daadwerkelijke kosten/baten effecten van de nieuwe vorm van toezicht (Stevens et al., 2012, p. 63-64). De lasten voor de toezichthouder nemen alleen af als het managementsysteem van een onder toezicht gestelde organisatie inderdaad op orde is (Helderman en Honigh, 2009, p. 97).

Perceptie bij financieel dienstverleners en klanten (MKB) is dat er een verzwaarde toezichtlast is ten opzichte van de periode voor invoering van horizontaal toezicht. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de steekproefsgewijze controle van de convenantaangiften, op macro niveau is het aantal controleactiviteiten namelijk afgenomen (Stevens et al., 2012, p. 70).

De kosten van invoering van een managementsysteem variëren tussen bedrijven van verschillende omvang. ZGO's moeten aan meer (interne) regelgeving en standaarden (SOx, ISO, COSO) voldoen dan middel grote ondernemingen (MGO's) en hebben dus meestal al een verder geavanceerd managementsysteem (Stevens et al., 2012, p. 49). De ontwikkelingskosten van een managementsysteem zullen dus hoger zijn voor MGO's.

Transactiekosten (overleg en onderhandeling met de toezichthouder) zijn hoog. Veranderende condities binnen organisaties of tussen organisaties maken het noodzakelijk dat het managementsysteem keer op keer moet worden geanalyseerd en gecontroleerd, waarbij 'reality checks' (directe controles) noodzakelijk blijven (Helderman en Honigh, 2009, p. 98).

Ook voor toezichthoudende instanties kan het werken met convenanten tot kostenstijgingen leiden. Onderdeel van het proces tot afsluiting van een toezichtconvenant bij de Belastingdienst is het afhandelen van lopende zaken. Hierbij is de zorg dat (potentiële) deelnemers een begunstigde behandeling krijgen in strijd met de wet en/of het gelijkheidsbeginsel, om maar genoeg participanten te winnen (Stevens et al., 2012, p. 47). Deze zorg kon niet worden geverifieerd.



Het is ook maar de vraag in hoeverre deze zorg relevant is voor ILT, aangezien ondernemingen met lopende zaken waarschijnlijk niet in aanmerking komen voor een toezichtconvenant of het ontwikkeltraject hiertoe.

In het standaard convenant maakt de inspectie een aantal afspraken die tijd en capaciteit vergen. Hieronder vallen het plannen, informeren over en uitvoeren van een audit, het beoordelen van de rapportage van de onderneming binnen een maand (inclusief eventueel overleg over de rapportage), het aanstellen van een vast contactpersoon voor de onderneming, en het informeren over bij de inspectie ter beschikking staande kennis over vermoeidheidsmanagement. Het is bij deze punten voornamelijk de vraag in hoeverre dit additionele kosten zijn ten opzichte van de bestaande praktijk, en welke kosten ook onder de standaard relatie zou zijn gemaakt.

Daarnaast zijn er kosten voor flankerende maatregelen die moeten worden genomen ter ondersteuning van de toezichtconvenanten. Bij MGO's zullen managementsystemen minder ver ontwikkeld zijn dan bij ZGO's. Hiervoor zullen compenserende maatregelen moeten worden genomen door de toezichthouder (Stevens et al., 2012, p. 49). Het aangaan van een hechtere vertrouwensrelatie met ondernemingen, zeker van een vast aanspreekpunt, verhoogt het risico op corruptie. Er dienen maatregelen te worden genomen om dit te voorkomen (Stevens et al., 2012, p. 48). Een nieuwe vorm van toezicht vereist nieuwe verantwoordelijkheden en competenties van medewerkers van de toezichthouder. De medewerkers van de Belastingdienst zijn van mening dat er onvoldoende is geïnvesteerd in mensen en middelen om de omslag goed door te voeren (Stevens et al., 2012, p. 70). Het werken op basis van systeemtoezicht vraagt andere competenties van inspecteurs. Binnen inspecties zal methodologische kennis over risicoanalyses moeten worden ontwikkeld (Helderman en Honigh, 2009, p. 98). Binnen systeemtoezicht is het noodzakelijk om af en toe 'reality checks' uit te voeren om de managementsystemen van ondernemingen en de output ervan te controleren, het is onduidelijk of en hoe deze worden uitgevoerd bij de Belastingdienst (Stevens et al., 2012, p. 83).

Bedrijvenonderzoek

De handavingsconvenanten leiden voor tweederde van de deelnemende bedrijven tot verlaging van de toezichtslasten. Dit komt doordat er conform de afspraken in de convenanten minder fysieke en onverwachte inspecties en ook minder wegcontroles worden uitgevoerd. Verder speelt een rol dat in een aantal bedrijven (een deel van) het toezicht is geautomatiseerd en in de bedrijfsprocessen is ondergebracht. De verminderde toezichtslast kan ook meer psychologisch worden opgevat:

'Wat we wel zien zijn de besparingen in de zin van minder inspecteurs en minder inhoudelijke discussies. Geeft een hoop rust. Er is nu ook minder dreiging handhaving en sancties. Er is nu minder achterdocht en meer bereidheid om dingen te verbeteren en geen hakken in het zand meer'.

Enkele bedrijven geven aan dat de toezichtslasten niet zijn veranderd, in de meeste gevallen omdat deze voorafgaande aan het afsluiten van het convenant ook al laag waren. Een op de tien meldt een verhoging van de toezichtslasten. Enerzijds doordat het bedrijf zelf meer toezicht is gaan houden.



Anderzijds doordat controles van inspecties niet zijn verminderd. Een bedrijf in de binnenvaart geeft aan dat de toezichtslasten zijn verplaatst. Van de schepen naar het kantoor.

Een ander effect van handhavingsconvenanten is een toename van de kwaliteit van het toezicht. Dit effect wordt door ongeveer de helft van de onderzochte bedrijven gemeld. Er zijn geen bedrijven die een verminderde kwaliteit ervaren. Vaak is dit effect een gevolg van het feit dat het bedrijf zelf toezicht op de eigen naleving gaat houden:

‘Wij doen zelf meer toezicht. De eigen milieu-inspecties zijn uitgebreid.’ En: ‘de inspecties binnen het bedrijf zijn verbeterd, we zitten er nu bovenop.’ Bijkomend voordeel van het zelftoezicht is dat er minder discussie is over constatering. Dit wordt bij meerdere ketenconvenanten genoemd.

Bij een op de vijf bedrijven heeft het convenant positieve effecten op de bedrijfsefficiëntie. Bedrijven die efficiëntie winst melden geven aan dat dit komt door toegenomen inzicht in eigen bedrijfsproces, betere planning en door automatisering:

‘Het weten wat afwijkingen zijn en daardoor gerichte maatregelen nemen en optimalisaties kunnen doorvoeren. Bijvoorbeeld bij rij- en rusttijden hadden we geen zicht op performance. Wij dachten dat het goed was, maar dat viel tegen. Je weet dat pas als je cijfers hebt. Dat bewustzijn is gestegen en er zijn nu controles in het proces ingevoerd, zoals poortcontroles.’

De administratieve lasten van het toezicht zijn bij een derde van de bedrijven toegenomen, bij de helft van de bedrijven gelijk gebleven en bij de resterende – kleine – groep bedrijven, afgenomen. Activiteiten die geassocieerd worden met een toename van de administratieve lasten zijn onder meer, een toename van monitoringactiviteiten, daaraan gekoppeld een toename van analysewerkzaamheden en een toename van administratief werk, doordat er op continue basis rapportages worden bijgehouden.

Conclusies

De kosten voor totstandkoming van een handhavingsconvenant blijven voor de meeste bedrijven beperkt tot een ureninvestering door medewerkers. Dat heeft te maken met het feit dat er niet over de inhoud van de convenanten onderhandeld hoeft te worden en doordat de scope overzichtelijk is. Daarmee wijken de handhavingsconvenanten af van de convenanten die in het literatuuronderzoek zijn gesproken. Deze hebben vaak een bredere scope en het is vooraf vaak minder duidelijk wat de inhoud zou moeten zijn.

Volgens de betrokken bedrijven leiden de handhavingsconvenanten tot verlaging van de toezichtslasten en verhoging van de kwaliteit van het toezicht. Positieve effecten op de bedrijfsefficiëntie doen zich in beperkte mate voor. Deze bevindingen komen op hoofdlijnen overeen met eerder onderzoek naar effecten van horizontaal toezicht en convenantenbeleid.



4.3 Interne effecten

Literatuuronderzoek

Systeemtoezicht nodigt bedrijven uit tot het doorontwikkelen van kennis over productie- en dienstverleningsprocessen (Helderman en Honigh, 2009, p. 98). Er is meer begrip en ondersteuning binnen de organisatie voor de fiscale functie door toegenomen zichtbaarheid (Hoyng en van der Reijden, 2009). Dit valt ook te verwachten voor de functie van het risicomanagement binnen ondernemingen die deelnemen aan de toezichtconvenanten van ILT.

Ook bij de toezichthoudende dienst kunnen interne effecten optreden van het werken met convenanten. De invoering van een nieuwe wijze van toezicht is een cultuuromslag voor de organisatie en voor de individuele medewerkers. Dit kan weerstand oproepen. Er zijn zorgen over de aantrekkelijkheid van het werk voor de binnen de Belastingdienst werkzame accountants. Hun werkzaamheden zijn verschoven van het uitvoeren van materiële controles naar het toetsen van kwaliteitsborgingsystemen, wat als minder dynamisch en boeiend wordt ervaren (Stevens et al., 2012, p. 113).

Zorg leeft onder medewerkers en ook onder het bedrijfsleven dat het inkrimpen van het personeelsbestand van de belastingdienst tot gevolg heeft dat ervaren medewerkers zullen vertrekken en dat met name het serviceniveau van horizontaal toezicht hiervan te lijden zal hebben (Stevens et al., 2012, pp. 70). Het combineren van een cultuuromslag en totaal nieuwe vorm van werken met bezuinigingsdoelstellingen wordt als niet bijzonder verstandig beschouwd.

Wegens het ontbreken van duidelijke effectiviteit en efficiency meting en inbedding hiervan in een bestuurlijk informatiesysteem is het onduidelijk hoe intern de keuze gemaakt wordt voor een bepaalde vorm van toezicht, sturing ontbreekt (Stevens et al., 2012, pp. 83).

Bedrijvenonderzoek

Een minderheid van de bedrijven meldt als gevolg van het handavingsconvenant een toename van de flexibiliteit in de naleving. Naast een toegenomen flexibiliteit is er ook sprake van een meer bewuste omgang met rij- en rusttijden. Meer in het algemeen kan gesteld worden dat het toezicht op de naleving meer kijkt naar het doel dan naar de letter van de wet.

‘Chauffeurs gaan door het convenant bewuster met de rij- en rusttijden om. Zij melden risico’s eerder daardoor kunnen wij in de planning andere keuzes maken.’

‘We zitten er korter op. Als er excessen zijn kunnen we sneller anticiperen. Daardoor kan je er ook sneller van leren.’

Er is ook een substantiële groep, eveneens vooral in het goederenvervoer over de weg, die juist een daling van de flexibiliteit meldt.

‘Er zijn nu minder marges en de verkoop heeft minder bewegingsvrijheid en is meer afhankelijk geworden van rij- en rusttijden.’



Voor een minderheid van de bedrijven leidt het handhavingsconvenant tot een verbetering van het inzicht in toekomstige regulering. Eén bedrijf heeft een Transport Management Systeem waar kennisdeling over wet- en regelgeving een onderdeel van vormt. Een ander bedrijf meldt dat er regelmatig overleg is met ILT waarin ook toekomstig beleid aan de orde komt. Meer in het algemeen geven bedrijven aan door het handhavingsconvenant en de toegenomen toezichtsactiviteiten meer met regelgeving bezig te zijn.

Bij een derde van de bedrijven leidt het handhavingsconvenant tot een impuls voor innovaties op bedrijfsniveau. Hiermee wordt onder meer bedoeld op het implementeren van innovaties zoals onderstaande voorbeelden:

- het in real time uitlezen van boordcomputers van chauffeurs die onderweg zijn;
- het naar voren halen van overnachtingslocaties van touringcars zodat de maximale rusttijd beter aangehouden kan worden;
- investeren in software voor incidentregistratie en terugkoppeling;
- investeringen in het wagenpark;
- versnelde doorvoer van de digitale tachograaf.

Een kwart van de bedrijven maakt melding van innovaties in de keten als gevolg van de handhavingsconvenanten. Voorbeelden hiervan zijn het al eerder genoemde naar voren halen van overnachtingslocaties door touroperators en investeringen in nieuwe vrachtwagens worden mede afgestemd op eisen in het convenant.

De helft van de deelnemende bedrijven geeft aan dat door het convenant de bedrijfscultuur is veranderd. Daarbij gaat het met name om de houding en gedrag van medewerkers in uitvoerende functies zoals chauffeurs, schippers en planners. Ook geven bedrijven aan dat de alertheid van chauffeurs is toegenomen.

‘Chauffeurs zijn zelf meer over de rij- en rusttijden gaan nadenken’.

‘Als er nu een bijna overschrijding is, dan meldt de chauffeur dat bij ons.’

Een ander mechanisme voor de cultuurverandering bij bedrijven is dat het inzicht in het belang van regelgeving toeneemt door het handhavingsconvenant. Dat is een logisch gevolg van het commitment van bedrijven om zelf het toezicht op de eigen naleving te gaan organiseren.

Ondanks dat voor de convenanten alleen bedrijven ‘in de groene weide’ zijn geselecteerd geeft meer dan de helft van de bedrijven aan dat het begrip voor de waarde van risicomanagement is toegenomen. Dit punt hangt sterk samen met het effect op de bedrijfscultuur, het is daarvan in feite de concretisering. Bedrijven die geen effect zien van het handhavingsconvenant op belang van het risicomanagement, geven vaak aan dat dit belang al groot was vóór het afsluiten van het convenant.

Ongeveer een kwart van de bedrijven geeft aan dat door het handhavingsconvenant het primaire proces is verbeterd.



De procesverbeteringen hebben betrekking op de planning, integratie van controles in de bedrijfsvoering, snellere terugkoppeling van constatering, betere monitoring en de klachtafhandeling. Een bedrijf waar de klachtafhandeling sterk is verbeterd verwoordt het effect van het convenant als volgt:

‘Beter oplossen van klachten levert besparingen op omdat minder mensen er tegelijkertijd mee omgaan. Procedure is gestroomlijnd. Terugkoppeling naar producent is beter, zodat de producten daadwerkelijk verbeteren. Dit levert besparingen op doordat er minder klachten binnenkomen.’

Conclusies

Bedrijven die een handhavingsconvenant hebben afgesloten signaleren verschillende interne effecten. Een belangrijke trigger voor betere naleving (zie hoofdstuk 6) lijkt de cultuuromslag te zijn die het convenant bij een aantal bedrijven op gang brengt. Ook de toegenomen waardering voor risicomangement speelt hier een rol bij.

4.4 Externe effecten

Literatuuronderzoek

Beter imago voor het bedrijf. Dit speelt vooral een rol bij milieuconvenanten waar ondernemingen afspraken maken om verschillende vormen van milieuvervuiling tegen te gaan, ook wel pessimistisch ‘greenwashing’ genoemd als de afspraken niet verder gaan dan ‘business as usual’. Lijkt vooral van belang voor bedrijven met een hoge zichtbaarheid. Het voorkomen van acties en behouden van een ‘social licence to operate’ zijn beweegredenen om het publieke imago van een onderneming te bewaken en te verbeteren (Bracke, 2008).

Horizontaal toezicht heeft geleid tot meer onderling begrip tussen de onder toezicht gestelde en de toezichthouder. Door de toegenomen transparantie hebben de partijen meer inzicht in elkaars handelen en meer begrip voor elkaars belangen (Stevens et al., 2012; Hoyng en van der Reijden, 2009).

Externe effecten kunnen zich ook voordoen bij de toezichthoudende dienst. Zo heeft horizontaal toezicht bij de belastingdienst geleid tot meer onderling begrip tussen de onder toezicht gestelden en de toezichthouder. Door de toegenomen transparantie hebben de partijen meer inzicht in elkaars handelen en meer begrip voor elkaars belangen (Stevens et al., 2012, pp. 46). De winst van systeemtoezicht schuilt niet zozeer in een lagere toezichtlast, maar in een beter zicht op de risico’s binnen sectoren en de afhankelijkheden binnen sectoren of productieketens waarin deze risico’s besloten liggen (Helderman en Honigh, 2009, pp. 98).

Een gevolg van moeilijkheden met het meekrijgen van de hele organisatie in de cultuuromslag naar toezicht gebaseerd op vertrouwen is dat sommige bedrijven die onder toezicht staan nog te maken krijgen met medewerkers van de ‘oude stempel’, wat voor wroeging kan zorgen (Stevens et al., 2012, p. 44).



In de opstartfase wordt er veel tijd besteed aan de invoering van horizontaal toezicht bij de participanten van de toezichtconvenanten, het is de vraag of er nog wel genoeg aandacht is voor 'klassieke' controle van niet-participanten (Stevens et al., 2012, p. 71).

Het image van Belastingdienst neemt internationaal gezien toe door succesvol invulling te geven aan 'enhanced relations' (Poolen, 2009). De OESO heeft het horizontaal toezicht opgenomen als voorbeeld van best-practice en veel landen hebben belangstelling getoond voor het Nederlandse model. In geen ander land ligt het tempo van ontwikkeling van de 'enhanced relationships' zo hoog (Stevens et al., 2012, p. 108). Tegelijkertijd waarschuwt de commissie voorzichtig dat het misschien niet nodig is om te ver voor de troepen uit te lopen, maar dat consolideren van de behaalde resultaten en het verbeteren van de kwaliteit ook aandacht behoeft.

Bedrijvenonderzoek

Een kwart van de bedrijven meldt door het convenant de concurrentiepositie is verbeterd. Daar staat tegenover dat een op de tien juist vindt dat de concurrentiepositie is verslechterd. Bedrijven die de concurrentiepositie zien verbeteren, wijzen onder meer op voordelen bij aanbestedingen van de overheid en ook dat grote bedrijven in de keten het handhavingsconvenant appreciëren en het bedrijf daardoor meer serieus nemen. Verbetering van de concurrentiepositie wordt door een van de bedrijven gekoppeld aan het feit dat zij de eerste in de sector waren met een convenant. Naarmate meer bedrijven aanhaken, verwatert het positieve effect op de concurrentiepositie. Bedrijven die geen effect op de concurrentiepositie waarnemen, wijten dit onder meer aan het feit dat hun klanten daar geen oog voor hebben. In een deel van de gevallen omdat deze vooral in het buitenland zitten, maar soms ook omdat klanten vooral naar de prijs kijken en minder gevoelig zijn voor het kwaliteitssysteem. Bedrijven die de concurrentiepositie zien verslechteren wijzen op de lage pakkans bij slechte nalevers die geen convenantverplichtingen hebben. Zij hebben dan een voordeel op arbeidsvoorwaarden en inzetdagen. Een van de geïnterviewden verwoordt dit punt als volgt: 'Hoe beter je naleeft hoe duurder je bent.'

Meer dan de helft van de bedrijven constateert dat het imago is verbeterd als gevolg van het handhavingsconvenant. Bij de rest van de bedrijven is het imago niet veranderd. Een klein deel heeft geen zicht op een mogelijk imago-effect. Bedrijven die als eersten in de sector een convenant afsluiten hebben meer kans op een imagoverbetering dan bedrijven die later aansluiten.

'Wij waren een van de eersten, dat is sowieso een pre. Men ziet het ook als positief dat je samenwerkt met de overheid. Verder is openheid heel goed voor je imago.'

Imago-effecten treden op bij klanten maar ook bij de branchevereniging, collega-bedrijven en bij potentiële klanten.

'Bij de branchevereniging worden we vaak in positieve zin genoemd. We zijn tot nu toe de enige partij met een convenant (op een vereniging met circa 30 leden). Dan is zo'n convenant toch een stuk erkenning. Het draagt mede bij aan de imagoverbetering voor het bedrijf en ons merk.'



Bedrijven hebben zelf ook invloed op de mate waarin imagoverbetering als gevolg van het convenant optreedt.

‘Er is door ons veel publiciteit aan gegeven. Heeft in kranten en op internet gestaan. We vinden het ook belangrijk om te laten zien dat andere bedrijven zich ermee bezig gaan houden’.

Wel merken meerdere bedrijven op dat imago-effecten van het handhavingsconvenant redelijk snel wegebden. Bedrijven die geen imagoverbetering merken, voeren als reden aan dat het convenant onvoldoende bekend is in de sector, bij klanten of bij potentiële klanten.

Een klein deel van de bedrijven (ongeveer een op de vijf) geeft aan dat de waardering van het bedrijf door de klanten als gevolg van het handhavingsconvenant is gestegen. Een klein deel zegt dit niet te weten, omdat het niet gemeten wordt en ook geen andere aanwijzingen voor heeft. Het grootste deel, tweederde, ziet geen effect op de klantwaardering. Een voorwaarde voor een betere klantwaardering is natuurlijk wel dat klanten op de hoogte zijn van handhavingsconvenant. Als er goed en regelmatig over wordt gecommuniceerd, merken bedrijven dat het ‘positieve feedback’ oplevert. Bedrijven laten met het handhavingsconvenant expliciet zien dat ze ‘de ambitie hebben om de regels goed na te leven’. Verschillende bedrijven zetten het handhavingsconvenant in als verkoopargument, maar kunnen niet hard maken dat het effect heeft op de klantwaardering. Ook als er wel een effect is op de klantwaardering vertaalt dit zich niet in bereidheid om meer te betalen voor het geleverde.

‘Het scheidt wel vertrouwen maar ik kan niet hard maken dat klanten het waarderen. Het is wel een salesverhaal.’

‘Klanten vinden het goed dat wij dit doen, maar er wordt niet meer voor betaald. Je kunt je er wel mee presenteren.’

Bedrijven zien verschillende verklaringen voor het uitblijven van effecten op de klantwaardering. Niet alle klanten begrijpen het handhavingsconvenant en het is ook moeilijk aan hen uit te leggen. Het is niet zoals een keurmerk en er wordt daarom ook minder over gecommuniceerd. Verder speelt volgens de bedrijven mee dat door de recessie de meerwaarde van een convenant gering is: klanten letten minder op kwaliteit en kopen vooral op prijs in.

De beleidstheorie achter de handhavingsconvenanten gaat er meer of minder expliciet van uit dat de convenantenaanpak ertoe leidt dat er toezichtcapaciteit vrijkomt voor intensivering van het toezicht op slechte nalevers. De meeste bedrijven zeggen wel te hopen dat dit effect optreedt, maar het wordt in de praktijk niet als zodanig waargenomen. Een groot deel geeft aan niet te weten of er van intensivering bij slechte nalevers sprake is en de meeste anderen zien geen verbetering van het toezicht bij slechte nalevers. Wel constateren velen een afname van het toezicht bij convenantpartijen. Bedrijven wijten het uitblijven van een intensivering van het toezicht bij slechte nalevers aan bezuinigingen bij de overheid. Verder bestaat de indruk bij convenantbedrijven dat de handhavingsconvenant het ILT veel papierwerk oplevert en dus meer capaciteit vraagt dan gedacht.



Een ander oorzaak is de verhouding tussen het aantal bedrijven met en zonder een convenant in de sector. Als die verhouding erg scheef is en de sector is groot, dan is een intensivering van het toezicht op slechte naleving hoe dan ook moeilijk te realiseren.

Een kwart van de bedrijven is de kwaliteitscontroles bij toeleveranciers gaan intensiveren door het convenant. Dit doet zich met name voor bij convenanten die op de een of andere manier in de keten aangrijpen. Bijvoorbeeld bij verladers die vervoerders inhuren, of bij bedrijven die zelf geen vrachtwagens hebben. Een ongeveer even grote groep bedrijven ziet een positief effect van het handhavingsconvenant op het kwaliteitsbewustzijn bij toeleveranciers. Dit effect doet zich soms ook bij klanten voor.

Tweederde is van mening dat de kwaliteit van aan ILT geleverde informatie is verbeterd. Voor een deel van hen geldt dat ze voorheen helemaal geen informatie aan ILT aanleverden. Andere bedrijven zien de kwaliteitsverbetering vooral terug in de jaarrapportages die zij aan ITL leveren en het gebruik van nieuwe monitoringsoftware. Kern van de zaak is dat ILT nu meer gerichte informatie ontvangt:

‘Vroeger kregen ze de hele administratie en nu krijgen ze alleen onze conclusies. Dus het is minder en tegelijk meer to-the-point.’

Eveneens tweederde spreekt over een verbeterde relatie met ILT als gevolg van het handhavingsconvenant. Bedrijven wijzen hierbij op de korte lijnen met ILT, nauwere contacten waardoor je elkaar beter weet te vinden, de vaste contactpersoon en de meer open communicatie. Door het convenant is een gezamenlijk doel ontstaan, waardoor de onderlinge verhoudingen zijn veranderd.

‘ILT is geen vijand meer maar partner.’

‘Voorheen was er alleen iemand die spullen kwam halen en aangaf wat je niet goed deed. Je werd op de vingers getikt. Nu ben je in gesprek.’

Conclusies

De twee sterkste externe effecten zijn imagoverbetering en verbetering van de relatie tussen de convenantbedrijven en ILT. Andere externe effecten, zoals een verbetering van de concurrentiepositie of een betere waardering door klanten doen zich alleen bij een minderheid van de bedrijven voor. Deze bevindingen komen op hoofdlijnen overeen met de bevindingen uit het literatuuronderzoek.

4.5 De naleving

Literatuuronderzoek

De perceptie van ondernemingen is dat het effect op naleving nihil of licht positief is, want deze vorm van toezicht is gericht op de bedrijven die toch al goed nalevingsgedrag vertoonden (Stevens et al., 2012, p. 72).



Dit valt echter niet zonder meer aan te nemen, want controles en sancties bij (andere) ondernemingen lijken vooral te werken omdat ze dienen als *signaal* voor de risicomangers in een onderneming om te controleren of zij zelf nog aan alle regulering voldoen, en als *geruststelling* dat hun goede gedrag de juiste manier is en dat overtreders niet wegblijven met hun gedrag (Thornton et al., 2005, p. 282). Het is de vraag wat het effect van een toezichtconvenant is op deze twee factoren die naleving stimuleren. Worden risicomangers bij deelnemende ondernemingen gerustgesteld door de gedifferentieerde toezichtinspanningen van de inspectie? Gaat er van controles bij ondernemingen zonder toezichtconvenant nog steeds signaalwerking uit om de eigen naleving te controleren? Dit hangt ook samen met de vraag hoe de inspectie reageert op incidenten bij convenant ondernemingen, zowel incidenten die gemeld worden door de onderneming, als incidenten die niet gemeld worden maar wel opgemerkt door de inspectie (bijvoorbeeld bij een reality check).

De rol van regulering in het bevorderen van naleving is ook het scheppen van *duidelijkheid* aan ondernemingen over wat er van hen verwacht wordt (Gunningham et al., 2005, p. 312). In de evaluatie van de convenanten gesloten tussen de Belastingdienst en belastingplichtige ondernemingen komt ook naar voren dat de ondernemingen (en ook inspecteurs) meer *duidelijkheid* wensen over wat het 'tax control framework' precies in moet houden (Stevens et al., 2012, p. 48). Anders gezegd, een toezichtconvenant kan bijdragen aan de mate van naleving als het *meer duidelijkheid* verschaft over het na te leven gedrag.

Naast angst voor sancties en druk van verschillende stakeholders, zijn de eigen normen van een onderneming belangrijk voor het nalevingsgedrag (Gunningham et al., 2005, p. 313). Het bleek echter moeilijk voor respondenten om het effect van normen los te koppelen van meer instrumentele (financiële) motivaties, en de verleiding om regels niet te volgen als de vereiste maatregelen te duur zijn is groot. Het valt dus niet te verwachten dat alleen het versterken van de component normen via een toezichtconvenant voldoende voorwaarde is om nalevingsgedrag positief te beïnvloeden. Ook Koehler (2007) meent dat de dreiging van regulering, druk van stakeholders (markt) en socialisering misschien verklaren waarom ondernemingen willen deelnemen in convenanten, maar dat de beslissing om zich te houden aan gemaakte afspraken toch voornamelijk afhankelijk is van de economische effecten: wat kost het en wat levert het op? (p. 712).

Op zichzelf is invoering van een intern managementsysteem geen garantie voor de naleving van regels, maar het vormt wel een belangrijk instrument om (milieu)voorschriften te kunnen naleven (Ottow, 2008). De mogelijkheid tot onbedoelde overtreding door de onderneming wordt beperkt (Snellenberg & van de Peppel, 2001).

Nalevingseffecten zijn er ook voor de toezichthoudende dienst. Hoofddoel voor de toezichthouder, gezien de beleidsdoelstellingen, is dat invoering van het instrument dient bij te dragen aan verbetering van het nalevingsgedrag van de onder toezichtgestelden. Verbetering van de werkrelatie, de informatiepositie en vermindering van (kosten van) het toezicht zijn subdoelen (Stevens et al., 2012, p. 66). Het is echter onmogelijk om objectief vast te stellen wat het effect van de nieuwe vorm van toezicht bij de Belastingdienst is op de naleving wegens gebrek aan business case met prestatie indicatoren en nulmeting vooraf (Stevens et al., 2012, p. 63).



De informatie die nodig is om een causaal verband vast te stellen tussen de inzet van een instrument en het effect op de naleving is: 1) feitelijke naleving met en zonder inzet van het instrument, 2) bereidwilligheid tot naleving met en zonder inzet van het instrument. Deze informatie is moeilijk, zo niet onmogelijk, volledig te achterhalen, maar van een overheidsdienst mag verwacht worden dat deze het best haalbare nastreeft (Stevens et al., 2012, p. 64). Het is bemoedigend dat nulmeting, self-assessment en effectmetingen onderdeel uitmaken van het ontwikkeltraject van ILT, maar de vraag is natuurlijk of deze ook worden uitgevoerd en zo ja, wat hier mee gebeurt. Ook geven deze onderdelen geen enkele informatie over de controlegroep (niet-participerende ondernemingen).

Van de Peppel (1995) vat de besluitvormingsmechanismen voor het naleven van gedragsnormen door ondernemingen samen met: eigenbelang, positieve en negatieve externe prikkels, gewoonte, sociale druk en overtuiging (pp. 43-45). Met toezichtconvenanten biedt de inspectie in feite aan om negatieve prikkels (controle en sancties) te vervangen voor positieve prikkels (betere dienstverlening). Voorts valt er te verwachten dat sociale druk toeneemt (want deelname wordt gepubliceerd) en de overtuiging dat naleving het juiste alternatief is wordt versterkt (want het betreft een afspraak die onderneming zelf heeft gemaakt, niet alleen een opgelegde regel). Het cumulatieve effect zou moeten zijn dat naleving van deelnemende bedrijven verbetert of minimaal gelijk blijft, maar al deze effecten dienen geverifieerd te worden.

Bezien vanuit verschillende perspectieven op naleving van bestuursrechtelijke gedragsnormen (Snellenberg & Van de Peppel, 2001), zouden toezichtconvenanten meer vertrouwen op sociale binding en het organisatieprocesmodel hebben dan de standaard handhaving, wat ten koste gaat van afschrikking en gelegenheid tot niet-naleving. De vereiste dat alleen ondernemingen met goed nalevingsgedrag mogen meedoen, kan dan worden opgevat als een selectie op basis van internalisatie van de norm.

De belofte is dat vrijkomende capaciteit wordt ingezet voor controle van ondernemingen die niet meedoen, zodat voor hen de pakkans vergroot wordt. Deze extra negatieve prikkel zou moeten zorgen voor verbeterde naleving bij niet-deelnemende bedrijven, maar ook dit effect dient geverifieerd te worden (Hoyng en van der Reijden, 2009).

De perceptie van een meerderheid van de medewerkers van de Belastingdienst is dat invoering van horizontaal toezicht heeft geleid tot hogere naleving in de vorm van een verbetering van houding en gedrag van ondernemingen; een verbetering van de interne beheersing van ondernemingen; een afname van het aantal ambtshalve aanslagen; een toename van tijdige aangiften; en een afname van het aantal bezwaren (Stevens et al., 2012, p. 75).

Rennings et al. (1997) waarschuwen tegen een te sterk commitment van de overheid op het afsluiten van convenanten. Het gevaar is dat dit de positie verzwakt om bij tegenvallende onderhandelingen, invoering of naleving over te schakelen op andere vormen van regulering of handhaving. Het gevolg hiervan is dat de mate van ambitie van ondernemingen gering is (p. 30).



Dezelfde waarschuwing wordt gegeven door de commissie Stevens in de zorgen die zij uit over de kwantitatieve doelstellingen van de Belastingdienst binnen het segment MKB (2012, p. 94). De algemene boodschap is dat horizontaal toezicht niet het instrument is, maar een van de instrumenten om toezicht te organiseren.

Bedrijvenonderzoek

Meer dan de helft van de bedrijven met een handhavingsconvenant meldt dat de naleving van wettelijke regels door het handhavingsconvenant is verbeterd. Dit is opmerkelijk omdat betere naleving geen hoofddoel is in het convenantenbeleid van ILT en omdat voor de handhavingsconvenanten hoofdzakelijk bedrijven zijn geselecteerd die de naleving al op orde hadden. In het ILT domein RW Goederen is het nalevingseffect wat sterker dan bij de nadere ILT domeinen. Nalevingseffecten doen zich in ongeveer gelijke mate voor bij bedrijven die door ILT voor een convenant zijn benaderd als bij bedrijven die zelf het initiatief hebben genomen. Bedrijven die merken dat de naleving verbeterd is verklaren dat door verbeterde registratie, het werken met interne audits, automatisering, meer inzicht in bedrijfsvoering, meer kennis van wet- en regelgeving hebben. Een bedrijf hierover: 'we registreren beter, waardoor je makkelijker en eerder trends kan zien en op kan anticiperen, daar is ook dialoog over: je voorkomt overtredingen omdat je het risico meeneemt in je afweging.'

Conclusies

In tegenstelling tot de bevindingen uit het literatuuronderzoek meldt een groot deel van de convenantsbedrijven een verbetering van de naleving, terwijl dit bovendien bedrijven betreft die de naleving al goed voor elkaar hadden. Een mogelijke verklaring hiervoor is de vrij gerichte scope van de handhavingsconvenanten.

5

Hoofdstuk

Verbetermogelijkheden volgens de bedrijven



5. Verbetermogelijkheden volgens de bedrijven

5.1 Verbreding

Uit het vooronderzoek kwam naar voren dat verbreding van de werking van de handhavingsconvenanten een issue zou kunnen zijn. Wij identificeerden hiervoor drie invalshoeken: verbreding internationaal, uitrol van het handhavingsconvenant in de branche en een uitrol van het convenant in de keten. Van elke invalshoek is gevraagd naar het belang ervan, de mate van realisatie en de mate waarin deze invalshoek volgens de bedrijven extra aandacht van ILT behoeft.

Internationale verbreding

Tweederde van de bedrijven vindt dat verbreding van de internationale werking en/of erkenning van het convenant van belang is. De beperkte internationale werking is bij bedrijven in alle ILT-domeinen een knelpunt. Voor een op de zes bedrijven is internationale verbreding niet van belang.

Een rederij hierover: 'Inspecties in het buitenland zijn de grootste zorg van de rederijen. Met name hoe er in het buitenland wordt geïnspecteerd en hoe Nederland daar als vlaggenstaat invloed op heeft of kan uitoefenen: de Port State Controls. Als je deze kan koppelen aan het convenant, dan wordt het aantrekkelijk voor grotere delen van de sector.'

Een goederenvervoerder: 'Wij rijden op West-Europa. België en Frankrijk zijn qua inspecties dramatisch. Daar krijg je voor alles een bekeuring.'

Een bedrijf in een ketenconvenant: 'Wij missen het paneuropese aspect van het convenant. Wij kunnen het in Nederland goed geregeld hebben maar dat voorkomt niet dat er bijvoorbeeld vanuit een inspectie in Frankrijk een actie wordt opgezet. Die afstemming missen wij in het convenant. Dit kan leiden tot dubbel werk en ongelijke concurrentie. Er is te weinig samenwerking met inspecties in andere landen.'

Internationale verbreding is tot nu toe in onvoldoende mate gerealiseerd, vinden vrijwel alle bedrijven. Tweederde is van mening dat ILT hier meer aan zou moeten doen. Doorgaans worden de Nederlandse handhavingsconvenanten niet (h)erkend door buitenlandse inspectiediensten. Een incidentele uitzondering hierop uit de binnenvaart:

'Onze walkapitein meldde dat wij op de Rijn in Duitsland gecontroleerd zijn en dat de inspecteur de zaken in het convenant niet controleerde. Het convenant heeft dus in elk geval uitstraling stroomopwaarts, maar het kan beter.'

Uitrol in eigen branche

Tweederde vindt het van belang dat het convenant verder wordt uitgerold in de eigen branche. Een kwart vindt juist dat dit niet zou moeten gebeuren.



Slechts enkele bedrijven zijn van mening dat van voldoende uitrol in de eigen branche al sprake is. Tweederde vindt dat brede uitrol in de eigen branche meer aandacht van ILT behoeft, terwijl een derde juist dat niet nodig vindt.

Belangrijkste argument voor brede uitrol in de eigen branche is dat ILT dan meer tijd heeft voor controle van slechte nalevers. Er is een gepassioneerde minderheid die tegen verbreding in de eigen branche is. Deze groep heeft verschillende argumenten tegen uitrol: bezit van het convenant is dan geen onderscheidend kenmerk meer, het leidt tot verwatering van de convenanten, verbreding is niet haalbaar omdat er teveel slechte nalevers zijn en andere bedrijven in de branche terughoudend zijn om in te stappen. Dit laatste punt wordt door een goederenvervoerder (weg) als volgt toegelicht:

‘Onderzoek doen en transparant zijn is bij velen nog niet de normale manier van werken. Bovendien is het nu financieel een moeilijk tijd, waardoor bedrijven minder snel investeren in iets nieuws. Dus eerste vraag is: wat kost het me. Ten opzichte van wat het oplevert valt de balans niet ten gunste van de handhavingsconvenanten uit. Daardoor komen er nu weinig nieuwe handhavingsconvenanten in de sector tot stand.’

Uitrol in de keten

Ongeveer de helft van de bedrijven vindt een uitrol in de keten, richting leveranciers en klanten, van belang. Voor de meeste andere bedrijven speelt verbreding in de keten niet. Uitrol in de keten is volgens veel bedrijven nog niet in voldoende mate gerealiseerd. De helft van de bedrijven vindt dat dit een aandachtspunt van ILT moet zijn. Slechts een op de tien is het hier niet mee eens.

5.2 Samenwerking met ILT

De meeste bedrijven zijn tevreden over de samenwerking met ILT, toch is een op de vijf van mening dat de samenwerking met ILT voor verbetering vatbaar is. De bedrijven noemen onder meer de volgende verbeterpunten en suggesties:

- een hogere frequentie van contact met ILT;
- meer reacties van ILT op de rapportages (gebeurt nu te weinig);
- ILT zou software beschikbaar kunnen stellen aan gebruikers zodat zij hun eigen data kunnen analyseren.

5.3 Samenwerking met andere inspecties

Ruim de helft van de bedrijven vindt dat ILT meer met andere inspecties moet samenwerken in de handhavingsconvenanten. Overigens vindt een derde verbreding naar andere inspectie niet nodig. Een verlader met een ketenconvenant gericht op de vervoerders vindt dat gemeenten bij het convenant betrokken moeten worden vanwege ontheffing van raamtijden voor laden en lossen in gemeentecentra voor stille vrachtwagens en vanwege betere benutting van mogelijkheden voor LZV's.

Andere instanties die genoemd worden als potentiële partners in de handhavingsconvenanten zijn douane, arbeidsinspectie, belastingdienst, milieu-inspectie, sociale zaken (vanwege premies) en de zeehavenpolitie Rotterdam. Bedrijven signaleren ook risico's van het verbreden van de handhavingsconvenanten. Ze zouden te generalistisch worden als er teveel inspecties gaan meedoen.



5.4 Betrekken bij nieuwe wetgeving

De helft van de bedrijven wil meer bij nieuwe wetgeving betrokken worden. Een iets kleinere groep heeft hier geen behoefte aan. Deze laatstgenoemde groep geeft onder meer aan al genoeg bij nieuwe wetgeving betrokken te worden, dat dit meer iets is voor de branche-organisatie en dat hier een taak voor ILT ligt.

5.5 Communicatie over het convenant

Ruim twee op de drie bedrijven is van mening dat ILT de voordelen van deelname aan de convenanten beter duidelijk zou kunnen maken. Momenteel bestaat er volgens de bedrijven bij collega-ondernemingen in de branche nog (veel) onduidelijkheid. Het communiceren over de voordelen zou de animo kunnen vergroten. De communicatie zou zich met name kunnen richten op niet-deelnemers in de sector, op andere bedrijven in de keten en op partijen in het buitenland.

5.6 Status convenant

ILT zou volgens twee op de drie deelnemende bedrijven de status van de handhavingsconvenanten kunnen opwaarderen, bijvoorbeeld door koppeling aan bestaande keurmerken. Een op de vijf bedrijven is het hier niet mee eens, omdat het kan leiden tot verwatering van het convenant. Dit speelt onder andere bij touringcarbedrijven. Voorstanders wijzen erop dat dit administratieve lasten voor de bedrijven kan verlagen. Verder zou het de bekendheid van de handhavingsconvenanten kunnen bevorderen.

5.7 Andere verbetermogelijkheden

Desgevraagd geven deelnemende bedrijven ILT nog de volgende in suggesties mee (in willekeurige volgorde):

- vergroten bekendheid convenant bij gemeenten;
- ontwikkelen/vaststellen van objectief toetsingskader, bijvoorbeeld in de vorm van criteria voor het kwaliteitsmanagementsysteem;
- betere informatie uitwisseling tussen ILT en convenantbedrijven, bijvoorbeeld door best practice sharing;
- ILT zou ten behoeve van een brede en kritische blik meer met wisselende auditors moeten werken;
- standaardisatie van digitale rapportages, zodat het voor bedrijven makkelijker wordt om in te stappen;
- vergroten van draagvlak in de keten, zodat bedrijven zich met deelname aan het convenant positief kunnen onderscheiden en klanten deze deelname als selectie criterium gaan gebruiken;
- ILT zou meer capaciteit in onderhoud en uitrol van de convenanten moeten steken;
- ILT zou meer in landelijke media naar buiten moeten treden over de convenanten;
- slecht nalevende bedrijven zouden meer gecontroleerd moeten worden;
- ILT zou haar softwaretools beschikbaar moeten stellen zodat bedrijven hun eigen systeem kunnen doorlichten en toetsen.

6

Hoofdstuk

Conclusies en lessen



6. Conclusies en lessen

6.1 Inleiding

De hoofdvragen van dit onderzoek waren:

1. Wat zijn de effecten van deze convenantenaanpak op de naleving door bedrijven? Welke neveneffecten treden op?
2. Wat is de aantrekkelijkheid van deze aanpak voor bedrijven? Wat zijn eventuele belemmeringen en kunnen deze verminderd worden?
3. In hoeverre zijn de ervaringen van de gehanteerde aanpak te vertalen naar effectief beleid, ook op andere terreinen?

Antwoorden op deze hoofdvragen komen in dit laatste hoofdstuk aan de orde.

6.2 Geconstateerde effecten van handhavingsconvenanten

Directe effecten

Vastgesteld kan worden dat de handhavingsconvenanten bij een substantiële groep deelnemende bedrijven positief doorwerkt op de naleving van regelgeving waarop het convenant betrekking heeft. Dat is des te opmerkelijker omdat voor deelname aan het convenant normaal gesproken alleen bedrijven in aanmerking komen die al een hoog nalevingsniveau hebben. Bij die bedrijven is de ruimte om te verbeteren in beginsel kleiner en wellicht ook duurder, dan bij bedrijven die minder goed nalevingsgedrag vertonen. Dit nalevingseffect doet zich in gelijke mate voor bij bedrijven die zich zelf hebben aangemeld voor een handhavingsconvenant.

Dit nalevingseffect staat niet op zichzelf en lijkt logisch samen te hangen met een keten aan andere effecten, zoals groter risicobewustzijn, verbetering in bedrijfsprocessen en het intern toezicht. Daarbij lijkt er een hefboomeffect uit te gaan van positieve effecten op het imago en de klantwaardering. Sterke negatieve effecten blijven uit, behoudens een beperkte en vaak tijdelijke stijging van de administratieve lasten door rapportage- en monitoringverplichtingen.

Indirecte effecten

Naast deze directe effecten is het van belang om te weten of het afsluiten van een handhavingsconvenant ook indirecte effecten heeft op het bedrijf en zijn omgeving. Levert deelname aan een convenant een positieve bijdrage aan het imago van de deelnemer? Of werkt het als een soort certificering? Zijn er ook negatieve of perverse effecten?

In de eerste plaats blijkt deelname aan een convenant slechts in beperkte mate door te werken op de relatie van het betreffende bedrijf met zijn klanten. In specifieke situaties blijkt het handhavingsconvenant wel als een soort certificaat werken, zoals bij sommige grotere rederijen en bedrijven die zijn gespecialiseerd in (internationaal) transport van gevaarlijke stoffen.

Vanuit het bedrijvenonderzoek zijn geen perverse effecten van handhavingsconvenanten naar voren gekomen.



Wel blijkt onder een aanzienlijk deel van de bedrijven het beeld te bestaan dat de tijd die vrijkomt door een verminderd toezicht op convenantpartners niet wordt ingezet voor de inspectie van slechte nalevers, maar als een bezuiniging wordt ingeboekt. De bedrijven merken met andere woorden weinig van de beloofde intensivering van het toezicht op slechte nalevers.

Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat de onderzochte convenantsprocessen zowel binnen als tussen ondernemingen veranderingen in praktijken kunnen bewerkstelligen. Binnen de ondernemingen leidt het convenantsproces ertoe dat uitvoerende bedrijfsonderdelen (chauffeurs, schippers) makkelijker op niet wetsconform gedrag kunnen worden aangesproken door stafafdelingen en management. Het convenant heeft hierbij een legitimerende functie, die vaak ook aansluit op missie en visie in het ondernemingsplan of MVO-strategieën.

De convenanten met ketenelementen hebben doorgaans vooral effect op leveranciers. In de praktijk zijn dat bij de onderzochte convenanten vooral vervoerders. Met name convenanten met verladers lijken in dat verband effectief te zijn. De onderzochte handhavingsconvenanten lijken vooralsnog bij de klanten in de keten minder effect te sorteren.

6.3 Stimuleren deelname en voorkomen uitval

Deelname aan handhavingsconvenanten is niet voor alle bedrijven even aantrekkelijk. Dit onderzoek bevestigt bevindingen uit eerder onderzoek dat een belangrijke factor bestaat uit de intrinsieke motivatie om kritisch naar het eigen functioneren te kijken en om verbeteringen in de primaire processen aan te brengen. Van belang is ook dat het bedrijf ook in staat moet zijn om zelftoezicht op een effectieve manier vorm te geven.

Verder blijkt dat er verschillende belemmeringen zijn die nadelig kunnen uitwerken op de bereidheid om in te stappen of door te gaan met een convenant. De belangrijkste belemmering om in te stappen is het ontbreken van standaarden en formats op sectorniveau, waardoor bedrijven steeds opnieuw het wiel moeten uitvinden. ILT kan hier op inspelen door marktpartijen te interesseren voor het begeleiden van de opbouw of aanpassing van kwaliteitssystemen. Bovendien zou ILT kunnen stimuleren dat bedrijven ervaringen, oplossingen en formats met elkaar delen.

Bij veel bedrijven met een handhavingsconvenant bestaat het vermoeden dat ILT er niet in slaagt om verscherpt toezicht op slechte nalevers in de sector te realiseren. Dit vormt de belangrijkste belemmering voor bedrijven om het handhavingsconvenant te verlengen. Op termijn dreigt hiermee een belangrijk argument dat aan de convenantenaanpak ten grondslag ligt, weg te vallen. Dit kan ertoe leiden dat instappen minder aantrekkelijk wordt en dat bedrijven in toenemende mate gaan twijfelen aan de meerwaarde van een nieuwe termijn.



6.4 Aanbevelingen voor effectiviteit

Op basis van dit onderzoek kunnen we de volgende aanbevelingen doen om de effectiviteit van de handhavingsconvenanten verder te versterken:

Meer toezicht op slechte nalevers

Versterk het toezicht op slechte nalevers in sectoren met handhavingsconvenanten. Zet daarbij vooral in op de zichtbaarheid van het toezicht en communiceer de toezichtsinspanningen aan de bedrijven met een handhavingsconvenant. Hiermee wordt voorkomen dat voor convenantbedrijven de concurrentienadelen de concurrentievoordelen van het convenant gaan overtreffen.

Verbreidingsstrategie per sector

Ontwikkel per sector een strategie om (de werking van) het handhavingsconvenant te verbreden en communiceer die strategie intern (ILT) en met de verschillende doelgroepen in de sector (convenantbedrijven en niet-convenantbedrijven). Verbreiding kan bestaan uit vergroting van het aantal convenantbedrijven, uitrol in de keten of op internationaal niveau.

Welke mogelijkheden zijn er om internationale toepasbaarheid van convenanten te vergroten? Nu houdt de werking van het instrument en ook het toezichtvoordeel voor het bedrijf op bij de grens. Uit dit onderzoek blijkt dat de internationale werking van de convenanten in elk ILT domein van belang is. De mogelijkheden om de internationale werking te vergroten lijken op dit moment beperkt en tijdrovend om te realiseren. Voorsnog lijkt de meest efficiënte strategie hier om op concrete signalen van de bedrijven in te spelen en te kijken of daar praktische oplossingen voor te vinden zijn. Wellicht dat er eerst op bestuurlijk niveau internationaal meer draagvlak voor horizontaal toezicht in transport en vervoer gezocht moet worden.

Versterk het accountmanagement

Het ILT blijkt veel tijd te moeten investeren in het tot stand brengen van de handhavingsconvenanten. Dit kan ertoe leiden dat noodzakelijke betrokkenheid in de beheerfase wat onderschat wordt. Van belang is dat ILT ook na het afsluiten van het convenant regelmatig contact heeft met het convenantsbedrijf. Om dat te borgen kan een versterking van het accountmanagement een goed middel zijn. De uitdaging hierbij is om ervoor te zorgen dat de senior inspecteurs, de vaste ILT contactpersonen, hierbij goed ondersteund worden.

6.5 Strategische aspecten

Mede op basis van dit onderzoek kan ILT haar beleid voor handhavingsconvenanten verder ontwikkelen. Om de discussie over de het vervolg van de convenantenaanpak richting te geven hebben wij drie strategische vraagstukken beschreven.

Vraagstuk 1: Alleen koplopers of verbreden in de sector?

In de oorspronkelijke opzet waren de handhavingsconvenanten vooral bedoeld om de handhavingsinzet bij de koplopers in de sector te verminderen. In verschillende sectoren blijkt behoefte te zijn aan verbreding van de convenantenaanpak naar bedrijven die (nog) niet in de 'groene weide' zitten. Bestaande deelnemers zijn hierover ambivalent.



Voorstanders wijzen op het belang van een ‘level playing field’ en het voorkomen van oneerlijke concurrentie. Tegenstanders geven aan dat het convenant zo zal verwateren en daarmee ook zijn waarde zal verliezen.

Een positief effect van verbreding kan zijn dat er op termijn voor ILT meer tijd vrijkomt voor toezicht op slechte nalevers. Een nadelig aspect van verbreding kan zijn, dat instapeisen verlaagd moeten worden waardoor verwatering kan optreden.

Vraagstuk 2: Alleen sectorale of rijksbrede convenanten?

De handhavingconvenanten van ILT richten zich doorgaans op aan transportgerelateerde aspecten van de bedrijfsvoering. De leefomgevingsaspecten worden hierin (nog) niet meegenomen. In de meeste gevallen, met uitzondering van enkele ketenconvenanten, zijn andere rijksoverheden niet of slechts in beperkte mate bij de convenanten betrokken.

Dit roept de vraag op of het wellicht verstandiger is om met rijksbrede convenanten te gaan werken in plaats van specifieke sectorconvenanten. Beide strategieën hebben voor- en nadelen. Voordelen van de betrekkelijk smalle insteek is dat de totstandkoming van de convenanten betrekkelijk eenvoudig is en dat er betrekkelijk snel resultaat is te boeken. Nadelen zijn de beperkte werking en – bij afhankelijkheid van andere overheden – gebrekkige medewerking. Voordelen van rijksbrede convenanten zijn de brede werking en de afstemming met andere overheden. Nadelen zijn een complex totstandkomingsproces en het uitblijven van resultaten op de korte termijn.

Vraagstuk 3: Meer evenwicht in capaciteitsinzet

In dit rapport is geconstateerd dat de totstandkoming van convenanten ILT veel doorlooptijd en capaciteit kost. Tegelijkertijd is het totstandkomingsproces vanuit het perspectief van bedrijven betrekkelijk eenvoudig en blijkt in de meeste gevallen relatief weinig tijd en moeite te kosten. Is het zinvol om te streven naar een kortere doorlooptijd en vermindering van de capaciteitsinzet bij de totstandkoming van nieuwe handhavingconvenanten? En zo ja, hoe kan ILT de eigen capaciteitsinzet verminderen en de doorlooptijd verkorten?

Voor zover het gaat om de capaciteitsinzet van ILT mag verwacht worden dat naarmate het aantal deelnemende bedrijven in een sector groter is, de capaciteitsinzet per convenant zal afnemen doordat leereffecten optreden. Als er geen leereffecten optreden dan komt dat doordat er teveel verschillende medewerkers bij de convenanten betrokken zijn en er onvoldoende kennis en ervaring wordt uitgewisseld. Als hier efficiency winst te halen valt is het aan te raden om die ook te realiseren, tenzij hierdoor eventueel verderop in het traject met het bedrijf knelpunten kunnen optreden. Bijvoorbeeld doordat er onvoldoende tijd is besteed aan draagvlak binnen het bedrijf of er bij het bedrijf nog teveel onduidelijkheid is over de aanpak.

Andere manieren om de eigen capaciteitsinzet te verminderen is door onderdelen van het totstandkomingsproces te automatiseren (de communicatie, de aanmelding, de formulieren, de rapportages) en door werk te laten uitvoeren door derden (bijvoorbeeld de audit van het kwaliteitssysteem en de controle op rapportages) en zelf meer op regieniveau betrokken te zijn.

bijlagen



Bijlage 1. Literatuur

- Arentsen, M.J. (1991), *Beleidsorganisatie en beleidsuitvoering. Een onderzoek naar het stralenbeschermingsbeleid in Nederland, Engeland en België*, Universiteit Twente, Enschede.
- Stevens, Pheijffer, van den Broek, Keijzer & van der Hel (2012), “*Fiscaal toezicht op maat – soepel waar het kan, streng waar het moet*”, Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst. Den Haag, juni 2012.
- Stevens, Pheijffer, van den Broek, Keijzer & van der Hel (2012a), “*Bijlagen Fiscaal toezicht op maat – soepel waar het kan, streng waar het moet*”, Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst. Den Haag, juni 2012.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). “*Toezicht: naar naleving voor de samenleving*”, Eindrapport Ambtelijke Commissie Toezicht-II, Den Haag.
- J. K. Helderma & M.E. Honingh, *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2009.
- E.C.J.M. van der Hel-van Dijk, ‘Horizontaal toezicht in Europees perspectief’, WFR 2011/281, p. 281-286.
- Delmas M. A. and Terlaak A. K. (2001) A framework for analyzing environmental voluntary agreements. *California Management Review* 43(3): 44–63.
- Alberini, A. and Segerson, K. (2002) ‘Assessing voluntary programs to improve environmental quality’, *Environmental and Resource Economics* 22(1): 157-84.
- B. Burgemeester, J. Hulstijn & Y-H. Tan (2011) Value-based argumentation for justifying compliance. *Artif Intell Law* 19:149-186
- Klok, P.J (ed.) (1989) *Convenanten als Instrument van Milieubeleid* (Enschede: Faculteit der Bestuurskunde).
- R. Hoyng & E. van der Reijden, ‘Belastingadvies in nieuw perspectief’, TFO 2009/101 , p. 22-32.
- T.P.M. Schmit, ‘Ter uitleiding: enkele korte aantekeningen over horizontaal toezicht vanuit het perspectief van het bedrijfsleven’, TFO 2009/101, p. 33-35.
- J.A.G. van der Geld, ‘Horizontaal toezicht’, TFO 2009/101, p. 2-4.
- R.H. Happé, ‘Handhavingsconvenanten: een paradigmawisseling in de belastingheffing’, TFO 2009/101 , p. 5-15.
- Bracke, R. (2008). *New ways of governing environmental pollution from business: Voluntary approaches from an institutional economic perspective*. Ghent University, Faculty of Economics and Business Administration, 2008.
- Gunningham N. A., Thornton D. and Kagan R. A. (2005) Motivating management: compliance in environmental protection. *Law and Policy* 27: 289–316.
- Thornton, Dorothy, Neil A. Gunningham, and Robert A. Kagan (2005) “General Deterrence and Corporate Environmental Behavior,” *Law and Policy* 27: 262–88.
- Koehler D. A. (2007). The effectiveness of voluntary environmental programs – a policy at a crossroads? *Policy Studies Journal* 35(4): 689–722.
- Ottow, A.T. (2008). *De markt meester? De zoektocht naar nieuwe vormen van toezicht*. Oratie, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar economisch publieksrecht aan de Universiteit Utrecht, 18 september 2008.
- Peppel, R. van de (1995). *Naleving van milieurecht*. Unpublished Dissertation, Deventer.
- Rennings K., and Brockman K. L. et al. (1997) Voluntary agreements in environmental protection: experiences in Germany and future perspectives. *Business Strategy and the Environment* 6: 245–263.



- Snellenberg, T., en Peppel van de, R. (2001). Zicht op naleving. In: Handhaving in stukken : beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht. SISWO / VSR-reeks (4). SISWO/VSR, Amsterdam, pp. 45-73.
- WRR, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu 2002.
- M.A. de Bree (2010). "Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht", *Tijdschrift voor toezicht* 3(1): 51-70.