

# Compliance als transactievoorwaarde

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum WODC  
Project: Verkenning  
Ordernummer: (verplichtingsnummer) 45101212  
Publicatiecode: BR.01.106-MVJ.e003  
Datum: 26 juli 2002  
Status: Definitief  
Auteurs: mr. dr. H.W.J. Gelinck, ing. M.A. de Bree MBA, mr. N.A.C. Schoof  
Autorisatie: ing. M.A. de Bree MBA

## Inhoudsopgave

<b>0</b>	<b>WOORD VAN DANK .....</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>SAMENVATTING .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>INLEIDING.....</b>	<b>6</b>
2.1	PROBLEEMSTELLING EN DOEL .....	6
2.2	OPZET VAN HET ONDERZOEK .....	6
2.3	LEESWIJZER .....	7
<b>3</b>	<b>MANAGEMENT- EN KWALITEITSDENKEN IN ORGANISATIES.....</b>	<b>8</b>
3.1	ALGEMEEN .....	8
3.2	KENMERKEN VAN EEN KWALITEITSSYSTEEM .....	8
3.3	ONTWIKKELINGEN IN HET MANAGEMENTDENKEN .....	11
<b>4</b>	<b>RECHT EN KWALITEITSZORG .....</b>	<b>14</b>
4.1	INLEIDING .....	14
4.2	ONTWIKKELINGEN BINNEN HET OPENBAAR MINISTERIE .....	14
4.3	COMPLIANCEPROGRAMMA'S IN STRAFRECHTELIJK PERSPECTIEF .....	17
4.4	VERGUNNINGSVERLENING EN HANDHAVING OP MAAT .....	20
4.5	DE BEOORDELING VAN HET COMPLIANCEPROGRAMMA.....	22
<b>5</b>	<b>ONDERZOEKSRISULTATEN .....</b>	<b>23</b>
5.1	INTERVIEWS .....	23
5.1.1	<i>Algemeen</i> .....	23
5.1.2	<i>Openheid</i> .....	23
5.1.3	<i>Compliance officer</i> .....	24
5.1.4	<i>Kwaliteitsdenken</i> .....	24
5.1.5	<i>Vertaling van visie naar gedrag</i> .....	25
5.1.6	<i>Zelfkritische houding, audits</i> .....	25
5.1.7	<i>Jaarverslagen</i> .....	26
5.1.8	<i>Continue verbetering</i> .....	26
5.1.9	<i>Opleiding</i> .....	27
5.1.10	<i>Systeem wettelijke kaders</i> .....	27
5.1.11	<i>Pro-activiteit</i> .....	28
5.2	RONDE TAFEL CONFERENTIE.....	28

<b>6</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>30</b>
<b>7</b>	<b>LITERATUUR .....</b>	<b>33</b>
	<b>BIJLAGE 1 .....</b>	<b>35</b>
	<b>BIJLAGE 2 .....</b>	<b>38</b>
	<b>BIJLAGE 3 .....</b>	<b>40</b>
	<b>BIJLAGE 4 .....</b>	<b>41</b>
	<b>BIJLAGE 5 .....</b>	<b>42</b>

## 0 **Woord van dank**

Legal Vision dankt degenen die een bijdrage aan dit onderzoek hebben geleverd. In het bijzonder dankt zij de heer Berghuis van het Parket Generaal voor zijn bijdrage met betrekking tot de ontwikkelingen binnen het Openbaar Ministerie en mevrouw Ten Boom van het WODC voor haar constructieve commentaar op de concept rapportages. Tevens dankt zij de geïnterviewden en de deelnemers aan de ronde tafel conferentie.

# 1 Samenvatting

In 1999 stelde het College van procureurs-generaal een aanwijzing hoge transacties vast waarin onder andere is opgenomen dat de officier van justitie de mogelijkheid heeft om nalevingsafspraken, ook wel genoemd een complianceregeling, overeen te komen met een van strafbare feiten verdachte organisatie.

Om ook in de praktijk met dit instrument te kunnen werken is het noodzakelijk dat wordt bepaald wanneer een complianceregeling zinvol kan zijn en hoe kan worden vastgesteld of de afspraken die zijn neergelegd in de complianceregeling daadwerkelijk worden nageleefd.

Legal Vision heeft met subsidie van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie onderzoek gedaan om op deze vragen antwoord te geven. Dit onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. De eerste fase omvatte een beperkte literatuurstudie. In de tweede fase zijn interviews met vertegenwoordigers van bedrijven en overheden gehouden. De resultaten zijn in een ronde tafel conferentie besproken met betrokkenen.

Uit het onderzoek is gebleken dat het Openbaar Ministerie verdere invulling heeft gegeven aan het begrip nalevingsafspraken. Hiermee is de lijn die door het College van procureurs-generaal in 1999 werd ingezet verder uitgewerkt.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat het binnen ondernemingen ontwikkelde management- en kwaliteitsdenken goede aanknopingspunten biedt om de nalevingsafspraken te vertalen naar de bedrijfsvoering. Uit het onderzoek zijn tien criteria naar voren gekomen die kunnen worden gebruikt om te bepalen of een onderneming competent genoeg is om nalevingsafspraken door middel van interne richtlijnen en procedures naar de eigen organisatie te vertalen. De aanbevelingen die in deze rapportage worden gedaan sluiten aan bij deze bevindingen. Aanbevolen wordt nalevingsafspraken in het kader van een hoge transactie uitsluitend te maken met ondernemingen die voldoen aan de eerder genoemde criteria. Daarnaast wordt aanbevolen om de gevonden criteria uit te werken tot een auditeerbare norm zodat objectief en eenduidig kan worden geverifieerd of aan de eisen is voldaan. Tenslotte wordt aanbevolen de criteria op te nemen in een concreet beslisschema dat kan worden gebruikt om het beleid van het Openbaar Ministerie in de praktijk gestalte te geven. Wanneer op deze wijze de nalevingsafspraken tussen het Openbaar Ministerie en ondernemingen nader vorm zullen krijgen is het noodzakelijk dat ook de handhavingstijl wordt aangesloten bij de mate waarin de onderneming competent is om nalevingsafspraken met de overheid te honoreren.

## 2 Inleiding

### 2.1 Probleemstelling en doel

Begin 2000 werd het rapport "Complianceprogramma's, een brug tussen preventieve en repressieve rechtshandhaving" afgerond. In dit rapport werden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van complianceprogramma's in het Nederlandse rechtssysteem.

Complianceprogramma's zijn programma's waarmee bedrijven de naleving van de door de overheid opgelegde eisen vertalen naar de interne bedrijfsvoering. Met een complianceprogramma kan een onderneming de naleving van regels gestructureerd en aantoonbaar vorm geven. De belangrijkste conclusie uit de rapportage over complianceprogramma's is dat het Nederlandse rechtssysteem zich uitstekend leent voor de inpassing van complianceprogramma's.

Het College van procureurs-generaal heeft in 1999 een aanwijzing hoge transacties uitgevaardigd waarin voor het Openbaar Ministerie (OM) de mogelijkheid wordt gecreëerd om aan een hoge transactie de voorwaarde te koppelen dat de onderneming aan wie de transactie wordt opgelegd een complianceprogramma zal ontwikkelen en invoeren. Men spreekt in dit geval van een complianceregeling. Hoewel inmiddels van deze mogelijkheid op bescheiden schaal gebruik wordt gemaakt is het toetsingskader voor het OM nog niet helder omschreven. Hierdoor is het niet duidelijk aan welke criteria een complianceprogramma dient te voldoen. Daarnaast is er geen duidelijkheid over in welke situaties een complianceprogramma als onderdeel van een transactievoorstel zinvol kan zijn en wat dit betekent voor de betrokkenen. De aanwijzing hoge transacties is opgenomen in bijlage 1.

Op basis van deze probleemstelling is een aantal onderzoeksvragen opgesteld. De centrale vragen zijn:

- ▶ Welke criteria kan het OM hanteren om te bepalen of een complianceprogramma als onderdeel van een transactievoorstel zinvol kan zijn?
- ▶ Welke criteria kan het OM stellen aan (de invoering van) een complianceprogramma en hoe kan zij toetsen of aan deze vereisten is voldaan?

De subvragen die hierbij gelden zijn:

- ▶ Wat is het doel van een complianceregeling?
- ▶ Aan welke vereisten voldoet een goed werkend complianceprogramma?
- ▶ Welke eisen stelt dit aan de (opstelling van de) betrokkenen (bedrijf en handhaver)?

### 2.2 Opzet van het onderzoek

In het eerste gedeelte van het onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd naar de ontwikkelingen in het management- en kwaliteitsdenken. De compliancegedachte is gebaseerd op het beoordelen van de gedragingen van een rechtspersoon in relatie tot regelnaleving. De vraag in hoeverre een rechtspersoon kan worden beoordeeld op haar gedragingen, is afhankelijk van de mate waarin de rechtspersoon zich gedraagt als coherent geheel. Om deze coherentie te kunnen bepalen is gezocht naar theorieën en concepten die zijn

gerelateerd aan het borgen van eisen en aan zelforganisatie. Deze informatie is relevant voor het vermogen van ondernemingen om wettelijke eisen na te leven. Tevens is in dit onderzoek aan de hand van desk research stilgestaan bij de relatie tussen het recht en kwaliteitszorg. Onderzocht zijn de ontwikkelingen in het beleid van het Openbaar Ministerie rond compliance, de plaats van compliance in het strafrecht en de invloed van compliance op de wisselwerking tussen naleving en handhaving.

In het tweede gedeelte van het onderzoek is nagegaan welke ervaringen zijn opgedaan met de ontwikkeling en implementatie van complianceprogramma's. Hiertoe is een aantal bedrijven geselecteerd die reeds ervaring hebben opgedaan met de implementatie van complianceprogramma's. Met vertegenwoordigers van deze bedrijven zijn interviews gehouden waarin de vraagstelling van dit onderzoek is uitgediept. Om een goed beeld te krijgen van mogelijke verschillen tussen de geselecteerde bedrijven is ervoor gekozen om de bedrijven uit vier verschillende sectoren te selecteren:

- ▶ De financiële sector;
- ▶ De agrarische sector;
- ▶ De chemische sector;
- ▶ De afvalverwerkende sector.

Nadat de interviews met de vertegenwoordigers van bedrijven waren afgerond is gesproken met de voor deze sectoren relevante toezichthoudende en handhavende instanties. Hierbij is onderzocht of er verschillen bestaan tussen een in het kader van handhaving opgelegd complianceprogramma en een complianceprogramma dat door het bedrijf zelf is geïnitieerd en zo ja, welke deze verschillen zijn.

In het derde deel van het onderzoek zijn de criteria voor complianceprogramma's zoals deze zijn afgeleid uit het eerste en tweede deel van het onderzoek, in een ronde tafel conferentie aan een aantal beleidsmakers uit de diverse sectoren voorgelegd. In een interactief proces zijn tijdens deze conferentie gelijktijdig reacties vanuit diverse invalshoeken ontvangen en tegen elkaar afgewogen. De reacties die tijdens deze conferentie zijn gegeven, zijn in deze rapportage verwerkt.

## 2.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 wordt een aantal theorieën en concepten uit het kwaliteits- en managementdenken toegelicht. Uit deze theorieën zijn met name die kenmerken van kwaliteitssystemen gelicht die een functie kunnen hebben bij de borging van regelnaleving binnen een onderneming.

Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de aansluiting tussen het kwaliteitsdenken en de naleving en handhaving van door de overheid opgelegde regels in relatie tot de probleemstelling. In dit hoofdstuk wordt onder andere stilgestaan bij de ontwikkelingen binnen het OM inzake complianceregelgeving en nalevingsafspraken.

In hoofdstuk 5 zijn de resultaten van het praktijkonderzoek neergelegd. In dit hoofdstuk worden de criteria beschreven die door bedrijven, toezichthouders en handhavers worden beschouwd als bepalend voor een goed werkend complianceprogramma. In dit hoofdstuk zijn ook de resultaten van de ronde tafel conferentie opgenomen waarin deze criteria zijn besproken.

In hoofdstuk 6 worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

## **3 Management- en kwaliteitsdenken in organisaties**

### **3.1 Algemeen**

In dit hoofdstuk worden theorieën en concepten uit het management- en kwaliteitsdenken besproken die betrekking hebben op het vermogen van ondernemingen om het naleven van eisen te borgen en de ondernemingsprestatie te verbeteren ten opzichte van een vastgestelde norm.

### **3.2 Kenmerken van een kwaliteitssysteem**

De afgelopen decennia heeft zich in het bedrijfsleven een sterke ontwikkeling voorgedaan in het kwaliteitsdenken. Deze ontwikkeling komt voort uit de behoefte van bedrijven om 'in control' te komen en te blijven van de bedrijfsprocessen. Het belangrijkste doel van kwaliteitszorgsystemen is dat de organisatie voldoet aan interne en externe eisen. De interne eisen zijn gebaseerd op de eigen doelen en uitgangspunten. De externe eisen worden vooral gesteld door afnemers van de producten en diensten.

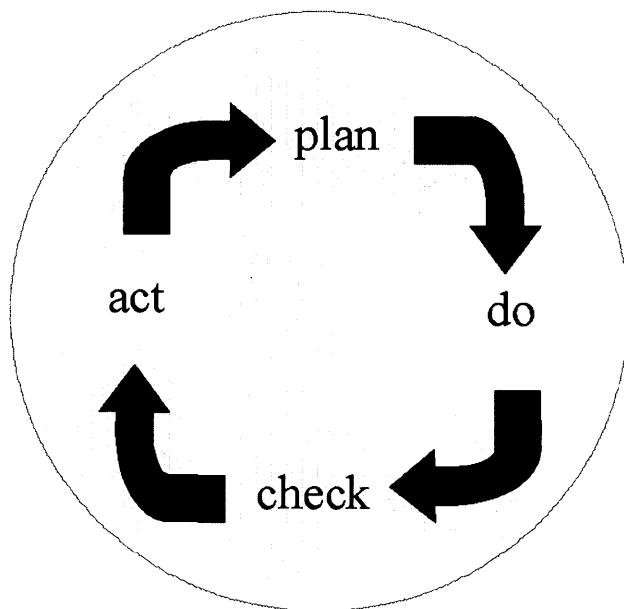
Het borgen van eisen gebeurt door middel van procedures en instructies die relatief mechanistisch werken. Wanneer men de procedures en instructies in de organisatie nauwkeurig opvolgt, beantwoordt de bedrijfsvoering aan de interne en externe eisen. De eisen die aan een organisatie worden gesteld zijn niet statisch. Zowel de in- als externe eisen wijzigen regelmatig. Om die reden en om het aantal afwijkingen tot een minimum te beperken heeft een kwaliteitszorgsysteem naast deze borgingsfunctie ook een verbeteringsfunctie in zich. Continue verbetering is gebaseerd op het monitoren van de eigen prestaties tegen de gestelde eis, het onderzoeken van (bijna) afwijkingen en het nemen van maatregelen om de oorzaken van deze (bijna) afwijkingen weg te nemen.

In milieuzorgsystemen wordt dezelfde borgings- en verbeteringssystematiek gehanteerd, zij het dat de na te leven eisen voornamelijk bestaan uit interne milieueisen en -doelen. Een veelgebruikte norm voor een milieuzorgsysteem is de ISO 14001 norm (NEN-EN-ISO 14001); hierin is naast de milieueisen ook de algemene eis opgenomen dat het bedrijf moet voldoen aan de (externe) wettelijke eisen. Daar waar in dit rapport wordt gesproken van kwaliteitsdenken worden de organisatorische maatregelen die worden gebruikt bij kwaliteitszorg en milieuzorg bedoeld.

Een kwaliteitszorgsysteem heeft een aantal kenmerken die ervoor zorgen dat het systeem doet wat het moet doen: verzekeren dat bedrijfsprocessen worden beheerst en continue verbetering realiseren. De kenmerken van een kwaliteitszorgsysteem zijn afhankelijk van de norm die als uitgangspunt voor het opzetten en implementeren van het systeem gehanteerd wordt. Het zou te ver voeren voor dit onderzoek om alle bestaande kwaliteitszorgnormen te beschouwen. Om die reden wordt de onderstaande globale beschrijving gebaseerd op de meest gangbare normen voor milieu- en kwaliteitszorg, te weten de ISO 14001 (NEN-EN-ISO 14001) en de ISO 9001 (NEN-EN-ISO 9001).

De basis voor deze normen is de Deming cirkel. Deze cirkel toont de cyclus van continue verbetering (zie Figuur 1).





**Figuur 1 Deming Cirkel**

De werking van de Deming cirkel is als volgt.

- 'plan'                het plannen van acties om de gestelde eisen en doelen te realiseren
- 'do'                    het uitvoeren van deze acties
- 'check'                het toetsen of de eisen en doelen zijn gerealiseerd
- 'act'                    het onderzoeken van (bijna) afwijkingen en het nemen van correctieve maatregelen

Uitgaande van de Deming cirkel worden in de genoemde normen de volgende onderwerpen geregeld:

### **Beleid, doelen en doelstellingen**

Het management stelt een kwaliteitsplan op waarin is gedefinieerd en vastgelegd op welke wijze aan de kwaliteitseisen zal worden voldaan.

Het management verzekert zich ervan dat het kwaliteitsbeleid effectief wordt uitgevoerd door schriftelijke vastlegging hiervan en een aantal maatregelen. Zo wordt gecontroleerd of aan de eisen van de klant wordt voldaan, of er draagvlak is om aan de eisen te voldoen en of de prestatie continue wordt verbeterd.

Het management stelt een raamwerk op om de doelstellingen te evalueren.

Het management zorgt ervoor dat het kwaliteitsbeleid wordt gecommuniceerd en dat het wordt begrepen en geïmplementeerd in de gehele organisatie.

### **Organisatie en structuur**

Het is van belang dat duidelijkheid bestaat over de rol van de diverse personeelsleden ten aanzien van kwaliteit. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van personeel worden daartoe gedefinieerd en vastgelegd. De werkwijze ligt vast in procedures die zijn geautoriseerd en opgenomen in een handboek. Het beheer van de documenten is toegewezen aan een daarvoor verantwoordelijke functionaris.

De verantwoordelijkheid voor de opzet, de implementatie en het onderhoud van het kwaliteitssysteem wordt opgedragen aan een lid van de directie.

### **Audits**

De organisatie heeft diverse mogelijkheden om de werking van het systeem te controleren. Een systeem van interne audits zorgt ervoor dat men ervan verzekert kan zijn dat de procedures goed functioneren. Interne audits hebben het bijkomende voordeel dat auditors andere delen van de organisatie door de audit beter leren kennen waardoor meer begrip ontstaat voor de werking van het systeem als geheel.

Externe audits zijn een voorwaarde voor certificering en hebben het voordeel dat verbetermogelijkheden zichtbaar worden die bij interne audits niet zijn gedetecteerd door mogelijke bedrijfsblindheid.

### **Klachten en afwijkingen**

Het systeem voorziet in een procedure voor het meten en monitoren van gegevens die relevant zijn voor het behalen van de eisen. Het registreren van in- en externe klachten en (bijna) afwijkingen is belangrijk voor het verzamelen van informatie ten behoeve van verbetering. Om voldoende en kwalitatief goede meldingen te verkrijgen wordt het melden zo eenvoudig en gemakkelijk mogelijk gemaakt.

### **Opleiding**

Aan het personeel wordt de juiste opleiding, training, vaardigheden en ervaring geboden om de opgedragen taken naar behoren uit te voeren.

### **Corrigerende en preventieve maatregelen**

In- en externe klachten en (bijna) afwijkingen worden doorlopend geregistreerd en onderzocht. Naar aanleiding hiervan worden correctieve en preventieve maatregelen genomen die er op gericht zijn de klacht of (bijna) afwijking in de toekomst te voorkomen. De afhandeling wordt gedocumenteerd en teruggekoppeld aan de melder.

In een periodieke management review wordt bepaald welke veranderingen op systeemniveau noodzakelijk zijn om te garanderen dat het systeem effectief blijft en wordt verbeterd; hierbij worden ook het beleid en de doelstellingen regelmatig gereviewd.

### **Continue verbetering**

De combinatie van kwaliteitsbeleid, doelstellingen, interne audits, analyse van gegevens, correctieve en preventieve maatregelen en management review zorgt voor een proces van continue verbetering. In een management review wordt door het management de vraag aan de orde gesteld of het beleid, de doelstellingen en andere elementen van het systeem eventueel moeten worden gewijzigd in het licht van de resultaten van de audits, de veranderende omstandigheden en de verbintenis tot continue verbetering.

### **Funciescheiding en interne controle**

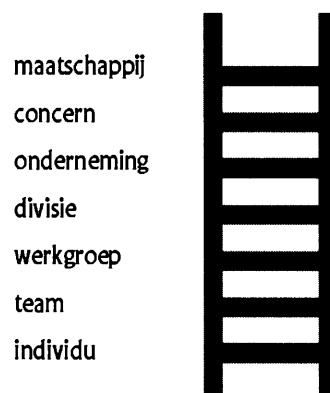
Vanuit de financiële discipline is bekend dat funciescheiding en interne controle effectieve instrumenten zijn om risico's van vermenging van belangen tegen te gaan (onder andere Stoner, 1982 en Keuning en Eppink, 1990). Zo is het een gangbare praktijk om bijvoorbeeld de commerciële functie en de financiële administratie te scheiden om risico's van fraude te beperken. De gedachte achter funciescheiding en interne controle is dat de uitvoering en de controle hierop moeten worden gescheiden door de respectievelijke verantwoordelijkheden onder te brengen bij verschillende afdelingen of personen die elk rechtstreeks aan het management of de directie rapporteren. Hierdoor wordt een onafhankelijke rapportage gerealiseerd. Veel organisaties hebben zich gerealiseerd dat funciescheiding en interne controle ook kunnen worden toegepast

om een onafhankelijke rapportage kwaliteitsbevindingen te realiseren. Om die reden wordt de kwaliteitsmanager apart van de lijn in de organisatie gepositioneerd en rapporteert deze rechtstreeks aan het management of de directie.

### 3.3 Ontwikkelingen in het managementdenken

In de managementliteratuur wordt op diverse plaatsen aandacht besteed aan kenmerken van de organisatie als coherent geheel. In dit rapport worden hiervan enkele voorbeelden gegeven.

Naarmate een organisatie verder is in het toepassen van het kwaliteitsdenken, kan de organisatie meer worden beschouwd als een coherent geheel. Er is weliswaar nog steeds een zekere tolerantie voor afwijkingen in het gedrag en de werkwijze van individuele personen, maar het systeem zorgt ervoor dat de resultaten hiervan niet meer afhankelijk zijn. De Geus (1997) introduceert het begrip persona. Een persona is een systeem dat kan worden beschouwd als levende eenheid. Persona kunnen voorkomen op verschillende niveaus (zie Figuur 2).



**Figuur 2 Ladder van Personae (De Geus, 1997)**

De Geus geeft een aantal criteria waaraan personae te herkennen zijn:

- ▶ Elk van de onderdelen is doelgericht en wordt gedreven door zelfbehoud en zelfontplooiing. Ongeacht wat individuele managers mogen voelen, blijft elk 'bedrijfsonderdeel' handelen om zichzelf te behouden en z'n gebied van activiteiten uit te breiden;
- ▶ Ieder onderdeel van het bedrijf is zich bewust van zichzelf. Iedereen die met een van deze onderdelen is verbonden, is zich bewust van z'n grenzen;
- ▶ Elk onderdeel staat open voor de buitenwereld. Mensen en ideeën komen voortdurend een bedrijf binnen en verlaten het weer;
- ▶ Elk onderdeel van een bedrijf heeft terwijl het leeft een eindige levensduur;
- ▶ Tenslotte kan een persona leren. Dit vermogen – ook wel 'introceptie' genoemd – zet doorlopend vraagtekens bij het eigen waardesysteem in relatie tot de ethiek van de wereld waarin de persona leeft.

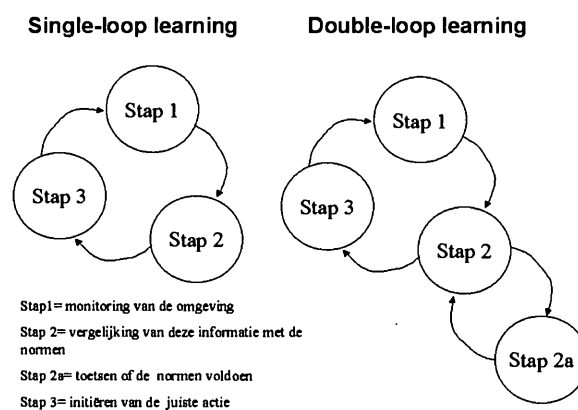
Ook bij Morgan (1986) en Senge (1990) wordt aandacht besteed aan de coherentie binnen een organisatie. In hun visie zorgt met name het creëren van een gezamenlijke visie voor coherentie en vormt het ontbreken hiervan de grootst mogelijke belemmering om te leren.

In het managementdenken is veel aandacht gericht op zelfsturende teams en zelforganisatie. Morgan en Ramirez (1983) wijzen op drie principes die zelforganisatie ondersteunen. Als deze principes zonder meer zouden worden toegepast in een autocratische organisatie zou dit kunnen leiden tot een vermindering van de controle.

Redundancy within parts is het verschijnsel dat dubbeling van functies in verschillende delen van het systeem wordt ingebouwd. Dit leidt niet tot een maximale efficiency, maar zorgt er wel voor dat daar waar het systeem met de omgeving in interactie is, voldoende variëteit is ingebouwd ten behoeve van een maximale effectiviteit.

Double-loop learning bestaat uit twee gelijktijdig verlopende leerprocessen. Op het eerste niveau worden fouten gedetecteerd en gecorrigeerd in een vast context. Op het tweede niveau worden waarden, normen, beleidsuitgangspunten en procedures kritisch beschouwd, inclusief de parameters van de controlesystemen die het eerste leerniveau bepalen. Argyris (1992) maakt onderscheid tussen twee verschillende vormen van leren in organisaties. Het principiële onderscheid is dat onder single-loop learning het proces van leren wordt verstaan terwijl double-loop learning het proces van leren om te leren inhoudt. Eenvoudige systemen zoals thermostaten zijn in staat om te leren in de zin dat ze in staat zijn om afwijkingen van tevoren vastgestelde normen te detecteren en te corrigeren. Zij zijn niet in staat om de effectiviteit van het eigen handelen te beoordelen. Zo kan een thermostaat niet bepalen welk temperatuurniveau geschikt is om aan de eisen van de bewoners te voldoen en aanpassingen te doen die hieraan tegemoet komen.

Meer complexe systemen zoals de menselijke hersenen en geavanceerde computers zijn wel in staat tot het ter discussie stellen van de normen. In Figuur 3 is het verschil tussen single-loop en double-loop learning weergegeven.



**Figuur 3 Single-loop en double-loop learning (Argyris, 1992)**

De cyclus van continue verbetering in het kwaliteitsdenken is een vorm van double-loop learning. Het principe van minimum critical specification beoogt zo weinig mogelijk specificaties van de organisatie van tevoren vast te leggen. Hierdoor wordt voorkomen dat te veel regels ontstaan die mogelijk de slagvaardigheid en de flexibiliteit van de organisatie in gevaar brengen.

In de managementliteratuur komt ook de pro-activiteit aan de orde. Zo benadrukt Covey (1993) het belang van pro-activiteit van de moderne onderneming. Covey licht een en ander toe aan de hand van de cirkel van invloed.

Indien een leider of organisatie de verklaring van problemen buiten de eigen invloedssfeer legt, vormt dit een 'self-fulfilling prophecy'. De bewering dat men geen invloed heeft op bepaalde verschijnselen leidt tot een reactieve houding.

## 4 Recht en kwaliteitszorg

### 4.1 Inleiding

Het recht en kwaliteitszorg zijn beide gebaseerd op de vertaling van normen in procedures en instructies. Een duidelijk verschil tussen het recht en kwaliteitszorg zit vooral in de manier waarop wordt omgegaan met afwijkingen van de gestelde norm. In de kwaliteitszorg spelen afwijkingen een belangrijke rol. Bedrijven gebruiken afwijkingen als onderdeel van de voortdurende evaluatie. Behalve de gegevens die uit de in- en externe audits worden afgeleid, geven klachten en incidenten een indicatie of de geformuleerde doelen met de afgesproken procedures worden gerealiseerd.

Wanneer dit niet het geval is dienen de procedures te worden aangepast. Deze voortdurende verbetering, double-loop learning, is een essentieel kenmerk van kwaliteitszorg (zie vorige hoofdstuk).

De afwijkingen zeggen iets over de effectiviteit van het kwaliteitssysteem zelf en dragen bij aan de continue verbetering van het systeem. Om die reden worden afwijkingen op de voet gevolgd en nauwkeurig bijgehouden.

Ook in het recht spelen afwijkingen een belangrijke rol. Het bestuursrecht geeft het bestuur bevoegdheden om normen op te stellen en naar aanleiding van afwijkingen van die norm op te treden. Het strafrecht formuleert nog verdergaande bevoegdheden om met vrijheidsberoving en toepassing van geweld te reageren op afwijkingen van wettelijk geregelde normen.

Wanneer een afwijking van de norm geconstateerd wordt is het van belang vast te stellen in welk kader met deze afwijking wordt omgegaan. Recente incidenten zoals die in Enschede en Volendam, laten zien dat bij ernstige afwijkingen van de norm vanuit het recht wordt gereageerd op het incident. Mogelijke daders worden in voorlopige hechtenis genomen; onderzoek moet uitwijzen of alle betrokken bestuurslagen de opgedragen taken zorgvuldig hebben uitgevoerd, en zo nee, welke consequenties hieraan moeten worden verbonden. In civielrechtelijke procedures kan worden vastgesteld of de slachtoffers op een schadevergoeding aanspraak kunnen maken.

Zowel bij de vuurwerkexplosie in Enschede als de cafébrand in Volendam moet worden vastgesteld dat de verantwoordelijke ondernemers niet beschikten over een gedegen kwaliteitszorgsysteem of compliance-programma waarmee zij 'in control' waren over hun bedrijfsprocessen en dit ook konden blijven.

### 4.2 Ontwikkelingen binnen het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie kent drie soorten documenten:

- ▶ Een *aanwijzing* heeft bindende externe werking;
- ▶ Een *instructie* heeft bindende interne werking;
- ▶ Een *handleiding* heeft niet bindende interne werking.

De aanwijzing hoge transacties die eerder is genoemd, is een voorbeeld van de eerste soort documenten en heeft dus een externe bindende werking. Deze aanwijzing stelt dat het doel van een nalevingsovereenkomst, oftewel een complianceregeling, is het voorkomen van de herhaling van strafbare feiten. Door het Parket Generaal van het College van procureurs-generaal is een handleiding nalevingsafspraken opgesteld in het kader van de artikelen 14 en 74 Wetboek van Strafrecht, art. 34 Wet Economische Delicten en de instructie sepotgronden 1999|006 (College van procureurs-generaal, 2001). Deze handleiding, die een looptijd heeft van 1 december 2001 tot 1 december 2005, schept het kader voor nalevingsafspraken zoals genoemd in de aanwijzing hoge transacties uit 1999. In deze handleiding wordt de volgende definitie gehanteerd voor nalevingsafspraken: *'Afspraken tussen een organisatie die de wet heeft overtreden en het OM, waarbij de organisatie zich verplicht tot het nemen van maatregelen ter voorkoming van herhaling en, indien van toepassing, ook herstel van het rechtsevenwicht, waarbij het OM heeft aangegeven hoe het zich bij naleving zal opstellen in de gerechtelijke of buitengerechtelijke afdoening.'*

Opgemerkt kan worden dat deze definitie niet alleen betrekking heeft op buitengerechtelijke afdoeningen als transacties, maar zich ook uitstrekt tot op het terrein van de gerechtelijke afdoeningen. Gerechtelijke afdoeningen vallen buiten de scope van dit onderzoek en worden daarom verder buiten beschouwing gelaten. De handleiding bevat praktijkvoorbeelden, een checklist en modelafspraken voor gerechtelijke en buitengerechtelijke afdoeningen.

In de handleiding wordt onder andere gesteld dat het Openbaar Ministerie (OM) op het terrein van de organisatiecriminaliteit positief staat tegenover de compliance gedachte. In deze gedachte bindt het bedrijfsleven zich tot het treffen van organisatorische voorzieningen die moeten verzekeren dat maatregelen ter voorkoming van overtreding van wet- en regelgeving voldoende en continue werkzaam zijn. In de praktijk gaat het hierbij vaak om fraudebestrijding, maar ook om andere kwesties die het belang (inclusief de goede naam) van het bedrijf kunnen aantasten. Bij deze vormen van organisatiecriminaliteit kan de complexiteit van bijvoorbeeld het productieproces, de financiële dienstverlening of de juridische structuur van de organisatie een beoordeling van de door de organisatie voorgenomen maatregelen ter voorkoming van recidive, alsook de monitoring van de afspraken lastig maken. Ook zal terdege rekening gehouden moeten worden met de tijd die nodig is om maatregelen effectief te doen zijn. De handleiding stelt voorts dat het aanbeveling verdient om in dit soort complexe situaties de intenties over en weer vast te leggen.

Nalevingsafspraken passen binnen het huidige sanctiestelsel en strafprocesrecht. Bij de totstandkoming van nalevingsafspraken spelen overwegingen van proportionaliteit, subsidiariteit, tijdigheid, kosteneffectiviteit en bedrijfseconomie een rol.

Als een organisatie serieus werk maakt van het voorkomen van herhaling en waar mogelijk de schade herstelt, dan kan het OM hier rekening mee houden in de afdoening van de zaak. Onder twee omstandigheden kan het nuttig zijn de voornemens van de organisatie en het OM vroegtijdig over en weer te bevestigen. In situaties waarbij het treffen van de nodige voorzieningen door de organisatie om herhaling te voorkomen de nodige tijd vergt is het raadzaam om snel duidelijkheid te krijgen over de vraag of de organisatie tot het treffen van de voorzieningen bereid is en op welke wijze het OM zal reageren wanneer deze voorzieningen getroffen zijn; In situaties waarin de te treffen voorzieningen en het toezicht op de naleving complex zijn kan het moeilijk zijn te beoordelen of de beoogde voorzieningen ook daadwerkelijk het gewenste effect zullen hebben. Ook kan het lastig zijn om te toetsen of de voornemens ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Op zich mag de complexiteit van serieuze pogingen om toekomstige normschendingen te voorkomen geen beletsel vormen voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid door

de organisatie en het meewegen daarvan in de afdoening van de zaak door het OM. Om misverstanden te voorkomen is het dan wel aangewezen om verwachtingen en afspraken duidelijk op papier te zetten.

Ten aanzien van nalevingsafspraken zijn de volgende waarborgen in de handleiding opgenomen:

- ▶ Bij ingrijpende nalevingsafspraken kan de *strafrechter* zich uitspreken over de inhoud;
- ▶ *Vrijwilligheid* is uitgangspunt. Het vooruitzicht op een lichtere straf (of zelfs het afzien van vervolging) kan een drang vormen voor de verdachte om mee te doen. Zo lang er geen overmatige druk op de verdachte wordt uitgeoefend blijft er sprake van vrijwilligheid;
- ▶ Er moet sprake zijn van een *bewijsbare zaak*;
- ▶ Het bestaan van een duidelijk *tijds kader* waarbinnen de nalevingsafspraken tot stand moeten komen (o.a. om tijdsvertragingstechnieken tegen te gaan), en waarbinnen de gemaakte afspraken moeten worden nagekomen;
- ▶ *Voorspelbaarheid*. Onderdeel van het tot stand komen van nalevingsafspraken moet zijn, dat de organisatie redelijkerwijs kan voorspellen welk effect daarvan uitgaat op de uiteindelijke vervolgingsbeslissing van het OM dan wel op de strafmaat.

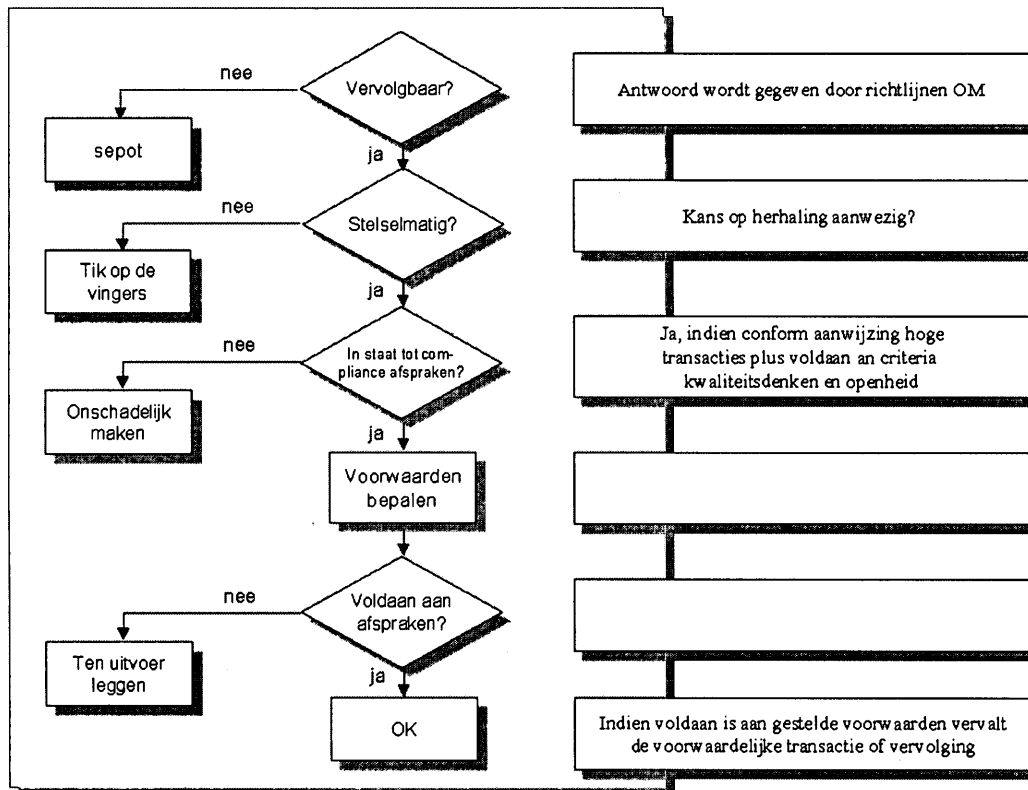
Een goede afstemming tussen OM en bestuur is van groot belang bij het maken van nalevingsafspraken, vooral omdat door het uitbreiden van de punitieve instrumenten van het bestuur enerzijds en de mogelijkheid tot het maken van nalevingsafspraken door het OM anderzijds, het risico kan ontstaan dat het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk instrumentarium door elkaar heen gebruikt gaat worden. Hierdoor zouden bij een niet optimale afstemming ongewenste effecten kunnen optreden. Nalevingsafspraken kunnen slechts in de rede liggen als de naleving ook daadwerkelijk vastgesteld kan worden. De wettelijke regeling van de voorwaardelijke straf biedt daarvoor een kader. In artikel 14d Wetboek van Strafrecht is het OM met het toezicht op de naleving van voorwaarden belast. Het OM kan daarbij anderen, te denken valt vooral aan algemene en buitengewone opsporingsambtenaren inschakelen.

Bij de buitengerechtelijke afdoening zal een organisatie binnen een beperkte tijd duidelijk moeten kunnen maken dat de gestelde voorwaarden zijn nagekomen. Om bij niet-naleving alsnog te kunnen vervolgen, dienen nalevingsafspraken in beginsel binnen een half jaar nagekomen te kunnen worden. De rapportage over het nakomen van de voorwaarden kan worden opgedragen aan algemene en buitengewone opsporingsambtenaren.

### **Stelselmatigheid**

Voor het OM is de stelselmatigheid waarmee de dader strafbare feiten begaat een belangrijke parameter voor het bepalen hoe zwaar de afdoening wordt aangezet. Stelselmatigheid hangt nauw samen met de kans op herhaling van hetzelfde strafbare feit. Als daders de afwezigheid van stelselmatigheid kunnen aantonen, kan het OM individuele normschendingen afdoen met een lichte "tik op de vingers". Is er wel sprake van stelselmatige overtredingen dan zal het OM zwaarder inzetten. De werkwijze van het OM is weergegeven in het volgende stroomschema (Figuur 4).





Figuur 4 Stroomschema Afdoeingen OM

### 4.3 Complianceprogramma's in strafrechtelijk perspectief

In deze rapportage richten we ons met name op de strafrechtelijke reactie op afwijkingen van door de wet gestelde normen.

Compliancedenken past, zoals in het rapport "Complianceprogramma's, een brug tussen preventieve en repressieve rechtshandhaving" (KPMG Forensic Accounting en Legal Accountability, 2000) is uitgewerkt, in een benadering van het strafrecht waarbij rechtspersonen als dader van strafbare gedragingen worden aangemerkt. Rechtspersoonlijk daderschap veronderstelt dat de rechtspersoon als entiteit kan handelen. Rechtspersoonlijk daderschap veronderstelt dat het handelen van de rechtspersoon bestaat uit de wijze waarop de interne processen in de organisatie worden aangestuurd, met andere woorden de mate waarin de rechtspersoon haar gedrag bepaalt en leert, onafhankelijk van de verschillen in de gedragingen van individuele werknemers van de rechtspersoon.

Artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht maakt het mogelijk de rechtspersoon ofwel vanuit de rechtspersoonlijke benadering of wel vanuit de functionele benadering te vervolgen en te bestraffen. In die laatste benadering worden de handelingen van individuen bestraft als ware deze door de rechtspersoon verricht.

De bevoegdheid om hierin een keuze te maken ligt bij de officier van justitie. Hij is degene die bepaalt, wie als dader wordt aangemerkt en of die dader ook wordt vervolgd. Bij deze beslissing kan de aanwezigheid van interne kwaliteitszorg een afweging vormen.

Wanneer het oordeel van de strafrechter wordt gevraagd kan de aanwezigheid van een intern kwaliteitssysteem er toe leiden dat een onderneming aanspraak kan maken op strafvermindering.

Compliance gaat een stap verder dan het beïnvloeden van de beslissing van de officier van justitie en de strafrechter. Met een complianceprogramma wordt gestreefd naar een situatie waarin op voorhand vast staat op welke wijze wordt omgegaan met de in de onderneming geconstateerde afwijkingen.

Aangezien het gaat om de beoordeling van afwijkingen tegen de achtergrond van de interne bedrijfsprocessen, sluit de compliancebenadering aan bij het rechtspersoonlijk daderschap. Daar wordt immers gekeken naar de wijze van aansturing binnen de onderneming.

De Raad van Europa heeft in 1988 een aanbeveling gedaan dat alle Europese staten een systeem van rechtspersoonlijk daderschap in het strafrecht zouden opnemen. Nederland loopt hierin duidelijk voorop. In veel Europese landen gaat men nog uit van het beginsel *societas non delinquere potest*, waardoor het strafrecht zich alleen richt op individuele gedragingen.

Hoezeer Nederland voorop loopt blijkt ook uit het volgende citaat uit *Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities* (Eser, 1999):

*"In the United States (at least at the Federal level) the magnitude of the penalty that a convicted corporation faces will largely depend on its degree of organizational negligence in failing to prevent the criminal behavior. Similarly, in Canada and Australia, criminal liability, itself will often depend upon evidence of organizational negligence. On the continent, the Netherlands and Denmark have also seemingly codified a de facto negligence standard that looks to the sufficiency of corporate monitoring effort. To be sure, in a minority of western legal systems (Germany being the most notable example) the corporation remains beyond the reach of the criminal law (although other punitive civil sanctions are typically authorized) but how long this will continue is open to serious doubt. (the effort to harmonize European law has resulted in a directive to member states from the Council of Europe to consider enactment of corporate criminal liability or some non-criminal alternative that would similarly yield appropriate deterrence. See "liability of enterprises for offenses", recommendation no. 88 18 is adopted by the committee of ministers of the council of Europe on 20 October of 1988.*

*The Netherlands probably comes the closest among European nations to approximating the American Rule of vicarious liability. With the enactment of art 51 Sr criminal charges may be brought against corporations for apparently any crime. In principle, if it was within the corporation's power to determine whether an employee did the particular act if the corporations accepted the act of the benefits that flowed from the act, then corporate liability follows. These references to "power" and "acceptance" have led Dutch courts to analyze the style of institutional decisionmaking within the organization and determine whether it was deficient."*

Wanneer compliacedenken past binnen het definiëren van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon als coherent geheel, rijst de vraag welke bedrijven voor een dergelijke benadering in aanmerking komen.

In het beleid van het Ministerie van VROM lijkt zich een reguleringsstrategie af te tekenen die bij het onder controle brengen van ongewenst gedrag en het bevorderen van gewenst gedrag aansluiting zoekt bij de ontwikkelingsfase van de milieuzorg waarin een bedrijf zich bevindt.

In de handreiking bedrijfsinterne milieuzorg uit 1995 (VROM) wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende ontwikkelingsfasen, waarin de milieuzorg van bedrijven zich kan bevinden.

Fase 1: Achterblijvers, zij doen weinig of niets aan milieumanagement, althans niet op vrijwillige basis, kennen een gering milieubesef en nemen een afwachtende en defensieve houding aan ten opzichte van milieumaatregelen. Zolang de wetgevers en het bestuur niet precies aangeven wat er op milieugebied van deze bedrijven wordt verlangd en streng toezien op de naleving wettelijke regels en vergunningvoorschriften gebeurt er niets. De opstelling van de overheid zou in deze gevallen moeten zijn "wie niet horen wil, moet maar voelen".

Fase 2: Hier gaat het om bedrijven die om zich heen kijken naar wat er in de rest van de branche gebeurt. Daarbij past in dit ontwikkelingsmodel een stimulerende overheid, die bijvoorbeeld via doelgroepenoverleg en afspraken met brancheorganisaties de invoering van milieuzorg probeert te bevorderen, maar tevens freerider gedrag trachten tegen te gaan.

Fase 3: Hier gaat het om in-actieve bedrijven die echter wel nog ondersteuning nodig hebben van de overheid, waarbij zaken als milieuverslaglegging, auditing en certificering worden aangemoedigd.

Fase 4: In de vierde en laatste fase bevinden zich de pro-actieve bedrijven. Deze nemen uit zichzelf alle milieumaatregelen. Een vertrouwensrelatie tussen bedrijf en bevoegd gezag is in dat geval op zijn plaats evenals een terughoudende opstelling van de overheid bij het stellen van gedetailleerde bevelende regels.

In-actieve bedrijven en pro-actieve bedrijven zijn voldoende op de hoogte van milieuzaken binnen het eigen bedrijf. In-actieve bedrijven kunnen in principe goed en zelfstandig voldoen aan de milieueisen, maar om diverse redenen wordt dit nog te weinig in praktijk gebracht. Deze in-actieve bedrijven weten nog niet hoe de aanwezige kennis moet worden ingezet. Dit soort bedrijven wil bijvoorbeeld wel met de overheid praten over verbeteringen, maar binnen randvoorwaarden, omdat er onvoldoende (technische en/of financiële) middelen zijn. Als gevolg van dit alles klagen deze bedrijven over de vele snel wisselende eisen van de overheid. Het laatste type is het pro-actieve bedrijf. Deze bedrijven beschikken over uitgebreide kennis en ervaring op het gebied van bedrijfsinterne milieuzorg. De milieu-effecten van het bedrijf zijn in beeld gebracht en continue verbetering is geen loze kreet, maar een feit. Het bedrijf onderzoekt nieuwe mogelijkheden, zoals procesinnovatie of dematerialisatie.

Het bedrijf beschikt over een kennisvoorsprong op het bevoegde gezag. Tabel 1 laat zien welke rol van de overheid past bij de verschillende ontwikkelingsfasen van bedrijven.

Bedrijf	Passende rol
Defensief	Expert/Instructeur
Volgend	Adviseur
In-actief	Procesbegeleider of intermediair
Pro-actief	Toetser

Tabel 1 Ontwikkelingsfasen onderneming en rol overheid (Ministerie van VROM, 1995)

Ook in de praktijk vinden we, opnieuw op het terrein van de milieu-industrie, een voorbeeld van een classificatiesysteem dat gehanteerd wordt door de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR, 1998). DCMR onderscheidt binnen het project 'handhaving op maat' zogenoemde wettelijke verplichte milieuprestaties (WMP's) en de vrijwillige milieuprestaties (VMP's). Een derde criterium is de 'milieuhouding' van een onderneming, die een resultante is van WMP's en VMP's, derhalve worden voor milieuhouding geen punten toegekend. Voor het meten van WMP's hanteert DCMR de volgende criteria:

- ▶ Het aantal (tijdens een controle) geconstateerde overtredingen van de milieuwetgeving bij een bedrijf waarover de DCMR een brief met handhavingsparagraaf stuurt;
- ▶ Het aantal overtredingen van de milieuwetgeving dat de DCMR tijdens een nacontrole bij een bedrijf constateert. Een nacontrole wordt altijd uitgevoerd naar aanleiding van een brief met een handhavingsparagraaf.

De milieuprestatie voor het meten van VMP's is gerelateerd aan de gecontroleerde inrichting. Voor het meten van de VMP's is de mate van (systematische) milieuzorg van het bedrijf als criterium vastgesteld. Voor de WMP's kan een bedrijf 70 punten scoren en voor de VMP's 30. Wanneer een bedrijf op basis van haar (systematische) milieuzorg 'gevoerd' is krijgt het 20 punten. Wanneer een bedrijf wordt aangemerkt als 'kandidaat' ontvangt het 15 punten. Als het bedrijf een 'beginner' is krijgt het 10 punten en wanneer het bedrijf 'in-actief' is krijgt het 0 punten. Wanneer het bedrijf kan aantonen of aannemelijk kan maken dat het op vrijwillige basis extra milieu-investeringen doet of innovatieve maatregelen neemt ter vermindering van de milieubelasting van zijn bedrijf kan het 10 punten extra verdienen.

DCMR heeft een 8-tal criteria vastgesteld die bij een bedrijf moeten zijn geïmplementeerd om te kunnen spreken van een systematische milieuzorg. Deze criteria zijn gebaseerd op elementen of onderdelen daarvan uit de ISO 14001-norm voor milieuzorgsystemen:

- ▶ Milieubeleid;
- ▶ Milieuanalyse;
- ▶ Milieuzorgprogramma en milieudoelstellingen;
- ▶ Functiebeschrijvingen met taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op milieugebied;
- ▶ Directievertegenwoordiger;
- ▶ Bedrijfsnoodplan;
- ▶ De procedure naleving milieuwetgeving;
- ▶ Registraties.

Op grond van deze criteria wordt een indeling van bedrijven gemaakt naar koplopers en achterblijvers. Deze indeling op grond van milieuprestaties kan alleen worden toegepast op niet-complexe bedrijven. In grote complexe bedrijven wordt de systematiek gebruikt om de diverse onderdelen van het bedrijf afzonderlijk te beoordelen.

#### **4.4 Vergunningsverlening en handhaving op maat**

Wanneer een bedrijf de relevante technische en organisatorische maatregelen heeft opgenomen om afwijkingen van de door de overheid gestelde regels te voorkomen, zal een complianceprogramma alleen gewicht in de schaal leggen wanneer ook de overheid in haar beoordeling van de onderneming rekening houdt met de inspanningen die de onderneming heeft geleverd om haar interne bedrijfsvoering conform de wettelijke eisen in te richten.

Dit vereist een optreden van de overheid dat gedifferentieerd is naar de mate waarin een onderneming in staat is de regelnaleving gestructureerd aan te pakken.

In de literatuur en in de praktijk zijn, opnieuw op het terrein van de milieu-industrie voorbeelden te vinden waarbij handhaving en vergunningverlening wordt gedifferentieerd naar de mate waarin een bedrijf "de relevante technische en organisatorische maatregelen heeft genomen om milieubelasting te beperken".

Nouws en De la Fuente (1996) onderscheiden diverse handhavingstijlen:

- ▶ Een **initiërende** stijl is een dwingende strategie. Deze zou goed passen bij bedrijven waarvan de oriëntatie louter is gericht op bedrijfscontinuïteit. Deze strategie zou er met name op gericht moeten zijn om deze bedrijven binnen het kader van de milieuwetgeving in strikte zin te brengen;
- ▶ Een **stimulerende** strategie zou goed passen bij bedrijven waarvan de overheersende oriëntatie gericht is op milieuwetgeving in strikte zin. De strategie is erop gericht bedrijven verder te brengen;
- ▶ Een **gecombineerd stimulerende en corrigerende** strategie zou goed passen bij bedrijven waarvan de overheersende oriëntatie verder gaat dan de milieuwetgeving. Het gaat dan met name om bedrijven die een bedrijfsintern milieuzorgsysteem hebben en die in hun bedrijfsstrategie bijvoorbeeld aandacht besteden aan ketenbeheer. Het bevoegde gezag zou deze bedrijven kunnen blijven stimuleren en wellicht soms corrigeren als bedrijfsbeslissingen ondanks de oriëntatie de verkeerde kant op dreigen te gaan.

Ook aan de zijde van de vergunningverlening onderscheiden Nouws en De la Fuente verschillende stijlen:

- ▶ Een **opleggende** stijl betekent het eenzijdig opleggen van een gedetailleerde vergunning, onder dreiging van strikt toezicht en sanctionering bij overtreding;
- ▶ Een **onderhandelende** stijl betekent een minder gedetailleerde vergunning, maar wel met regelmatig toezicht op de naleving. De vergunning stimuleert de invoering van bedrijfsinterne milieuzorg. Het optreden van de vergunningverlenende ambtenaren wordt gekenmerkt door verduidelijking en overtuiging;
- ▶ Bij de **coachende** stijl is sprake van vertrouwen in het milieubewustzijn en de milieuzorg door het bedrijf. Doelvoorschriften vormen de kern van de vergunning en het optreden richt zich op stimulering van meer pro-actieve aspecten van milieuzorg;
- ▶ De **samenwerkende** stijl staat in het teken van total environmental management: de naleving van milieuvoorschriften wordt verzekerd door het volledig geïntegreerde en gecertificeerde milieuzorgsysteem. De vergunning is gekoppeld aan het milieuzorgsysteem, het bedrijf controleert zelf de naleving.

De conclusie van Nouws en De la Fuente is dat binnen het vergunningplichtige bedrijfsleven duidelijk koplopers en achterblijvers te onderscheiden zijn; maar dat ook in de stijl van opereren van de betrokken ambtenaren verschillen zijn te constateren.

In de praktijk is het vergunningverleningsproces niet alleen een hard wettelijk kader, maar ook een middel om met elkaar in gesprek te komen, om te onderhandelen en om over de toekomst te praten. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat ambtenaren niet consequent de "juiste" stijl kiezen in hun contacten met specifieke bedrijven. Huisman (2001) komt in een vergelijkende studie in de afvalindustrie en de textielveredeling tot dezelfde conclusie. De stijl van de ambtenaren die belast zijn met vergunningverlening en toezicht en handhaving sluit kennelijk niet altijd goed aan op de ontwikkelingsfase van het bedrijf.

In de literatuur zijn soortgelijke classificaties van ondernemingen te vinden, Kagan en Scholz (1984) onderscheiden drie mogelijke visies van handhavers op overtredende ondernemingen: de onderneming als

amorele calculator, als incompetent en als burger. Afhankelijk van de visie op de overtreder dient de handhaver zich volgens Kagan en Scholz op te stellen als politieagent, consultant en politicus.

Britse milieu-en-arbo-inspecteurs (Hutter, 1997) maakten ten aanzien van regelnaleving een onderscheid tussen matige, redelijke, redelijk goede, verantwoordelijke, zeer goede en voorbeeldige bedrijven.

Verskillende factoren speelden een rol bij de visie van de handhavers op ondernemingen:

- ▶ De aandacht van bedrijven voor milieu en arbeidsomstandigheden;
- ▶ De houding ten opzichte van regelnaleving;
- ▶ De prestaties op het terrein van regelnaleving in het verleden;
- ▶ De kwaliteit van het management;
- ▶ De technische en financiële mogelijkheden tot regelnaleving;
- ▶ De behandeling van werknemers.

Deze kenmerken van bedrijven hebben belangrijke gevolgen voor de wijze waarop de handhavers de naleving beoordelen en voor de actie die handhavers ondernemen in het geval van afwijkingen van de norm.

#### **4.5 De beoordeling van het complianceprogramma**

We staan in dit hoofdstuk tot slot stil bij de consequenties die verbonden zijn aan het niet nakomen van een complianceregeling. Wanneer de complianceregeling in het kader van een voorwaardelijke transactie door het Openbaar Ministerie wordt opgelegd, kan de officier van justitie wanneer hij van oordeel is dat de rechtspersoon zich niet of onvoldoende aan de voorwaarde heeft gehouden, besluiten de zaak alsnog aan de rechter voor te leggen. Hierbij moet wel worden gewaakt voor het overschrijden van de hiertoe in acht te nemen termijn.

Daarom is het van belang goede afspraken te maken over de termijn waarbinnen en de criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of het ingevoerde complianceprogramma aan de verwachtingen voldoet. Hoe specifieker de termijn en de criteria worden geformuleerd, des te duidelijker is het voor alle betrokkenen wat van hen wordt verwacht.

## 5 Onderzoeksresultaten

### 5.1 Interviews

#### 5.1.1 *Algemeen*

Aan de hand van een vragenlijst is een aantal vertegenwoordigers van bedrijven en toezichthoudende en handhavende organisaties geïnterviewd. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 1. Door middel van deze interviews is geïnventariseerd welke criteria van belang worden geacht voor een goed werkend compliance-programma. De hier beschreven criteria zijn afgeleid uit de interviews door in de verslagen van de interviews na te gaan welke gemeenschappelijke criteria werden genoemd. Benadrukt moet worden dat de hier gevonden criteria een sterk kwalitatief karakter hebben.

#### 5.1.2 *Openheid*

Alle geïnterviewden waren het er over eens dat een open, coöperatieve relatie tussen bedrijf en het bevoegd gezag (toezichthouders en handhavers) bevorderlijk is voor de naleving.

Bij openheid is een aantal kanttekeningen te maken.

Bedrijven die open zijn inzake de wijze waarop wordt omgegaan met de naleving van wet- en regelgeving en ethische standaarden hebben het gevoel zich kwetsbaar te maken. Openheid over afwijkingen of overtredingen levert, onafhankelijk van hoe het bedrijf hierop reageert, de kans op dat het bevoegd gezag deze informatie aangrijpt om sancties op te leggen. Aan de zijde van de bedrijven heeft met doorgaans de verwachting dat het met sanctioneren “wel niet zo’n vaart zal lopen”, maar voor deze verwachting kan geen onderbouwing worden gegeven. Bij het bedrijf in de afvalsector is men er minder van overtuigd dat openheid beloond wordt met terughoudendheid aan de zijde van de overheid. In deze sector worden grote verschillen ervaren in de wijze van handhaving tussen de verschillende provincies. Tevens wordt onderscheid ervaren tussen de wijze van handhaven van multinationals en kleinere zelfstandige bedrijven. Zo heeft het betrokken bedrijf (een multinational) meer dan eens in een overnametraject geconstateerd dat de handhavings- en controleattentie bij het over te nemen familiebedrijf summier was. Na overname nam de handhavings- en controle-intensiteit vaak toe. Men ervaart deze verschillen per provincie en per type bedrijf als ongewenst omdat op nationale of zelfs internationale schaal wordt geconcurrereerd tussen multinationale ondernemingen en kleine zelfstandige bedrijven.

De geïnterviewde toezichthouders hechten ook waarde aan openheid. De reden hiervoor is dat, in het algemeen gesproken, bedrijven in een betere positie zijn dan de externe toezichthouders en handhavers om te rapporteren over het eigen naleefgedrag. Er worden geen harde toezeggingen gedaan over hoe met deze openheid wordt omgegaan in het licht van risico's van zelfincriminatie.

### 5.1.3 *Compliance officer*

Zowel bij de geïnterviewde bedrijven als de toezichthouders en handhavers wordt het belang onderkend van de compliance officer in de organisatie. Een compliance officer wordt in het algemeen gezien als een persoon die toeziet op de naleving van wettelijke eisen door de eigen organisatie. In de financiële sector wordt een bredere invulling gegeven aan het begrip compliance officer. Deze zorgt onder andere ook voor een vertaling van regels naar interne procedures.

Voor de effectiviteit van de compliance officer zijn twee aspecten van belang.

In de eerste plaats is de formele positie in de organisatie van belang. Indien de compliance officer onafhankelijk van de lijnorganisatie rapporteert aan het (top)management, wordt voorkomen dat de informatie wordt beïnvloed door personen die belang zouden kunnen hebben bij het niet objectief of onvolledig rapporteren van de nalevingsprestatie. Om dit goed te kunnen doen dient de compliance officer te beschikken over de juiste bevoegdheden en middelen. In de chemische industrie is een dergelijke constructie eveneens gebruikelijk. De compliance officer (vaan SHE of SHEQ manager genoemd, naar Safety, Health, Environment and Quality) heeft een belangrijke, zware functie en rapporteert rechtstreeks aan de directie, evenals de plantmanager. In de financiële wereld is een dergelijke structuur eveneens aanwezig. Bij grote financiële instellingen zijn, afhankelijk van de betreffende organisatie, op verschillende niveaus compliance officers geïnstalleerd. Deze vallen hiërarchisch onder het lijnmanagement, maar functioneel onder de concern compliance officer. De rapportage inzake compliance verloopt onafhankelijk van de lijnorganisatie naar de concern compliance officer.

Ten tweede is de informele positie van de compliance officer van belang. Een compliance officer die in de organisatie in hoog aanzien staat en respect geniet, zal een sterkere rol kunnen spelen dan wanneer dit niet het geval is.

### 5.1.4 *Kwaliteitsdenken*

Alle geïnterviewden benadrukken het belang van het kwaliteitsdenken als middel om de naleving van eisen te borgen.

Een van de geïnterviewde ondernemingen stelt dat een kwaliteitszorgsysteem conform ISO normen een goede kapstok kan zijn om bedrijfsprocessen vast te leggen. De ISO normen, zo zegt men, zijn echter niet voldoende specifiek voor naleving van wetten en regels zodat hiervoor een aparte procedure is ontworpen, met een softwarematig toetsingssysteem.

De ISO-certificering is voor ondernemingen die met milieueisen te maken hebben wel een erg goede ondergrond. Het opzetten en implementeren van een kwaliteitssysteem neemt gemiddeld één tot twee jaar in beslag.

Bij een toezichthouder is een bonus- en strafpuntenstelsel ontwikkeld dat vooral wordt gebruikt voor kleinere ondernemingen. Eén van de elementen waarvoor bedrijven punten kunnen scoren is een achttal criteria die zijn ontleend aan de NEN-EN-ISO14001 norm voor milieuzorg.



### 5.1.5 *Vertaling van visie naar gedrag*

Door alle geïnterviewden werd aangegeven dat het belangrijk is de visie om te zetten naar gedrag in de organisatie door middel van een gedragscode.

Een gedragscode is een op schrift gestelde verklaring waarin is opgenomen welk gedrag van medewerkers concreet wordt verwacht in het licht van de visie van de organisatie. Een gedragscode kan in min of meerdere mate uitgewerkt zijn. Zo kan een gedragscode algemene regels bevatten, bijvoorbeeld dat het handelen van een medewerker er op gericht moet zijn om milieuschade te voorkomen, maar het komt ook voor dat een nadere specificatie wordt gegeven over de wijze waarop bepaalde handelingen door medewerkers dienen plaats te vinden.

Een voorbeeld hiervan is de gedragscode bij financiële instellingen waarin is vastgelegd in welke situaties een geschenk mag worden aangenomen. Het compliancedenken in de financiële wereld is naast het naleven van wet- en regelgeving sterk gericht op integriteit.

Van belang is dat de gedragscode ondersteunend is voor het realiseren van de gewenste cultuurverandering of bijdraagt aan het in stand houden van de gewenste bedrijfscultuur. Een belangrijke voorwaarde om dit te bereiken is de betrokkenheid van het management. Indien het management zelf zichtbaar leeft naar de gedragscode en actief is in het bewaken van de naleving ervan, zal dit ook een positief effect hebben op de rest van de organisatie. In dit geval ervaart men de gedragscode als een prioriteit van het management.

### 5.1.6 *Zelfkritische houding, audits*

Volgens het afvalbedrijf is een audit er niet alleen op gericht om te verifiëren of milieudoelstellingen zijn gehaald. In een audit wordt nauwkeurig gekeken of de vastgelegde processen goed worden doorlopen en of wijzigingen nodig zijn. Dit wordt gedaan omdat de naleving van wet- en regelgeving geheel verbonden is met de wijze waarop de bedrijfsprocedures verlopen.

Hier is de vertaalslag gemaakt vanuit de wet naar de praktijk, en een afwijking van de vastgelegde procedure betekent vrijwel altijd een overtreding van een wettelijk vereiste.

Naast de registratie van dergelijke overtredingen dient altijd een procedure te worden doorlopen om ervoor te zorgen dat men niet langer in overtreding is. Deze procedure impliceert het nemen van correctieve acties en is één van de vereisten van het complianceprogramma. Een dergelijke procedure wordt ook in de ISO certificering gevraagd. In de volgende paragraaf zullen we hier uitgebreider op in gaan.

Een geïnterviewde onderneming in de chemische industrie maakt, evenals in de afvalindustrie, gebruik van een geautomatiseerd systeem voor de registratie van wettelijke eisen. Bij deze ondernemer in de chemische industrie is het systeem ontworpen om te controleren of aan alle wettelijke vereisten wordt voldaan. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om metingen van de uitstoot van schadelijke componenten. Een procedure voor correctieve acties wordt door dit systeem ondersteund. Bedrijven maken gebruik van in- en externe audits. Interne audits worden uitgevoerd door vertegenwoordigers van het bedrijf zelf. Externe audits worden door derden uitgevoerd.

Externe audits worden door de bedrijven beschouwd als een nuttig instrument om de organisatie door vreemde ogen te laten beoordelen. Dit heeft als groot voordeel ten opzichte van interne audits dat minder de neiging bestaat tot bedrijfsblindheid. Bedrijfsblindheid is gevaarlijk omdat hierdoor mogelijke verbeteringen niet altijd kunnen worden ontdekt. Voor het certificeren volgens een erkende norm als ISO 9001 is een externe audit vereist.

### 5.1.7 *Jaarverslagen*

Van de zijde van de toezichthouders wordt gesteld dat jaarverslagen een goed hulpmiddel kunnen zijn bij het beoordelen van de nalevingsprestatie van het bedrijf. Wel moet worden gewaakt voor het mooier voorstellen van de prestatie dan deze in werkelijkheid is.

De bedrijven in de chemische en afvalverwerkende industrie en de financiële sector zijn van mening dat een jaarverslag een goed medium is voor het rapporteren van de prestatie inzake de naleving van wettelijke eisen.

Men pleit wel voor goede afspraken met het bevoegd gezag over welke informatie opgenomen wordt en welke gevolgen een en ander kan hebben. Evenals bij het criterium openheid speelt hier het gevaar van zelfincriminatie.

### 5.1.8 *Continue verbetering*

Door de geïnterviewde bedrijven wordt gesteld dat de grote waarde van het kwaliteitsdenken is gelegen in de continue verbetering die hiermee kan worden gerealiseerd. Dit werd in de interviews nadrukkelijk als apart punt genoemd. Bedrijven beschouwen wettelijke eisen op dezelfde manier als eisen die door andere partijen (klanten, interne eisen) worden gesteld.

Door middel van de kwaliteitscirkel ( plan – do – check – act) is men in staat doorlopend de organisatie te verbeteren en de risico's dat niet aan de eisen wordt voldaan, te beperken.

Wanneer in de afvalindustrie een dergelijke afwijking wordt geconstateerd wordt dit opgenomen in een speciaal daarvoor ontworpen computerprogramma. Er wordt genoteerd welke vergunningvereisten zijn overtreden en indien nodig wordt dit gemeld aan het bevoegd gezag. In hetzelfde programma wordt vastgelegd wie verantwoordelijk is om het probleem op te lossen en binnen welk tijdsbestek dit wordt gedaan.

Uit de interviews blijkt dat handhavers bij een melding van een overtreding door de onderneming van de vergunningvereisten dit registreren maar daar niet altijd actie op ondernemen. De reden hiervoor is dat het merendeel van de gemelde overtredingen door de ondernemingen zelf het snelst en op de best mogelijke manier wordt opgelost. Een bestuursrechtelijke sanctie heeft in dergelijke gevallen geen toegevoegde waarde. Dit geldt niet als het gaat om een overtreding die ernstige milieu- of integriteitschade tot gevolg heeft.

Het omgaan met incidenten neemt in het kwaliteitsdenken een aparte plaats in. Incidenten zijn afwijkingen met een urgent karakter die grote gevolgen kunnen hebben. Om die reden worden in de procedures die gelden bij incidenten meer zaken geregeld. Zo kan er in de afvalverwerkende en chemische industrie een procedure zijn waarin wordt beschreven wat men moet doen in geval van onopzettelijke lozing van gevaarlijke stoffen in de bodem, het water of de lucht. In de financiële sector kan een incident bestaan uit het ontdekken van het handelen op basis van voorwetenschap, hetgeen grote maatschappelijke gevolgen kan hebben.

Bij één van de geïnterviewde financiële instellingen heeft men een periodiek waarin dergelijke situaties anoniem worden beschreven. Hiermee wordt voor alle medewerkers getoond hoe belangrijk het naleven van de procedures is. Bij dezelfde financiële instelling wordt gesteld dat het imago het meest belangrijke goed is. Ingeval van constatering van een (grote) fout door een van de medewerkers zal de compliance officer in overleg treden met de officier van justitie over de wijze waarop het incident kan worden aangepakt (bijvoorbeeld door het ontslaan van de medewerker). Bij de keuze van de aanpak hecht de financiële instelling veel waarde aan het voorkomen van imagoschade.

### 5.1.9 *Opleiding*

In de financiële sector kent men een vrij uitgebreid trainings- en opleidingsprogramma dat door de aard van het werk ook veel aandacht besteedt aan wet- en regelgeving. In de financiële sector moet handelen vrijwel geheel verlopen volgens de daarvoor in diverse wetten vastgelegde regels. Er worden voor compliance officers speciale trainingen gegeven.

In de afvalverwerkende en de chemische industrie zijn trainingen over het algemeen in eerste instantie gericht op het voorkomen van incidenten. Eén van de chemische bedrijven ontwikkelt een training waarin aandacht wordt besteed aan het hoe en waarom van de diverse relevante wetten en regels en de mogelijke consequenties bij overtreding van deze regels.

In de agrarische sector worden door de productschappen regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten gegeven en brochures uitgegeven waarin de werking van diverse wetten wordt uitgelegd. Training en opleiding rekenen de productschappen niet tot hun taak. Deze sector is erg versnipperd, en de diverse "kleine" agrariërs kunnen zo toch op de hoogte blijven van de ontwikkelingen.

### 5.1.10 *Systeem wettelijke kaders*

Bij één van de geïnterviewde bedrijven is een centrale database aanwezig waarin de actuele wettelijke kaders zijn opgenomen. De compliance officer beheert deze database. De wettelijke eisen die in deze database zijn opgenomen zijn doorgelinkt naar de procedures in de managementsystemen van de diverse werkmaatschappijen. Het betreffende bedrijf is van oordeel dat deze centrale database een goed hulpmiddel is in het compliancesysteem.

Iedere werkmaatschappij heeft haar eigen database, alle voor de werkmaatschappij specifieke eisen worden door de werkmaatschappij ingebracht. Algemene wet- en regelgeving wordt centraal door het hoofdkantoor ingevoerd. De database wordt elk kwartaal aan het hoofdkantoor gerapporteerd. Eén van de voordelen is dat niet elke werkmaatschappij, behoeft bij te houden welke wijzigingen in de wettelijke kaders optreden.

In de financiële sector zorgt de compliance officer voor de vertaling van wettelijke regels in interne procedures. Deze vertaling is niet geautoriseerd. Fouten komen pas aan het licht als er een meningsverschil is.

Interessant in de financiële sector is dat men is aangesloten bij de toezichthouders. Deze aansluiting betekent dat de aangesloten ondernemingen automatisch door de toezichthouders worden geïnformeerd over wijzigingen in het wettelijk kader. Dezelfde informatie komt via de branchevereniging naar de ondernemingen. Hierdoor is het praktisch uitgesloten dat men informatie inzake wettelijke kaders over het hoofd ziet.

### 5.1.11 Pro-activiteit

De bedrijven in de chemische en afvalverwerkende industrie hechten grote waarde aan een pro-actieve opstelling als het gaat om compliance. Deze houding uit zich onder meer in het scheppen van duidelijke afspraken met het bevoegd gezag over de interpretatie van wettelijke eisen.

Ook de geïnterviewde toezichthouders zijn van mening dat pro-activiteit een belangrijke eigenschap is in het licht van compliance.

De resultaten van het praktijkonderzoek zijn opgenomen in overzichtstabel Tabel 2. Een dubbel kruis in de tabel geeft aan dat dit onderwerp bij alle organisaties werd genoemd als belangrijk onderdeel. Een enkel kruis geeft aan dat dit criterium niet door alle, maar door minimaal één organisatie werd genoemd.

Criterion	Bedrijven	Toezicht
Openheid	XX	XX
Positie compliance officer	XX	X
Kwaliteitsdenken	XX	XX
Vertaalslag visie naar gedrag	XX	XX
Zelfkritische houding, audits	XX	XX
Jaarverslagen	XX	XX
Continue verbetering	XX	X
Opleiding	XX	
Systeem wettelijke kaders	XX	
Pro-activiteit	X	

**Tabel 2 Onderzoeksresultaten**

## 5.2 Ronde tafel conferentie

De resultaten van de interviews zijn in de vorm van concept criteria voorgelegd aan een forum van vertegenwoordigers van betrokken organisaties in de vorm van een ronde tafel conferentie. Naast deze criteria is een tweetal criteria uit de Federal Sentencing Guidelines van de Verenigde Staten tijdens de ronde tafel conferentie behandeld die uit de interviews niet naar voren waren gekomen. Deze twee criteria zijn meegenomen om een indruk te krijgen van de mening van de deelnemers over deze criteria. Het betreft:

- ▶ De pre-screening van nieuwe medewerkers. Dit criterium vereist dat geen belangrijke bevoegdheden worden gedelegeerd aan personen waarvan bekend is of bekend had moeten zijn dat deze personen onrechtmatig gedrag hebben vertoond en;
- ▶ Disciplinaire maatregelen ten aanzien van medewerkers die in strijd met het complianceprogramma handelen.

Het doel van de ronde tafel conferentie was om de criteria voor werkende complianceprogramma's die naar voren zijn gekomen in de verkenning van het management- en kwaliteitsdenken en de interviews te bespreken in een interactief proces.

Tijdens deze ronde tafel conferentie is door de deelnemers groepsgewijs (rood, blauw, groen) een gewichtsfactor aan de criteria toegekend aan de hand waarvan discussie is gevoerd.

De belangrijkste bevindingen waren:

- ▶ De criteria zijn niet los van elkaar te zien;
- ▶ De noodzaak om te komen tot meetbare criteria wordt onderstreept. Relevante criteria zijn niet automatisch meetbaar en omgekeerd;
- ▶ De grootte van het bedrijf, met andere woorden de mate van concentratie van de bedrijfstak, wordt door de deelnemers gezien als een relevante grootte ten aanzien van compliance;
- ▶ Indien een bedrijf gegevens ter beschikking stelt aan derden bijvoorbeeld door middel van jaarverslagen moet duidelijk zijn of en zo ja, op welke wijze dit een rol kan spelen bij sanctionering;
- ▶ Algemeen wordt door de deelnemers erkend dat het niet mogelijk is om alle wettelijke eisen te kennen.
- ▶ Daarnaast wordt geconstateerd dat het bedrijf risico's loopt als het niet 100% op de hoogte is van de geldende wettelijke eisen. De branchevereniging zou hierin een rol kunnen spelen.

Het volledige verslag van de ronde tafel conferentie is opgenomen in bijlage 3.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

Allereerst staan wij stil bij het doel van een complianceregeling en gaan wij in op de vraag welke criteria het Openbaar Ministerie (OM) kan hanteren om te bepalen of een complianceprogramma als onderdeel van een transactie zinvol kan zijn. Het gaat hierbij dus om criteria die kunnen worden gebruikt als er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit en als een transactie mogelijk is op grond van de aanwijzing hoge transacties.

Volgens de aanwijzing hoge transacties is het doel van een complianceregeling het voorkomen van herhaling van strafbare feiten.

In het stroomschema dat het OM bij afdoeningen hanteert is de vraag of er sprake is van stelselmatigheid aan de orde. Deze vraag hangt nauw samen met de kans op herhaling van de overtreding. De bestudeerde literatuur wijst er op dat het lerend vermogen van organisaties een belangrijke factor speelt bij continue verbetering. Het gaat er hierbij niet alleen om de afwijkingen op te heffen (single-loop learning), maar ook om het ter discussie stellen van de aannames (double-loop learning) met het oog op verbetering. Dit lerend vermogen is een belangrijke peiler van het kwaliteitsdenken. Een en ander impliceert dat een bedrijf met een werkend kwaliteitssysteem of een gelijkwaardig systeem in principe het vermogen heeft om de naleving van eisen te borgen, om te komen tot continue verbetering en om de kans op herhaling van normoverschrijding te voorkomen. Het opzetten en implementeren van een kwaliteitssysteem vergt minimaal één jaar en steun van het management. Op basis van de bevindingen is aannemelijk dat een opgelegd complianceprogramma kans van slagen heeft als het betreffende bedrijf een kwaliteitssysteem (of een gelijkwaardig systeem) heeft. Bij het ontbreken hiervan mag worden aangenomen dat de kans dat een werkend complianceprogramma kan worden opgezet en geïmplementeerd, aanzienlijk kleiner is.

Aanbevolen wordt om alleen complianceregelingen aan te gaan met bedrijven die beschikken over een werkend kwaliteitssysteem conform NEN-EN-ISO 9000 series, een milieuzorgsysteem conform NEN-EN-ISO 14001 of een vergelijkbaar systeem. Bedrijven met een werkend kwaliteitssysteem zijn goed herkenbaar door het certificaat dat door een externe auditeur is verleend op grond van verificatie audits. Bij bedrijven die niet beschikken over een werkend kwaliteitssysteem is het onzeker of zij binnen redelijke termijn het vermogen tot continue verbetering zullen kunnen ontwikkelen. Gezien de tijd die nodig is om een kwaliteitssysteem te ontwikkelen en implementeren (minimaal één jaar) en de wenselijkheid aan de zijde van het OM om binnen een half jaar tot resultaat te komen moet worden afgeraden een complianceregeling aan te gaan met bedrijven die niet over een werkend kwaliteitssysteem beschikken of een systeem dat hieraan gelijkwaardig is.

De tweede centrale vraag die in dit onderzoek aan de orde is, betreft de vraag welke criteria het OM kan stellen aan (de invoering van) een complianceprogramma en hoe zij kan toetsen of aan deze criteria is voldaan. Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt eerst stilgestaan bij de vereisten waaraan een goed werkend complianceprogramma voldoet.

De kenmerken voor werkende complianceprogramma's zoals deze uit dit onderzoek naar voren komen zijn niet los te zien van elkaar en vormen gezamenlijk een ideaaltypisch beeld van een bedrijf dat in compliance is. Uit dit onderzoek komt een aantal criteria naar voren die bepalend worden geacht voor de mate waarin de onderneming in staat is om de naleving van wettelijke regels te borgen in de organisatie.

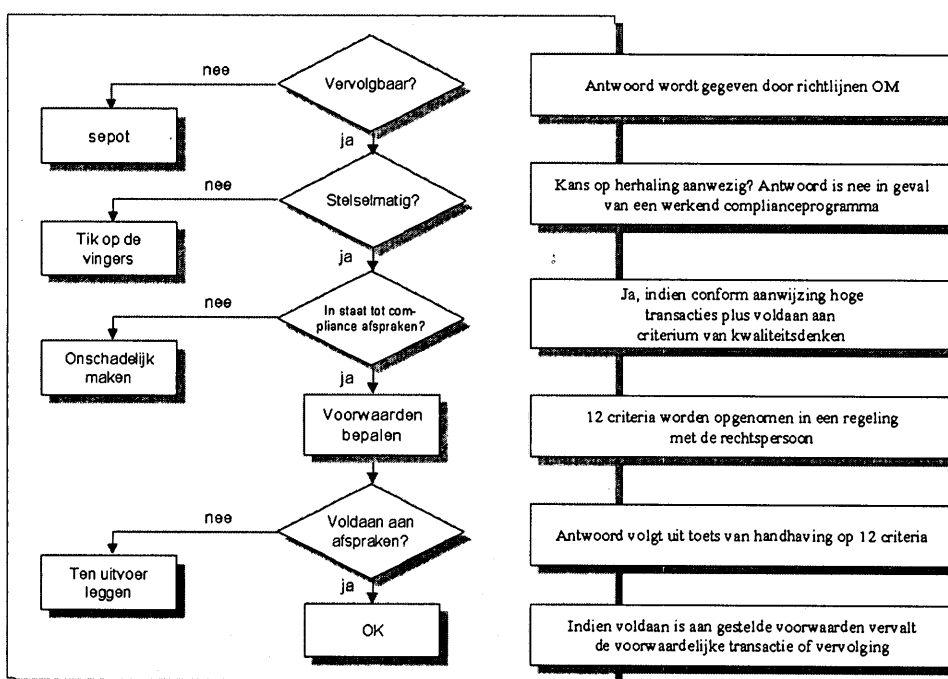
Deze criteria zijn:

- ▶ Openheid;
- ▶ Compliance officer;
- ▶ Kwaliteitsdenken;
- ▶ Vertaalslag van visie naar gedrag;
- ▶ Zelfkritische houding, audits;
- ▶ Jaarverslagen;
- ▶ Continue verbetering;
- ▶ Opleiding;
- ▶ Systeem wettelijke kaders;
- ▶ Pro-activiteit.

Vijf van de in het praktijkonderzoek gevonden kenmerken worden ook genoemd in de literatuur over kwaliteitsdenken. Het gaat hier om kwaliteitsdenken zelf, vertaalslag van visie naar gedrag, zelfkritische houding, continue verbetering en pro-activiteit. De andere vijf kenmerken: openheid, compliance officer, jaarverslagen, opleiding en systeem wettelijke kaders komen in de literatuur indirect aan de orde.

De gevonden tien criteria zouden kunnen worden toegepast in het stroomschema dat het OM hanteert op het moment dat voorwaarden voor een complianceregeling worden bepaald. Aanbevolen wordt de tien in dit onderzoek gevonden criteria te gebruiken als voorwaarden bij de nalevingsafspraken zoals bedoeld in de handleiding nalevingsafspraken. De criteria kunnen dienen als voorwaarden, zij het dat nadere uitwerking noodzakelijk is. Aanbevolen wordt deze criteria uit te werken in een auditeerbare norm. Als de criteria zijn uitgewerkt in een auditeerbare norm kan de systematiek van verificatie audits worden toegepast om vast te stellen of aan de voorwaarden is voldaan.

Op basis van deze overwegingen zou het stroomschema afdoeningen als volgt kunnen worden aangevuld (Figuur 5).



Figuur 5 Uitgebreid stroomschema afdoeningen OM

Tenslotte wordt nader ingegaan op de eisen die worden gesteld aan (de opstelling van) betrokkenen (bedrijf en handhaver).

Een hoge mate van regelnaleving bij competente bedrijven is gebaat bij een intensieve informatie uitwisseling tussen bedrijf en bevoegd gezag (toezichthouders en handhavers). Indien geen duidelijke afspraken worden gemaakt over de wijze waarop met de uitgewisselde informatie wordt omgegaan, kan dit leiden tot zelfincriminatie. Dit kan op haar beurt weer een open relatie tussen bedrijf en bevoegd gezag in de weg staan.

Naarmate het competentieniveau van het betreffende bedrijf hoger is, kan meer vrijheid worden gegeven voor de invulling van de vergunningsvoorschriften. Een competent bedrijf moet in staat worden geacht zelf te bepalen op welke wijze het meest effectief en efficiënt de wettelijke normen kunnen worden gerealiseerd. Wettelijke eisen die uitgaan van doelvoorschriften liggen in deze situatie voor de hand. De mate waarin het bedrijf de vrijheid krijgt om zelf de borging van de wettelijke eisen te organiseren kan op deze manier meegroeien met het competentieniveau van het bedrijf.

De door Nouws en Huisman gevonden conclusie dat handhavende ambtenaren niet consequent zijn in de keuze van de gehanteerde handhavingsstijl wordt vanuit de onderzoeksresultaten bevestigd. Om de competentie tot regelnaleving van bedrijven volledig tot zijn recht te laten komen is het van belang dat de handhavingsstijl aansluit bij het competentieniveau van het bedrijf. Vanuit de in dit onderzoek gevonden criteria kan een instrumentarium worden ontwikkeld dat kan worden gebruikt voor een benchmarking van bedrijven waaraan een geschikte handhavingsstijl kan worden gekoppeld. Aanbevolen wordt een en ander in een nader onderzoek uit te werken.



## 7 Literatuur

Argyris C., 'On organizational Learning', Blackwell Business, 1992

College van procureurs-generaal, 'Handleiding nalevingsafspraken', Openbaar Ministerie, november 2001

Covey S.R., 'De zeven eigenschappen van effectief leiderschap', Uitgeverij Contact, 1993

Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, 'Het Handhaven op maat-systeem', DCMR, 1998

Eser A., Heine G., Huber B., 'Criminal Responsibility of Legal and Collective Entities', International Colloquim Berlin, Freiburg im Breisgau, 1999

Geus A. de, 'The Living Company', Longview, 1997

Huisman W., 'Tussen Winst en Moraal', Boom Juridische Uitgevers, 2001

Hutter B.M., 'Compliance: Regulation and Environment', Clarendon Press, 1997

Kagan R.A., Scholz J.T., 'The Criminology of the Corporation and Regulatory Enforcement Strategies', in K. Hawkins et al., Enforcing Regulation, The Hague: Kluwer- Nijhoff Publishing, 1984

Keuning D., Eppink D.J., 'Management en Organisatie', Stenfert Kroese Uitgevers, 1990

KPMG, 'Complianceprogramma's, een Brug tussen Preventieve en Repressieve Rechtshandhaving', Ministerie van Justitie, WODC, 2000

Ministerie van VROM, 'Handreiking bedrijfsinterne milieuzorg', 1995

Morgan G., 'Images of Organization', Sage Publications, 1986

Morgan G., Ramirez R., 'Action Learning: A Holographic Metaphor for Guiding Social Change', Human Relations, Vol. 37, no. 1, 1983

NEN-EN-ISO 9001, 'Kwaliteitssystemen. Model voor de kwaliteitsborging bij het ontwerpen, het ontwikkelen, het vervaardigen, het installeren en de nazorg', 3<sup>e</sup> druk, Nederlands Normalisatie Instituut, 1994

NEN-EN-ISO 14001, 'Milieuzorgsystemen, eisen en richtlijnen voor gebruik', Nederlands Normalisatie Instituut, 1996

Nouws J.T.F., De la Fuente M.M., 'De milieuvergunning in bedrijf', Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (achtergrondstudie nr. 25), 1996

Senge P., 'The Fifth Discipline; The Art & Practice of The Learning Organization', Doubleday, 1990

Stoner J.A.F., 'Management', Prentice-Hall International, 1982

US Federal Government, 'Federal Sentencing Guidelines, Application note 3.k van paragraaf 8A1.2 van de General Application Principles', 1991

## Bijlage 1

### Aanwijzing hoge transacties

Categorie	:	opsporing, vervolging, strafvordering
Rechtskarakter	:	aanwijzing i.d.z.v. artikel 130, lid 4 Wet RO
Afzender	:	College van procureurs-generaal
Adressaat	:	Hoofden van de parketten
Registratienummer	:	1999A022
Datum vaststelling	:	29-06-1999
Datum inwerkingtreding	:	01-08-1999
Geldigheidsduur	:	01-08-2003
Publicatie in Stcrt.	:	1999, 142
Relevante richtlijnen voor strafvordering	:	--
Vervallen	:	Beleidsuitgangspunten hoge transacties in misdrijfzaken, brief van de procureurs-generaal aan de hoofdofficieren van justitie d.d. 17-06-'87, Stcrt. 1987, 117
Wetsbepalingen	:	art. 74 WvSr.
Jurisprudentie	:	--
Bijlagen	:	--

### Achtergrond

Het OM kan voor de aanvang van de terechtzitting één of meer voorwaarden stellen ter voorkoming van strafvervolging wegens misdrijven waarop gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar en voor overtredingen (art. 74 WvSr). De transactie is dus een vorm van afdoening van een strafzaak zonder de rechter erin te betrekken. Voor een rechtsgeldige transactie is de vrijwillige acceptatie van het aanbod essentieel. Artikel 74a WvSr betreft het geval dat het OM verplicht is op een transactieaanbod van de verdachte in te gaan. Voorwaarde is dat op het feit geen andere hoofdstraf is gesteld dan geldboete en de verdachte moet aanbieden, binnen een door het OM te bepalen termijn, het maximum van de geldboete te betalen en te voldoen aan alle voorwaarden van artikel 74, tweede lid WvSr.

Voor verschillende categorieën veel voorkomende misdrijven o.m. uit het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet heeft het College van procureurs-generaal richtlijnen voor strafvordering vastgesteld.

De transacties voor andere delicten dan waarvoor specifieke richtlijnen voor strafvordering gelden behoeven bijzondere aandacht van het Openbaar Ministerie, voor zover deze delicten van ernstiger aard zijn. Dit klemmt te meer nu het hierbij dikwijls gaat om delicten die publieke verontrusting hebben veroorzaakt, zoals fraude, milieuverontreiniging en dergelijke.

## **Samenvatting**

Deze aanwijzing geeft regels voor het aanbieden van hoge transacties.

## **Strafvordering**

### **1. Overwegingen inzake het aanbieden van een transactie**

In de eerste plaats dient een afweging plaats te vinden van het belang voor de gemeenschap bij *openbare* behandeling van een strafzaak, dat in het bijzonder klemmt bij delicten waarbij de rechtsorde ernstig is geschokt, tegenover het privé-belang van de verdachte c.q. de verdachte rechtspersoon bij een zo geruisloos mogelijke afwikkeling van een strafzaak. De snelheid van afdoening door middel van transactie kan in het belang van beide partijen zijn, terwijl ook een kosten/batenafweging kan leiden tot voordeel van zowel de verdachte als het Openbaar Ministerie. De delicten, waarvan in deze aanwijzing sprake is, betreffen ernstige misdrijven die echter wel met een vermogensrechtelijke sanctie kunnen worden afgedaan, hetzij omdat de ernst geen (voorwaardelijke) vrijheidsstraf noodzakelijk maakt, hetzij omdat deze niet kan worden opgelegd (rechtspersonen).

### **2. Hoogte transactie**

De wet schrijft voor dat de rechter bij de vaststelling van een geldboete rekening houdt met de draagkracht van de verdachte (artikel 24 WvSr.). Dit systeem brengt met zich dat ook bij de vaststelling van een transactiebedrag met deze draagkracht rekening gehouden wordt naast, uiteraard, de ernst van het feit.

In het bijzonder bij rechtspersonen zal deze draagkracht dikwijls moeilijk vast te stellen zijn.

Aangezien de delicten waar deze aanwijzing betrekking op heeft weinig zullen voorkomen, waardoor geen door de rechter gehanteerde strafmaat bekend is, zal de vaststelling van een transactiebedrag een enigszins arbitrair karakter kunnen hebben.

### **3. Voorwaarden**

Naast het betalen van een geldsom (art. 74, tweede lid, sub a WvSr.), kunnen o.a. de volgende voorwaarden worden gesteld:

- ▶ Afstand van het inbeslaggenome (art. 74, tweede lid, sub b WvSr.);
- ▶ Uitlevering van voorwerpen die vatbaar zijn voor verbeurdverklaring (art. 74, tweede lid, sub c WvSr.);
- ▶ Het ontnemen van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 74, tweede lid, sub d WvSr.);
- ▶ Gehele of gedeeltelijke vergoeding van de schade die door het strafbare feit is aangericht (art. 74, tweede lid, sub e WvSr.). Daaronder kunnen begrepen zijn de kosten die gemaakt moeten worden om de gevolgen van het strafbare feit weg te nemen (vgl. artikel 36 WED);
- ▶ De mogelijkheid van perspublicatie. De noodzaak van publiekelijke normbevestigende werking van de hier bedoelde transacties brengt met zich dat het wenselijk kan zijn dat via de pers bekend wordt gemaakt ter zake van welk feit en voor welk bedrag getransigeerd wordt. Overleg met de verdachte zal hierbij geboden zijn; de openbaarmaking kan onderdeel vormen van de omstandigheden waaronder het Openbaar Ministerie bereid is een schikking aan te bieden;

- ▶ Het beëindigen van de ongewenste situatie (bijv. gevaarlijke arbeidssituatie; milieuverontreinigende situatie).
- ▶ Nalevingsovereenkomst (compliance-regeling) met de organisatie die zich schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten, met als doel herhaling te voorkomen.

#### **4. Schikking**

Een op transactie gelijkend instituut is de minnelijke schikking in de zin van artikel 511c WvSv ter ontneming van wederrechtelijk voordeel. Hierdoor wordt de mogelijkheid gecreëerd om de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel 'af te kopen' zonder dat het recht tot strafvervolging in die zaak tenietgaat. Dit zal zich juist voordoen in zaken die zich gezien hun ernst niet voor transactie in aanmerking komen. Fiscaal heeft deze schikking een andere status dan een transactie. Het is van belang dat een dergelijke schikking in de administratie van het OM als een separate ontnemingzaak wordt geboekt.

#### **5. Procedure gerechtelijke vooronderzoek**

Met betrekking tot die strafzaken waarin sprake is van een gerechtelijk vooronderzoek verdient het in het algemeen aanbeveling een kennisgeving van verdere vervolging te zenden aan de verdachte.

#### **6. Overleg**

In verband met bestuurlijke, politieke en/of publicitaire gevolgen, dient de officier van justitie die overweegt een transactie hoger dan hfl. 5.000,00 aan te bieden, overleg te plegen met de leiding van zijn parket. Dit geldt niet indien een transactie conform de geldige richtlijnen voor strafvordering is aangeboden.

Het behoeft geen nader betoog dat de parketleiding in 'gevoelige' zaken aanleiding zal vinden contact op te nemen met het College van procureurs-generaal dat in voorkomende gevallen de minister van justitie zal raadplegen. Het College dient altijd gekend te worden in transacties van één miljoen guldens of meer, omdat deze transacties per definitie 'gevoelig' zijn.

### **Overgangsrecht**

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben onmiddellijke gelding vanaf de datum van inwerking-treding.

## Bijlage 2

### Achtergronden

- Naam, functie, verantwoordelijkheidsgebied geïnterviewde
- Hoe lang is het compliancesysteem al in werking
- Wat is de reden dat het bedrijf het systeem heeft ingevoerd
- Hoeveel tijd heeft het bedrijf nodig gehad voordat het systeem opgezet en in werking was

### Opbouw compliancesysteem

#### *Algemeen*

- Hoe is het systeem opgebouwd, en waarom is voor een dergelijke opbouw gekozen. Hebben gedeelten van het programma betrekking op specifieke onderdelen van de organisatie? En zo ja, welke?

#### *Zeven elementen Federal Sentencing Guidelines*

- Is er een gedragscode opgesteld, zo ja hoe ziet deze er uit?
- Is de interne verantwoordelijkheidsstructuur aangepast na invoering van het compliance-programma, zo ja op welke wijze. Is het duidelijk wie verantwoordelijk is voor opzet en onderhoud?
- Is er een duidelijk onderscheid in verantwoordelijkheden binnen de organisatie op het gebied van naleving van wet- en regelgeving, waar in de onderneming liggen deze verantwoordelijkheden?
- Op welke wijze wordt er verantwoording afgelegd met betrekking tot naleving van wet- en regelgeving?
- Welke afwegingen worden gemaakt bij delegering van verantwoordelijkheden?
- Op welke wijze wordt het personeel voorgelicht, opgeleid met betrekking tot naleving van wet- en regelgeving (het compliancesysteem)?
- Hoe wordt gecontroleerd of het systeem wordt nageleefd. Op welke wijze wordt de werking van het systeem getoetst. Hoe werkt het monitoring- en auditsysteem (intern/extern)?
- Welke maatregelen worden genomen indien elementen van het systeem niet nageleefd worden. Zijn deze maatregelen bekend bij het personeel?

#### *Overige*

- Welke maatregelen leveren naar uw mening een bijdrage aan de goede werking van het compliancesysteem?
- Is er de mogelijkheid voor medewerkers om op- en aanmerkingen te maken, desnoods anoniem, met betrekking tot mogelijke overtredingen (onrechtmatig handelen)?
- Is het systeem in de loop van de jaren aangepast, zo ja op welke onderdelen en om welke redenen?

- Hoe wordt potentieel onrechtmatig handelen onderzocht, en is er een protocol met betrekking tot de wijze waarop dit wordt afgehandeld?
- Is vastgelegd wie bevoegd zijn om informatie te geven aan derden inzake naleving van regels?
- Is er sprake van functiescheiding en zo ja, hoe is dit geregeld?
- Welke maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat bewust regels worden overtreden?
- Hoe werkt de interne controle ten behoeve van het compliancesysteem?
- In welke mate is het systeem geautomatiseerd?
- Op welke wijze dragen alle bovenbesproken elementen bij aan een effectieve borging van de regelnaleving?

## **Handhaving**

- Zijn er vanaf de tijd dat het systeem in werking is getreden tot heden overtredingen geweest?
- Indien ja, wat is de reactie geweest van de handhavende instantie op deze overtredingen?
- Is er naar aanleiding van de overtredingen door de handhavende instantie gekeken naar het systeem en zo ja heeft de handhaver rekening gehouden met de aanwezigheid van het werkende systeem?
- Hoe zou geïnterviewde de gehanteerde handhavingsstijl omschrijven?
- Is er een verandering geweest in de handhavingsstijl?
- Wie is (zijn) de handhavende instantie(s) en contactpersonen?

## Bijlage 3

### Lijst geïnterviewde personen

De heer F. Bausch	ABN AMRO Bank
De heer ir. H. Bekman	Productschap Vee, Vlees en Eieren
De heer mr. B. Berghuis	Parket Generaal, Openbaar Ministerie
De heer mr. G. Demmink	De Nederlandse Bank
De heer D. Doornbos	Lyondell Chemical Nederland Ltd.
De heer mr. R. de Groot	Stichting Toezicht Effectenverkeer
De heer ing. J. den Hartog MBA	Productschap Diervoeder
De heer H.A.J.M. Keeris	Provincie Noord-Brabant
De heer W. Lieve	ING Groep
De heer ing. J. de Jong	Shanks Nederland
De heer ir. G.M. Peereboom	Uniroyal Chemical Europe B.V. / Witco B.V.
De heer mr. R. Peters	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond DCMR
De heer drs. E.G.M. Prins	Provincie Noord-Holland
De heer drs. K.C. Schuurman	Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, Algemene Inspectiedienst



## Bijlage 4

### Deelnemers Ronde Tafel Conferentie

De heer mr. A.C. Berghuis	Parket Generaal, Openbaar Ministerie
De heer G. de Bock	LTO Nederland
Mevrouw drs. A. ten Boom	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum WODC, Ministerie van Justitie
Mevrouw mr. dr. J.E. Hoitink	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
De heer mr. dr. W. Huisman	Vrije Universiteit Amsterdam
De heer mr. K. Lemstra	Nederlandse Aardolie Maatschappij N.V.
De heer H. van Rijssen	Nederlandse Vereniging van Afvalondernemingen VNAO
De heer R.J. Schoen	Exxon Mobil
Mevrouw mr. A.M.C. Tubbing	Openbaar Ministerie, Zwolle
De heer A. Wielenga	Nederlands Compliance Instituut

## Bijlage 5

### **Verslag Ronde Tafel Conferentie**

**28 augustus 2001**

**Deelnemers:** mevr. A. ten Boom (Ministerie van Justitie/WODC), mevr. J.E. Hoitink (Ministerie van VROM/DJZ/AJBZ), dhr. A. Wielenga (Nederlands Compliance Instituut), mevr. A.C.M. Tubbing (OM/Afdeling Milieu), dhr. W. Huisman (VU/Faculteit Rechtsgeleerdheid, strafrecht en criminologie), dhr. R.J. Schoen (Exxon Mobil), dhr. H. van Rijssen (VNA), dhr. A.C. Berghuis (Parket Generaal), dhr. K. Lemstra (NAM), dhr. G. de Bock (LTO Nederland)

### **Inleiding**

Begin 2000 is het onderzoek "Complianceprogramma's, een brug tussen preventieve en repressieve rechtshandhaving" afgerond.

In het rapport zijn de resultaten gepresenteerd van onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van complianceprogramma's in het Nederlandse rechtssysteem.

De belangrijkste conclusie was dat het Nederlandse rechtssysteem zich uitstekend leent voor de toepassing van complianceprogramma's.

Het College van procureurs-generaal heeft in 1999 de richtlijn hoge transactie uitgevaardigd waarin is opgenomen dat het voor het Openbaar Ministerie (OM) mogelijk moet zijn aan een hoge transactie de voorwaarde te koppelen dat de onderneming in kwestie een complianceprogramma zal ontwikkelen en invoeren.

Inmiddels wordt op bescheiden schaal gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Voor het OM is echter nog geen toetsingskader beschikbaar waarmee een inschatting gemaakt kan worden of een complianceprogramma een geschikt instrument is voor de betreffende onderneming.

Een factor die een belangrijke rol speelt is het competentieniveau van de onderneming; niet elke onderneming beschikt over de kennis en de capaciteit en een zeker niveau van kwaliteitsdenken dat noodzakelijk is voor de ontwikkeling en implementatie van een complianceprogramma.

Om een helder inzicht te verkrijgen in het competentieniveau van een onderneming worden criteria ontwikkeld aan de hand waarvan het competentieniveau vastgesteld kan worden.

Hiermee zal dan tevens bepaald kunnen worden of een bedrijf wel of niet in aanmerking kan komen voor een complianceregelung als onderdeel van een transactie.

Met subsidie van het Ministerie van Justitie heeft Legal Vision onderzoek gedaan naar welke realistische criteria kunnen worden gehanteerd aan de hand waarvan het OM kan bepalen of een complianceregelung als onderdeel van een transactievoorstel zinvol kan zijn.

Hiertoe is een praktijkgericht onderzoek (in combinatie met literatuuronderzoek) uitgevoerd, waarbij gebruik gemaakt is van de ervaring met complianceprogramma's binnen verschillende sectoren, te weten de afvalverwerking, de agrarische sector, de financiële sector en de chemische industrie.

Bij de in de verschillende sectoren gehouden interviews is ingezoomd op de (benodigde) elementen waaruit een compliancesysteem moet worden opgebouwd en welke criteria hieruit af te leiden zijn ten behoeve van een effectieve handhaving.

### Ronde tafelbijeenkomst

Als onderdeel van het onderzoek is een rondetafelbijeenkomst georganiseerd. Hiervoor zijn bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers en sleutelfiguren uit het bedrijfsleven uitgenodigd, waarbij de uit het onderzoek naar voren gekomen criteria en eisen aan een compliancesysteem besproken worden.

Uitgangspunten voor het gesprek zijn:

- de weging die aan criteria wordt gegeven (vanuit de diverse werkingssferen);
- de betekenis van een complianceprogramma voor de onderlinge relatie tussen bedrijfsleven en handhavers.

Ten behoeve van de discussie is de deelnemers verzocht in groepjes de verschillende criteria een weging te geven (weergegeven in onderstaand schema)

### Groepsindeling

Rood	mevr. A. ten Boom, dhr. A. Wielenga, dhr. R.J. Schoen, dhr. H. van Rijssen
Groen	mevr. J.E. Hoitink, dhr. A.C. Berghuis, dhr. G. de Bock
Blauw	mevr. A.C.M. Tubbing, dhr. W. Huisman, dhr. K. Lemstra

criterium	Rood	Blauw	Groen
Openheid	10	5	8
Positie compliance officer	9	7	2,5
Kwaliteitsdenken	12	11	2,5
Vertaalslag visie → gedrag	6	8	11,5
Zelfkritische houding, audits	9	11	11,5
Jaarverslagen	6	4	2,5
Continue verbetering	3	4	9,5
Opleiding	7	4	6
Systeem wettelijke kaders	12	7	2,5
Pro-activiteit	2	12	9,5
Pre-screening medewerkers	1	0	6
Disciplinaire regelingen	6	4	6

De deelnemers/groepjes is gevraagd per criterium de waarde en de validiteit te beargumenteren en te onderbouwen.

Van verschillende kanten wordt aangegeven dat de criteria niet los van elkaar gezien kunnen worden en er een onderscheid gemaakt zou kunnen worden in criteria en randvoorwaarden.

Bij de weging van de criteria is het belangrijk vanuit welk perspectief er wordt gekeken.

Er ontstaat een duidelijk verschil in de weging wanneer men kijkt vanuit het perspectief van meetbaarheid (welke van de criteria kunnen worden gemeten) of wanneer men kijkt vanuit het belang voor de handhaver of de mogelijkheden tot compliance van de ondernemer. Daarnaast is het afhankelijk van de grootte en het soort bedrijf of de genoemde criteria kunnen worden opgelegd (en of het nut heeft om ze op te leggen).

Onderstaand een weergave van de discussie aan de hand van de 12 criteria.

***criterium: Openheid***

Openheid wordt relatief hoog gewaardeerd omdat dit tot vertrouwen leidt van de handhaver in het bedrijf.

***criterium: Positie compliance officer***

Compliance officer moet zowel formele als informele positie hebben. De kenmerken van de persoon zijn zeker ook relevant in verband met natuurlijk overwicht. Daarnaast moet hij/zij onafhankelijk van de lijn kunnen rapporteren. Van belang bij dit criterium is ook de grootte en het soort bedrijf. Niet alle bedrijven zijn groot genoeg om een compliance officer in dienst te hebben, bij kleine bedrijven zijn soms verschillende functies bij dezelfde persoon neergelegd. Dit criterium moet derhalve afhankelijk worden gemaakt van de grootte en het soort bedrijf. Het is geen criterium wat als standaard op alle bedrijven zou kunnen worden toegepast.

***criterium: Kwaliteitsdenken***

De meningen lopen zeer uiteen.

Eenzijds vraagt men zich af wat kwaliteitsdenken te maken heeft met compliance. Anderzijds ziet men in kwaliteitsdenken zeer bruikbare mechanismen die kunnen worden gebruikt voor de borging van regelnaleving. Verondersteld wordt dat een bedrijf dat ver is met kwaliteitsdenken, zeer goed in staat is tot het borgen van regelnaleving.

Kwaliteitsdenken wordt vertaald in essentiële criteria en randvoorwaarden.

***criterium: Vertaalslag visie → gedrag***

Hoe kun je de vertaalslag van visie naar gedrag meten en meetbaar maken.

De vertaalslag op zich is meetbaar. Het is goed mogelijk om te toetsen of een bedrijf haar voorgenomen gedrag ook daadwerkelijk in de praktijk brengt.

***criterium: Zelfkritische houding + audits***

Brengen interne audits niet het gevaar met zich mee dat wordt meegewerkt aan de eigen veroordeling? Dit geldt evenzeer voor openheid.

Verwijtbaarheid moet gemeten (kunnen) worden. Als dit niet mogelijk is, kun je het niet weten. Er moet wel onderscheid worden gemaakt tussen afwijkingen die het gevolg zijn van het systeem en incidenten. Dit heeft consequenties voor de verwijtbaarheid.

Elke onderneming moet kritisch zijn met betrekking tot zijn eigen handelen. Een zelfkritische houding dat geuit wordt door het uitvoeren van interne audits is een eerste vereiste voor certificering.

**criterium: Jaarverslagen**

Jaarverslagen maken onderdeel uit van het kwaliteitssysteem en leiden soms tot systeemverbetering. Een jaarverslag is een moment om stil te staan bij de stand van zaken en na te denken over wat je wilt vermelden.

Er kan ook sprake zijn van window dressing of een globale en indirecte weergave. Wil een jaarverslag waarde hebben dan moeten duidelijke voorwaarden worden gesteld aan welke informatie wordt opgenomen. Jaarverslagen maken de procedures en resultaten zichtbaar en meetbaar, voor zover deze worden genoemd.

Wanneer je je in de financiële wereld niet houdt aan de regels en dit als zodanig vermeldt in het jaarverslag, word je daar op afgerekend.

Jaarverslagen zijn veelal selectief, auditverslagen geven een juistere weergave van de stand van zaken.

**criterium: Continue verbetering**

Continue verbetering betekent doen wat je zegt te gaan doen, zoniet dan zou dat consequenties moeten hebben.

Het proces van compliance bergt automatisch een proces van continue verbetering in zich. De continue verbetering vanuit de kwaliteitscirkel (Deming cirkel) is een goede basis om ook de compliance te verbeteren.

**criterium: Opleiding**

Waar het opleiding betreft wordt dat voornamelijk als interne opleiding geïnterpreteerd.

Opleiding en opleidingsfaciliteiten zijn afhankelijk van de grootte van de organisatie.

Opleiding wordt gebruikt als instrument ten behoeve van:

- omgaan met wettelijke kaders;
- meer kennis hebben leidt tot meer sturing.

**criterium: Systeem wettelijke kaders**

Compliance staat of valt met of je op de hoogte bent van wetten en regels. Je wordt geacht de wetten en regels te kennen, dat is een vaststaand gegeven. Algemeen wordt erkend dat het niet mogelijk is om alle wetten te kennen. De gemiddelde horeca ondernemer wordt geconfronteerd met vele regels en wetten. Wanneer je niet 100% op de hoogte bent van de voor jouw onderneming geldende en relevante wet- en regelgeving loop je aanzienlijke risico's.

Hiervoor zou een systeem ontwikkeld moeten worden.

Een compliancesysteem zou voor een branche opgezet kunnen/moeten worden en niet voor individuele ondernemingen. Een branchevereniging zou kunnen dienen als centraal punt van waar uit kan worden geïnformeerd over wettelijke regels.

Je moet bekend zijn met de wetten en regels, dat is de basis. Wanneer je dat niet bent stort je systeem in.

Compliancesystemen kunnen op verschillende niveaus binnen de onderneming ontwikkeld worden, dit staat in relatie met het vertrouwen en kwaliteitsniveau.

Een compliancesysteem is (soms) te groot voor de doelgroep (bedrijven/sector) die je wilt bereiken. Relatief kleine bedrijven zullen meer moeite hebben om een compliancesysteem op te zetten en te onderhouden. Een flexibele invulling van een compliancesysteem zou mogelijk moeten zijn.

**Criterion: Pro-activiteit**

Pro-activiteit zou vanzelfsprekend moeten zijn. Het ontbreken van pro-activiteit levert problemen op bij onduidelijkheden in wet- en regelgeving, omdat geen initiatief zal worden genomen om de onduidelijkheden op te heffen.

Een onderneming moet zich te allen tijde actief opstellen, zeker wanneer het gaat om onduidelijkheden in wetgeving. De pro-actieve organisatie laat zien dat zij continue bezig is met de naleving van wet- en regelgeving in de praktijk. De buitenwereld (handhavers) zal dit waarderen en een dergelijke organisatie sneller ondersteunen dan een organisatie die continue een afwachtende houding aanneemt. Pro-activiteit is een criterium dat niet gemakkelijk gemeten kan worden, het moet blijken uit de houding van de onderneming.

**Criterion: Pre-screening medewerkers**

Dit criterium wordt door alle deelnemers laag gewaardeerd en niet als relevant criterium gezien. In de financiële sector is het wel een onderdeel van de compliancesystemen.

**Criterion: Disciplinaire regelingen**

Volgend op de vaststelling van criteria die het competentieniveau van een onderneming bepalen dient gekeken te worden naar de gevolgen voor handhaving. Dit zou handhaving op maat impliceren.

Bevoegd gezag denkt per regio anders over regels en handhaving, er zou geïnvesteerd moeten worden in de kwaliteit van handhavers.

Straffen wordt niet gezien als een zeer effectieve maatregel. Soms is het wel eens nodig een voorbeeld te stellen om vanuit het management te laten zien dat het serieus is.