

Milieuwethandhaving: Koersen op maatwerk

De reikwijdte van het instrument handhaving en het in beeld brengen van de effecten van handhaving

Onderzoek in opdracht van Monitoring Stadsregio Rotterdam

mei 2002

GRMS/G&C/MS/le/0325.02

Colofon

© PricewaterhouseCoopers NV, 2002

Aan dit rapport werkten mee:

Dhr. R. Visser (DCMR Milieudienst Rijnmond)

Dhr. W. van Beek (DCMR Milieudienst Rijnmond)

Dhr. J. van Straaten (DCMR Milieudienst Rijnmond)

Dhr. M. Bakker (DCMR Milieudienst Rijnmond)

Dhr. F. Jonker (DCMR Milieudienst Rijnmond)

Dhr. W. Kooijman (DCMR Milieudienst Rijnmond)

Dhr. R. Peters (DCMR Milieudienst Rijnmond)

Mw. I. Schalkwijk (Gemeentewerken Rotterdam)

Mw. R. Noë (Servicepunt Handhaving Provincie Zuid-Holland)

Dhr. J. Kievit (Politie Rotterdam-Rijnmond)

Dhr. H. Meijer (Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden)

Dhr. A. Hoogenkamp (Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland)

Mw. M. Kaptein (Openbaar Ministerie)

Dhr. P. Teunisse (PricewaterhouseCoopers)

Dhr. K. Meijer (PricewaterhouseCoopers)

Mw. M. Schouten (PricewaterhouseCoopers)

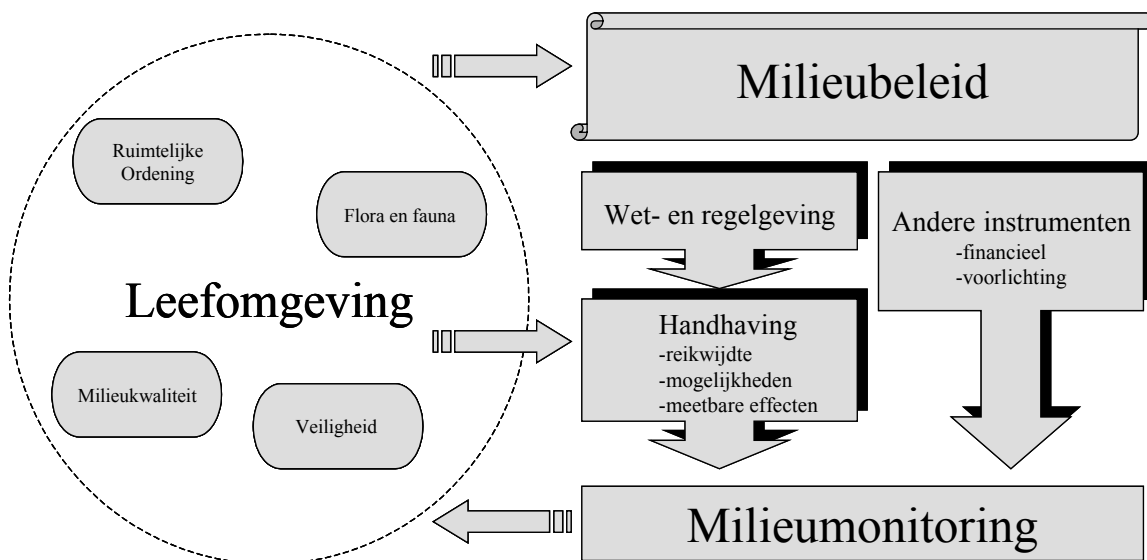
Inhoud

Inleiding	7
Leeswijzer	9
1 Reikwijdte van het instrument handhaving	11
Handhaving is afhankelijk van het normstellend kader	12
Kwaliteit van wet- en regelgeving soms onvoldoende	12
Handhaving is één van meerdere beleidsinstrumenten	14
Normatieve instrumenten	15
Ondersteunende instrumenten	18
De reikwijdte van het instrument handhaving is beperkt	18
Wetgevende overheid is reactief	19
Slagvaardigheid van bestuurlijke handhaving is onvoldoende	19
Handhaving is weinig transparant	20
Niet naleven is aan de orde van de dag	21
Controlebezoeken kunnen niet alles ondervangen	21
2 Mogelijkheden van het instrument handhaving	25
Integrale gebiedsanalyse: waar liggen de grootste milieuproblemen?	26
De Tafel van Elf: in welke gevallen is handhaving het juiste instrument?	27
Handhaving op maat: wie zijn de best presterende bedrijven?	28
Verschillende uitvoeringsmethodes om controlewerkzaamheden optimaal te benutten	29
Programmatische handhaving: hoe kan het handhavingsinstrument het meest efficiënt worden ingericht?	30
Administratief toezicht: via de administratie vaststellen of een bedrijf aan de regels voldoet	30
Signaaltoezicht: oog en oor zijn voor andere partners	31
Rapporteren over handhaving: welke effecten heeft handhaving opgeleverd?	31
3 Het effect van handhaving in beeld in Rijnmond	33
Meetbaar maken van handhavingsresultaat is noodzakelijk	33
Van aantallen controles naar naleefgedrag	34
Naleefgedrag gekoppeld aan milieugevolgen levert goede sturingsinformatie op	35
Aandachtspunten voor het werken met een indicator naleefgedrag	35
Pilots indicatoren naleefgedrag	38

Indicator voor naleving door stuwadoorsbedrijven	40
Indicator voor handhaving in procesindustrie	40
Naar een verbeterd systeem voor de prioritering van handhavingsonderwerpen	41
Conclusie	45
A Speelveld handhaving stadsregio Rotterdam	47
DCMR Milieudienst Rijnmond	47
Gemeenten	48
Provincie Zuid-Holland	49
Politie	49
Openbaar Ministerie	49
Zuiveringsschap en hoogheemraadschappen	50
Rijkswaterstaat	50
B Overlegstructuur handhaving stadsregio Rotterdam	51
Lokaal Milieu Overleg	51
Regionaal ambtelijk handhavingsoverleg	51
Regionaal bestuurlijk handhavingsoverleg	51
Regionaal ambtelijk handhavingsoverleg groene regelgeving	51
C Uitvoeringsvormen van milieuwethandhaving	53
Autonome handhaving	53
Samenwerking op projectbasis	53
Reguliere samenwerking	53
Gezamenlijke handhavingsstrategie	54
De Bestuursovereenkomst Handhaving	55
D Indicatoren voor handhaving in stadsregio Rotterdam	57
Handhavingsindicatoren DCMR	57
Handhavingsindicatoren Politie	58
Handhavingsindicatoren Rijkswaterstaat	58

Inleiding

Handhaving staat landelijk volop in de belangstelling. Het instrument handhaving wordt ingezet om de naleving van wet- en regelgeving te verbeteren, bijvoorbeeld om stadsregio Rotterdam veilig en leefbaar te houden. Handhaving is echter geen wondermiddel om de veiligheid en leefbaarheid in de regio te garanderen. Het samenwerkingsverband Monitoring Stadsregio Rotterdam wil middels deze rapportage de reikwijdte van het instrument handhaving in beeld brengen. Maar ook aangeven hoe de resultaten van handhaving beter zichtbaar gemaakt kunnen worden met behulp van indicatoren. Dat wordt gedaan door handhaving te plaatsen in de beleidsketen.



Afbeelding 1: Handhaving als onderdeel van de beleidsketen

Milieubeleid wordt ontwikkeld op basis van de kwaliteit van de leefomgeving. Milieuproblemen worden aangepakt bijvoorbeeld door het opstellen van regels in wet- en regelgeving op nationaal en internationaal niveau. Maar regels opstellen betekent niet automatisch dat mensen deze regels ook kennen. Hoewel in de Grondwet staat dat eenieder geacht wordt de wet te kennen, is het wel zo netjes en verstandig om bij de invoering van nieuwe regels burgers en bedrijven hierover voor te lichten. Maar regels kennen, leidt niet altijd tot naleving ervan. Denk maar aan de maximumsnelheid of een parkeerverbod; vrijwel iedereen heeft wel eens een bekeuring gehad. Daarom is handhaving van wet- en

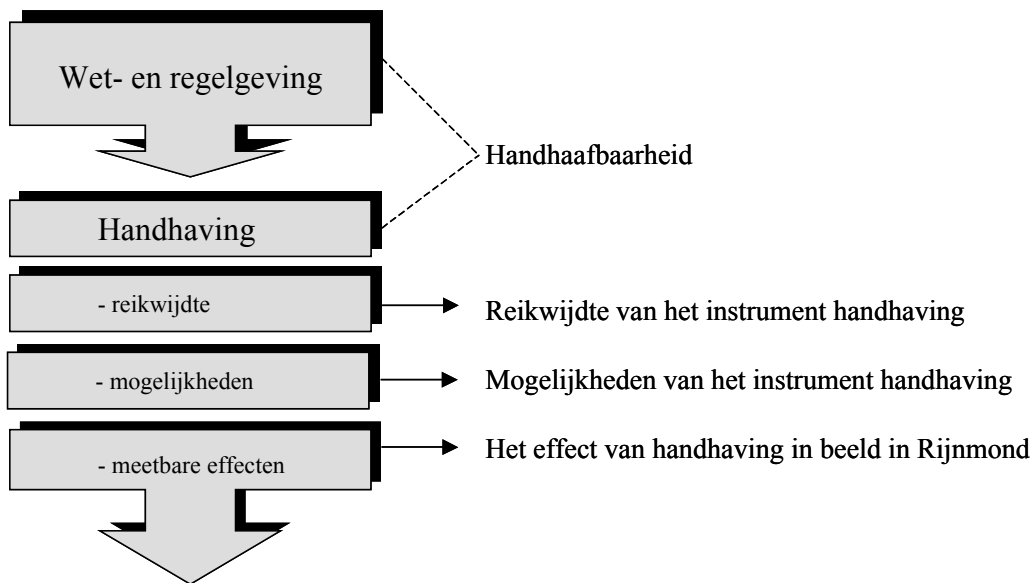
regelgeving noodzakelijk. Afbeelding 1 geeft aan hoe handhaving in de beleidsketen geplaatst kan worden.

Er wordt voortdurend onderzoek uitgevoerd naar de milieusituatie in de wereld en in Nederland. Daarbij wordt bekeken wat de belangrijkste problemen zijn. Om deze problemen aan te pakken, worden regels opgesteld. Eigenlijk moeten al deze regels dus worden nagekomen. Deze regels gaan toch al over de belangrijkste milieuproblemen? En anders hadden deze regels immers net zo goed niet voorgeschreven kunnen worden? Idealiter wordt het instrument handhaving zo ingezet dat alle regels worden nageleefd. In de praktijk is dit echter onmogelijk.

Handhaving levert door het corrigeren van normoverschrijding indirect een bijdrage aan het oplossen van milieuproblemen. Goed handhaven is echter alleen mogelijk als de reikwijdte van het instrument bekend is. Pas dan zijn er concrete, reële en meetbare doelen voor handhaving te stellen. De reikwijdte van handhaving wordt voor een belangrijk deel bepaald door de kwaliteit van de wet- en regelgeving. Verschillende wetten, bijvoorbeeld de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, moeten goed op elkaar zijn afgestemd anders ontstaan er handhavingsproblemen. Bestemmingsplannen en vergunningen moeten handhaafbaar zijn en dit is helaas nog niet altijd het geval.

Goed handhaven betekent dat – hoe lastig ook - het effect van handhaving meetbaar wordt gemaakt. Het effect van handhaving is een beter naleefgedrag. Door dit effect meetbaar te maken kan worden aangetoond wat handhaving oplevert, en kunnen de resultaten inzichtelijk gemaakt worden aan inwoners en bestuurders. Van professionele handhavers mag dit ook worden verwacht. Dit is tot nu toe te weinig gedaan.

Nadenken over de (on)mogelijkheden van het instrument handhaving zal uiteindelijk leiden tot betere resultaten: meer veiligheid en leefbaarheid. Ook zal dit leiden tot een beter inzicht in deze resultaten: de bijdrage van handhaving aan meer veiligheid en leefbaarheid. Dit rapport vormt hiertoe een nieuwe impuls.



Afbeelding 2: Inzicht vergroten in de werking van het instrument handhaving

Leeswijzer

De structuur van dit rapport is als volgt. In het eerste hoofdstuk wordt de reikwijdte van het instrument handhaving besproken aan de hand van de plaats in de beleidscyclus. Welke grenzen zitten er aan het instrument als zodanig, welke afhankelijkheden zijn er, wat is de reikwijdte van het instrument handhaving? De praktijk van de stadsregio Rotterdam is hierbij de uitgangssituatie.

In hoofdstuk 2 wordt dan beschreven wat er wel mogelijk is met het instrument handhaving. Dat gebeurt aan de hand van een serie concrete voorbeelden van hulpmiddelen die toegepast worden in stadsregio Rotterdam. Er wordt onder andere ingegaan op de integrale gebiedsanalyse, het systeem 'Handhaving op maat' en 'Programmatisch handhaven'. Centraal staat de vraag hoe deze hulpmiddelen de keuzes die er in handhaving gemaakt moeten worden kunnen ondersteunen.

In het derde hoofdstuk tenslotte wordt ingegaan op het inzichtelijk maken van de effecten van handhaving. Hoe kunnen de resultaten van handhaving beter in beeld gebracht worden? Hiertoe worden de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een indicator voor naleefgedrag op brancheniveau onderzocht.

In de Bijlagen zijn verschillende beschrijvingen opgenomen die betrekking hebben op de handhaving in stadsregio Rotterdam. Achtereenvolgens bevatten de bijlagen de volgende onderwerpen:-

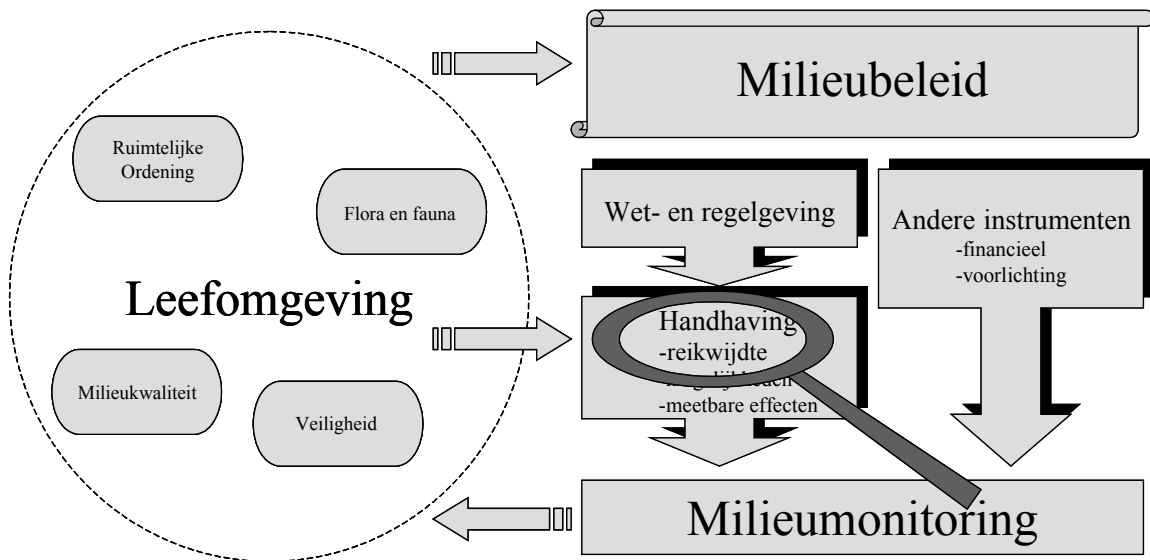
- (a) bijlage A: Speelveld handhaving stadsregio Rotterdam, een overzicht van de betrokken handhavingspartners;
- (b) bijlage B: Overlegstructuur handhaving stadsregio Rotterdam, een overzicht van de overlegorganen;
- (c) bijlage C: Uitvoeringsvormen van milieuwethandhaving;
- (d) bijlage D: Indicatoren voor handhaving stadsregio Rotterdam.

Het onderzoek, waarvan dit rapport de weergave is, was niet strategisch van aard. In die zin heeft dit rapport dan ook niet de intentie een geheel andere blik te werpen op handhaving. Conform de opdracht is de huidige wijze waarop taken en bevoegdheden voor handhaving geregeld zijn als vertrekpunt van het onderzoek genomen. Discussie tussen betrokken handhavers, zie colofon, over de reikwijdte van handhaving heeft tot dit rapport geleid.

1 Reikwijdte van het instrument handhaving

101 Handhaving is onderdeel van de toezichhoudende taak van de overheid. Handhaving is gericht op de naleving van wet- en regelgeving. Maar wat is nou precies de waarde van het instrument handhaving, wat kunnen overheden ermee en wat niet? In dit hoofdstuk wordt hier nader op in gegaan door eerst de ‘setting’ van het instrument te bekijken en vervolgens de werking van het instrument handhaving zelf onder de loep te nemen. Dit gebeurt aan de hand van de volgende punten:-

- (a) handhaving is afhankelijk van het normstellend kader;
- (b) handhaving is één van meerdere beleidsinstrumenten;
- (c) de reikwijdte van het instrument ‘handhaving’ is beperkt.



Afbeelding 3: Inzicht vergroten in de reikwijdte van het instrument handhaving

Handhaving is afhankelijk van het normstellend kader

102 Het handhavingsinstrument staat niet op zichzelf. Het maakt onderdeel uit van het hele traject van totstandkoming van wetgeving tot toezicht op de naleving hiervan. Dit traject, deze ‘keten’ van het komen tot normen, begint met het identificeren van een milieuprobleem. Vervolgens wordt onderzocht met welke wettelijke normering dit probleem beheerst kan worden. Een wetsvoorstel wordt voorgelegd aan de wetgever. Pas wanneer de wet in werking treedt, maken bestuurders afspraken met ambtenaren over de uitvoering van de wet en toezicht op de naleving ervan.

103 Handhaving komt dus pas in beeld als de norm al gesteld is en de afspraak over wat acceptabel is al vastligt. Met andere woorden: handhaving is afhankelijk van het normstellend kader. Met het instrument handhaving kan niet ter discussie worden gesteld of de norm acceptabel is of niet, deze keuze is immers in het voortraject al gemaakt. Handhaving moet binnen dit kader worden uitgevoerd, en is daardoor afhankelijk van de inhoud en de kwaliteit ervan. Handhaving heeft in dit geheel twee functies:-

- (a) correctiemiddel voor eerder afgesproken normen;
- (b) bijdragen aan het actueel houden van regels.

104 Om de tweede functie te kunnen vervullen, bijdragen aan het actueel houden van regels, heeft handhaving haar eigen middelen ter beschikking, zoals voorlichting, communicatie en relatiebeheer met bedrijven. Om de eerste functie, het corrigeren van afwijkingen van de norm, te kunnen vervullen is handhaving afhankelijk van de kwaliteit van de wet- en regelgeving. Deze laat nogal eens te wensen over.

Kwaliteit van wet- en regelgeving soms onvoldoende

105 Wet- en regelgeving, en de doorvertaling daarvan naar bijvoorbeeld vergunningen en bestemmingsplannen, vormt het normstellende kader van handhaving. Handhaving moet de naleving van de wet bevorderen en controleren. De belangrijkste opgave waar een handhaver voor staat is de toepassing van wetgeving in uiteenlopende situaties in de praktijk. Met andere woorden: hoe beter de kwaliteit van de wetgeving, hoe makkelijker het is om de wetgeving in de praktijk toe te passen en hoe slagvaardiger de handhaver kan optreden.

106 De huidige wet- en regelgeving staat onvoldoende in de context van handhaving. De belangrijkste kritiekpunten zijn de volgende:-

- (a) wetgeving is complex en multi-interpretabel;
- (b) wetgeving is te omvangrijk;
- (c) wetgeving is weinig complementair.

107 Regelgeving is geregeld complex van aard of laat veel ruimte over voor interpretatie. De wetgever biedt doorgaans weinig begeleiding bij de implementatie van nieuwe regels. De ‘spontane naleving’, waar milieuregelgeving het voor het grootste deel toch van moet hebben, wordt hierdoor bemoeilijkt. Voor handhaving betekend het dat in eerste instantie behoefte is aan voorlichtingsactiviteiten en niet direct aan controles.

108 Recente milieurichtlijnen die als complex werden ervaren zijn het Bouwstoffenbesluit en de Eural richtlijn. Het bestuur kan huiverig zijn met complexe regelgeving aan de slag te gaan vanwege de forse risico’s die eraan zijn verbonden. Verkeerde toepassing van de wet kan immers grote juridische gevolgen hebben.

109 Hierdoor blijft de handhaving van de wet liggen en is in feite sprake van een passieve gedoogsituatie. Om dit soort situaties te voorkomen zou er een dynamiek moeten zijn waarin handhavers regelgeving van slechte kwaliteit terugkoppelt aan het bestuur. Het bestuur kan dan overwegen de regelgeving ‘terug te geven’ aan de wetgever.

110 Een ander bezwaar is de grote hoeveelheid aan richtlijnen. Het lastige van richtlijnen is dat ze per bedrijf moeten worden geïnterpreteerd, bijvoorbeeld door middel van koppeling aan de voorwaarden in de vergunning. Dat kost veel tijd, bovendien neemt het aantal richtlijnen en circulaires steeds toe.

111 Wetgeving is weinig complementair. De wetgeving voor de verschillende kleursporen grijs, groen, blauw en rood¹, sluit slecht op elkaar aan. De Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening zijn bijvoorbeeld niet goed aan elkaar gekoppeld. Het bestuur doet dit nog eens over door verschillende planniveaus voor beleid te hanteren. Er zit nog te weinig stroomlijning in beleidsstukken qua termijn, onderwerp en geografisch gebied.

112 De geringe complementariteit van wetgeving creëert tegenstrijdige en ongewenste situaties waarin de veiligheid van burgers niet optimaal is gegarandeerd (zie tekstbox).

¹ De term ‘kleursporen’ wordt gebruikt om in korte bewoordingen te refereren aan clusters van milieuregelgeving, die betrekking hebben op een bepaald onderwerp:- het ‘grijze kleurspoor’ staat voor de regelgeving voor bedrijven het ‘rode kleurspoor’ heeft betrekking op regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld normen voor veiligheid), het ‘blauwe kleurspoor’ staat voor de regelgeving op het gebied van waterbeheer (kwantiteit en kwaliteit) en het ‘groene kleurspoor’ staat voor de regelgeving op het gebied van flora en fauna.

Ontbreken van koppeling Wm en Wro

Bedrijfsmatige activiteiten vinden soms plaats op onwenselijke locaties. Hierdoor kan hinder voor de omgeving en kans op gevaar ontstaan. Hoewel de problemen op het gebied van de Wm en de Wro nauw aan elkaar verwant zijn, ontbreekt een goede wettelijke koppeling. Hierdoor komt het voor dat Wm-vergunningen verleend (moeten) worden voor bedrijfsactiviteiten op locaties die vanuit ruimtelijke ordening niet wenselijk zijn, of zelfs strijdig met het vigerende bestemmingsplan. Een bijkomend probleem is dat veel bestemmingsplannen niet actueel zijn.

Momenteel wordt gewerkt aan wijzigingen in de Wm en de Wro, met het doel om deze beter op elkaar te laten aansluiten. Tevens zijn er verschillende initiatieven om meer samen te werken bij vergunningprocedures en handhavingsactiviteiten van de Wm en de Wro.

Naar een programmatische aanpak voor handhaving van Wro-gerelateerde activiteiten

Gemeenten voeren wel controles uit met betrekking tot de bepalingen omtrent bouwen en de gebruiksbepalingen of in het kader van bouwvergunningen, maar structurele controle van bestemmingsplannen vindt onvoldoende plaats. Er is geen handhavend instrument voor de Wro, daarom kunnen bouwactiviteiten alleen gehandhaafd worden op basis van (ad hoc) meldingen. Door deze weinig systematische aanpak bestaat er geen duidelijk beeld van de naleving van bestemmingsplannen van bouwvoorschriften en bestemmingsplannen. Een meer structurele aanpak, die ook duidelijk wordt uitgedragen, kan de naleving sterk verbeteren.

Handhaving is één van meerdere beleidsinstrumenten

113 Handhaving is één van meerdere beleidsinstrumenten die de overheid ter beschikking staan. Beleidsdoelstellingen kunnen op verschillende manieren bereikt worden, waarvan handhaving een beschikbare optie is. Grofweg kunnen de instrumenten die de overheid ter beschikking staan om uitvoering te geven aan wet- en regelgeving in twee typen worden onderscheiden:-

- (a) normatieve instrumenten:-
 - (i) normstellende instrumenten;
 - (ii) normhandhavende instrumenten;
- (b) ondersteunende instrumenten:-
 - (i) financiële instrumenten;
 - (ii) communicatieve instrumenten;
 - (iii) overheidsvoorzieningen.

Normatieve instrumenten

114 Normatieve instrumenten kunnen onderscheiden worden in normstellende instrumenten en normhandhavende instrumenten. De normstellende instrumenten vormen samen het beleid: dit zijn wetten, regels, algemene maatregelen van bestuur et cetera. Wetgeving die specifiek voor een bedrijf van toepassing is wordt vastgelegd in een (milieu)vergunning. Een vergunning kan beschouwd worden als een norm, een contract tussen overheid en bedrijf dat in feite dezelfde geldigheid heeft als een wet.

115 Het normhandhavende instrument, ofwel handhaving, heeft tot doel om permanente naleving van regelgeving te bereiken. Handhavingsinspanningen kunnen zich richten op bedrijven, burgers of gebieden.

116 Handhaving bestaat uit een bestuursrechtelijk deel en een strafrechtelijk deel. Ieder deel heeft zijn eigen sanctiemiddelen wanneer een overtreding van de wet wordt geconstateerd. Een bestuursrechtelijke toezichthouder is in beginsel niet bevoegd tot het opmaken van een proces-verbaal.

Onderscheid strafrechtelijke handhaving en bestuursrechtelijke handhaving

117 Het bestuur beschikt over de volgende handhavingsinstrumenten: dwangsom, bestuursdwang en intrekking van de vergunning. Het inzetten van deze handhavingsinstrumenten is erop gericht een einde te maken aan de overtreding. Hierbij wordt uitgegaan van het principe van proportionaliteit: wanneer bestuursdwang niet in verhouding staat tot de ernst van de overtreding wordt gekozen voor een dwangsom.

118 Een dwangsom is het opleggen van een geldbedrag zo lang als de overtreding voortduurt of iedere keer dat de overtreding plaatsvindt. Bestuursdwang betekent dat, nadat eerst een aanzegging aan de overtreder is gedaan, het bestuur de overtreding zelf op kosten van de overtreder beëindigt, bijvoorbeeld door een bedrijf stil te leggen of door inbeslagname.

119 Een laatste middel is het intrekken van de vergunning. Deze sanctie, die altijd wordt genomen in combinatie met bestuursdwang, ontnemt een bedrijf van haar juridische basis om verder te opereren.

120 Naast bestuursrechtelijke handhaving is er strafrechtelijke handhaving. Beide sporen kunnen naast elkaar worden toegepast. Het strafrechtelijk spoor is er primair op gericht om de overtreder te bestraffen. Het opmaken van een proces verbaal is de formele start van strafrechtelijk optreden. Politieambtenaren en BOA's (buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst bij de bestuurlijke instanties), zijn in het bezit van opsporingsbevoegdheid, en daarmee bevoegd tot het opmaken van een proces-verbaal. Een proces-verbaal wordt ingediend bij het Openbaar Ministerie. Deze instantie is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van (onder meer) milieudelicten. In de onderstaande tabel is aangegeven welke stappen het Openbaar Ministerie kan zetten nadat proces verbaal is opgemaakt.

Bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen
<ul style="list-style-type: none"> - aanschrijving voorafgaand aan waarschuwing - bestuursdwang - dwangsom - intrekken van de vergunning
Strafrechtelijke handhavingsmiddelen
<ul style="list-style-type: none"> - waarschuwing van opsporingsambtenaar - waarschuwingsbrief van Officier van Justitie - opmaken van proces verbaal <p>De Officier van Justitie kan de volgende formele stappen zetten;</p> <ul style="list-style-type: none"> - (vorderen van) opleggen van een voorlopige maatregel - al dan niet voorwaardelijk seponeren (niet vervolgen i.v.m. onvoldoende bewijs of het op dat moment niet opportuun zijn van vervolging) - aanbieden van een transactie eventueel onder voorwaarden - dagvaarden voor de strafrechter met eventueel <ul style="list-style-type: none"> ▪ vorderen van ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel ▪ vorderen van verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer van het inbeslaggenomen

121 Het bestuur heeft de mogelijkheid om, in overleg met het Ministerie van Justitie, haar toezichthouders als BOA te laten beëdigden (BOA staat voor 'Buitengewoon Opsporings Ambtenaar'). Om BOA te kunnen worden moet een toezichthouder voldoen aan specifieke opleidingseisen.

122 In de stadsregio Rotterdam wordt er naar gestreefd de werkzaamheden van de bestuursrechtelijke handhavingpartners en de strafrechtelijke handhavingpartners zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Om dat te bereiken is er onder meer een gemeenschappelijke handhavingstrategie ontwikkeld waarin afspraken zijn gemaakt over de toepassing van sanctiemiddelen.

123 Deze handhavingstrategie komt er, kortweg, op neer dat bestuurlijk en strafrechtelijk direct sanctionerend wordt opgetreden als sprake is van overtreding van voor het milieu belangrijke voorschriften (de zogenaamde kernvoorschriften). In alle andere gevallen zal eerst een waarschuwing worden gestuurd. Handhaven in één stap betekent niet altijd dat het bevoegde gezag direct een bestuurlijke handhavingsbeschikking neemt. Het onmiddellijk opleggen van een sanctiebeschikking gebeurt alleen “wanneer het duidelijk is dat zonder een sanctiebeschikking de overtreding niet binnen een door het bevoegd gezag redelijk geachte termijn wordt beëindigd en/of de legale situatie niet wordt hersteld.”

124 Ook is in de handhavingstrategie vastgelegd welke instantie wanneer het voortouw heeft bij de handhaving. Uitgangspunt is dat het voortouw met betrekking tot het reageren op overtredingen binnen inrichtingen ligt bij bestuurlijke instanties, tenzij er sprake is van (middel)zware milieucriminaliteit. In het laatste geval ligt het voortouw bij de politieorganisatie. Ook bij overtredingen in het vrije veld (land en water) ligt het voortouw in principe bij de politieorganisatie.

125 Het Openbaar Ministerie hanteert een lijst met kernbepalingen die uitgebreider is dan de lijsten die door de bestuurlijke partners worden gehanteerd. Op papier lijken de verschillen groter dan zij in de Rijnmondse praktijk zijn. Op hoofdlijnen is men het er wel over eens welke zaken wel of geen kernvoorschriften zijn. Het zijn juist de nuances waarover discussie kan ontstaan.

126 Niet altijd is voldoende capaciteit beschikbaar om voor alle zaken waar volgens de handhavingstrategie bestuursrechtelijk / strafrechtelijk tegen moet worden opgetreden dit ook daadwerkelijk te doen. Wanneer er sprake is van meer aanbod van zaken dan capaciteit, moeten keuzes worden gemaakt waar wel of niet direct wordt opgetreden. In dergelijke gevallen wordt uitgegaan van criteria als ernst van de overtreding en verwijtbaarheid van de dader. Bij het kiezen van het in te zetten strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctiemiddel wordt ook gekeken naar de effectiviteit en efficiency ervan. Dergelijke keuzes worden in goed onderling overleg tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingpartners gemaakt.

Ondersteunende instrumenten

127 Onder ondersteunende instrumenten vallen alle andere instrumenten die de overheid heeft naast wetgeving en handhaving.

128 Bij financiële instrumenten kan gedacht worden aan overdrachten aan lokale overheden, subsidies, regulerende heffingen, etc. Voorbeelden van communicatieve instrumenten zijn preventieve voorlichting en educatie, presentaties, bedrijfsbezoeken, voorlichtingsbrochures etc. Ook een convenant kan gezien worden als een ondersteunend instrument. Een convenant is een soort contract tussen overheid en bedrijfsleven dat niet geheel vrijblijvend is, maar ook niet juridisch afdwingbaar is.

129 Tenslotte kan de overheid zelf een aantal voorzieningen treffen om beleid uit te voeren. Het kan dan gaan om het inrichten van afvalstortplaatsen, zuiveringsinstallaties maar ook het opzetten van speciale bureaus of het verrichten van milieu-onderzoek.

De reikwijdte van het instrument handhaving is beperkt

130 In het voorgaande deel is duidelijk geworden dat handhaving geen op zichzelf staande entiteit is, maar onderdeel uitmaakt van een groter geheel. Dit groter geheel is van invloed op het functioneren en het rendement van het instrument. Maar het instrument handhaving loopt ook, los van de keten, tegen de grenzen van de eigen reikwijdte aan.

131 In deze paragraaf wordt de reikwijdte nader bekeken. Er wordt ingegaan op de volgende punten:-

- (a) nationaal handhavingsbeleid is reactief;
- (b) slagvaardigheid van bestuurlijke handhaving is onvoldoende;
- (c) handhaving is weinig transparant;
- (d) niet naleven is aan de orde van de dag;
- (e) controlebezoeken kunnen niet alles ondervangen:-
 - (i) vaker handhaven leidt niet oneindig tot beter naleefgedrag;
 - (ii) een handhavingsbezoek is een momentopname;
 - (iii) bedrijven leren de mazen van de wet kennen.

Wetgevende overheid is reactief

132 Milieuwetgeving, en dus ook de handhaving hiervan, kan eerder reactief dan pro-actief genoemd worden. Rampen zijn aanleiding om de regels te herzien en aan te scherpen. De omvang van de gevolgen van de ramp zijn leidend voor de mate van aanscherping. Dat de wetgever zich laat leiden door rampen en incidenten geeft aan dat nog steeds niet alle milieurisico's in beeld gebracht zijn. Kennelijk lukt het niet om met het handhavingsinstrument volledig zicht te krijgen op de afwijking van normen en wat dat betekent voor de veiligheid.

133 De vraag die dan beantwoord moet worden is of we deze beperking van het handhavingsinstrument aanvaarden en welke andere instrumenten kunnen worden ingezet naast handhaving om de veiligheid te vergroten.

Opslag en vervoer gevaarlijke stoffen

Binnen het Rijnmondgebied is de opslag en het transport van gevaarlijke stoffen een belangrijke risicofactor voor veiligheid van burgers (en milieu). Mede als gevolg van de brand bijopslagbedrijf CMI in 1996 in de Rotterdamse haven, heeft dit onderwerp de aandacht opgeëist. Het gaat dan met name om veiligheid in inrichtingen. Het is voor een handhaver moeilijk om zicht te krijgen op het naleven van veiligheidsvoorschriften tijdens het transport van gevaarlijke stoffen.

Transportcontroles worden slechts incidenteel gehouden en het naleefgedrag is niet bekend.

Tevens ontbreekt een 'meetlat' om de mate van naleving te kunnen vaststellen.

Om nieuwe rampen of 'bijna-rampen' te voorkomen wordt dit onderwerp nu pro-actief opgepakt. De verschillende handhavingspartners onderzoeken op welke wijze meer kan worden samengewerkt om beter zicht te krijgen op het transport van gevaarlijke stoffen. Eén van de mogelijkheden is het uitwisselen van gegevens over het naleefgedrag bij de opslag van gevaarlijke stoffen en de resultaten van uitgevoerde controles.

Slagvaardigheid van bestuurlijke handhaving is onvoldoende

134 Handhaving bestaat in wezen uit twee stappen:-

- (a) stap 1: het uitvoeren van controle op naleving van wet- en regelgeving;
- (b) stap 2: het uitvoeren van correctie indien tijdens de controle een overtreding geconstateerd wordt.

135 Stap 2 bestaat uit een groot aantal procedures die het daadwerkelijk uitvoeren van de correctie sterk vertragen. De overtreding moet onder andere bestuurlijk vastgesteld worden, de eigenaar van het bedrijf kan hiertegen bezwaar aantekenen, er volgt een handhavingstraject, de eigenaar heeft de mogelijkheid in beroep te gaan et cetera. Kortom: tussen het moment van constateren van een overtreding en de beëindiging van de overtreding zit vaak een lange periode. Dit heeft een negatief effect op de slagvaardigheid van het instrument handhaving en hoe deze ervaren wordt door de doelgroep.

136 Een andere factor die de slagvaardigheid van handhaving negatief beïnvloedt betreft de juridische overdraagbaarheid. Op dit moment is het in de wet zo geregeld dat de vergunning van een bedrijf juridisch overdraagbaar is van de ene op de andere persoon. De overdracht is een puur administratieve handeling die weinig inspanning vergt. De sancties die aan de vergunninghouder van het bedrijf zijn opgelegd, worden echter niet meegenomen bij de overdracht. Sancties zijn namelijk niet juridisch overdraagbaar. Op die manier kunnen sancties ontweken worden.

Handhaving is weinig transparant

137 De procedure bij vergunningverlening is erop gericht om belanghebbenden de mogelijkheid van inspraak te geven. Indien de vergunning eenmaal is verleend komt het aan op controleren. Juist de controlefrequentie is voor een belanghebbende interessant. Het controleren van een opslagruimte voor gevaarlijke stoffen is voor omwonenden van groter belang dan de vergunningverlening op zich. Stel dat de handhaver eens in de vier jaar langs komt, kun je dan nog spreken van controle? Transparantie in het handhavingsbeleid is daarom misschien wel van grotere relevantie dan transparantie in de vergunningprocedure. De wijze van handhaven is nu echter niet zichtbaar voor omwonenden. Men weet niet hoe vaak een bedrijf wordt gecontroleerd, wat de resultaten zijn en welke tekortkomingen worden geconstateerd.

138 In toenemende mate is men het eens dat burgers wel het recht hebben om dit te weten. Binnen de EU is momenteel een wetsvoorstel in voorbereiding voor verruiming van de richtlijn 'Vrije toegang tot milieu-informatie'. De verruiming omvat de verplichting voor overheden om belanghebbenden toegang te geven tot alle documenten die de overheid op milieugebied heeft via de huidige beschikbare ICT-middelen. Het gaat dan om openbare stukken, zoals beleidsprogramma's, handhavingsprogramma, handhavingsverslagen et cetera. Ook kan gedacht worden aan extra mogelijkheden, zoals een geografische kaart waarop de opslagplaatsen van gevaarlijke stoffen zijn geïndiceerd of waarop stankcirkels zijn ingetekend.

Niet naleven is aan de orde van de dag

139 Handhavers zijn zich ervan bewust dat er voortdurend situaties zijn waarin sprake is van niet naleving van de wet- en regelgeving. Deze situaties ontstaan bijvoorbeeld doordat vergunningverlening in onvoldoende mate aansluit op de actualiteit. Uit onderzoek voor de Wet milieubeheer in Rotterdam blijkt dat 60% van de bedrijven niet alle voorschriften naleeft. Bedenk daarbij dat elk jaar niet meer dan 25% van de bedrijven wordt gecontroleerd, en het is duidelijk dat voorschriften vaker niet worden nageleefd dan wel.

140 In dergelijke situaties accepteert de overheid dat er een zeker risico voor het milieu bestaat. Helaas zijn dit soort situaties moeilijk te vermijden. De beperkte beschikbare middelen en het wettelijk instrumentarium dwingt de overheid tot het maken van keuzes. Burgers en bestuurders realiseren zich dit onvoldoende.

Controlebezoeken kunnen niet alles ondervangen

141 Handhaving is geen wondermiddel. Voor bedrijfscontroles (of surveillance in een natuurgebied) geldt natuurlijk: hoe vaker hoe beter. Toch moet dit middel ook gerelativeerd worden. In onderstaande paragrafen worden een aantal punten genoemd.

Een handhavingsbezoek is een momentopname

142 Zelfs wanneer een bedrijf bij een controlebezoek alle voorschriften naleeft, is onzeker of dat de dag daarna nog steeds het geval is. Op het moment dat de handhaver binnenkomt kan alles in orde zijn, maar hoe de situatie is zodra de handhaver is vertrokken is niet bekend.

Voorzieningsvoorschriften vereisen een andere controle dan gedragsvoorschriften

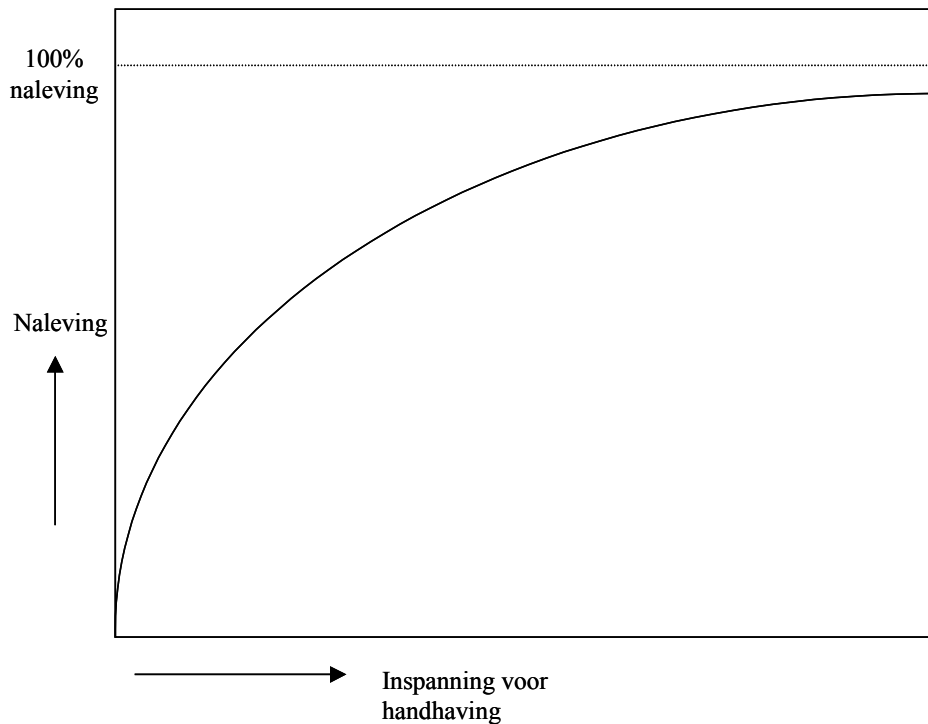
143 De controle van vaste veiligheidsvoorzieningen vereist een andere aanpak dan de controle van gedragsvoorschriften. Vaste voorzieningen, bijvoorbeeld een vloestofdichte vloer en brandwerende muren, maar ook calamiteitenplannen en dergelijke, moeten in eerste instantie gecontroleerd worden op aanwezigheid. Wanneer ze aanwezig zijn moet de kwaliteit ervan getoetst worden; dat is vaak geen eenvoudige opgave.

144 Naast deze voorzieningen moeten bedrijven echter ook een groot aantal gedragsvoorschriften naleven. Deze zijn eigenlijk nog lastiger te controleren. Denk bijvoorbeeld aan een kluis voor de opslag van gevaarlijke stoffen. De deur van deze kluis moet voorzien zijn van een deurdranger zodat de deur steeds gesloten is tenzij. Het feit dat men de deur blokkeert zodat de deurdranger niet meer werkt, omdat dat makkelijker is bij het in en uitladen van de stoffen, is nauwelijks te controleren. Hetzelfde geldt voor het ‘journaal gevaarlijke stoffen’. Dat is een overzicht dat bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken in de administratie moeten bijhouden. Het overzicht moet constant actueel zijn, maar handhavers kunnen moeilijk vaststellen of dat in de praktijk ook het geval is.

145 Gedragsvoorschriften zijn eigenlijk alleen te controleren met permanent toezicht. Om toch een indruk te hebben van de mate van naleving, kijken toezichthouders of bedrijven risicovolle handelingen geborgd hebben in de organisatie, bijvoorbeeld door middel van managementsystemen voor ISO 14001 (milieu) of ISO 9001 (kwaliteit). Een andere indicator voor borging is het opleidingsniveau van de werknemers. Een cursus over de omgang met gevaarlijke stoffen verhoogt het bewustzijn van de risico’s, en zal het naleven van gedragsvoorschriften bevorderen. Op deze manier kan toch een indruk verkregen worden van de mate van naleving van gedragsvoorschriften.

Meer handhaven leidt niet recht evenredig tot beter naleefgedrag

146 Meer handhaven leidt tot betere naleving van de regels. Hiervoor geldt echter een bepaald ‘optimum’. Het verband tussen meer handhaven en verbetering van het naleefgedrag is niet recht evenredig. Uiteindelijk zal het effect van een controlebezoek op de naleving steeds minder worden. Ook bestaat er een wisselwerking tussen strafmaat en pakkans: overtredingen die de handhaving opzettelijk bemoeilijken (bijvoorbeeld wanneer een meetapparaat met opzet verkeerd is ingesteld) worden harder bestraft. In onderstaande figuur is dit grafisch weergegeven.



Afbeelding 4: Meer handhaven leidt niet recht evenredig tot beter naleefgedrag

147 De constatering dat meer handhavingsinspanningen niet direct in verhouding staan tot een verbetering van het naleefgedrag, betekent dat er selectief moet worden omgegaan met de inzet van het handhavingsinstrument. De roep om extra controles naar aanleiding van incidenten moet dan ook in dit licht worden gezien.

Bedrijven leren de mazen van de wet kennen

148 Iedereen kent wel de werkwijze van flitspalen voor het opsporen van overtredingen van de maximum snelheid. Indien sommige mensen eenmaal de plaats van deze palen kennen, remmen ze daar af om vervolgens weer gas te geven. Ook bedrijven kennen zo langzamerhand de werkwijze van de handhavers en de mazen van de wet en spelen hier op in. Tuinders moeten allerlei voorzieningen treffen voor het lozen van hemelwater op het oppervlaktewater. De handhaving ligt in handen van bijvoorbeeld een zuiveringsschap. Indien het bedrijf nu besluit om in de bodem te gaan lozen, waarvoor ook allerlei regels gelden, kan het zuiveringsschap hierop niet handhaven, omdat de gemeente bevoegd gezag is voor dit type lozing en hier niet actief op controleert.

149 Dit soort trucjes raken binnen de branche snel genoeg bekend. Ze kunnen voorkomen worden door goede samenwerking en versterkte communicatie tussen verschillende handhavingspartners, maar het heeft ook te maken met matige wetgeving. Zo zijn er diverse voorbeelden te bedenken die de handhaving bemoeilijken en een 100% naleving eigenlijk onmogelijk maken.

150 In dit hoofdstuk is beschreven dat handhaving onderdeel uitmaakt van een geheel, en dat het succes van handhaving voor een belangrijk deel hiervan afhankelijk is. Deze afhankelijkheid van het voortraject in de keten zegt nog niets over de uitvoering van handhaving of over de slagvaardigheid en kwaliteit van het instrument zelf, hoewel daar uiteraard ook het een en ander aan valt te verbeteren.

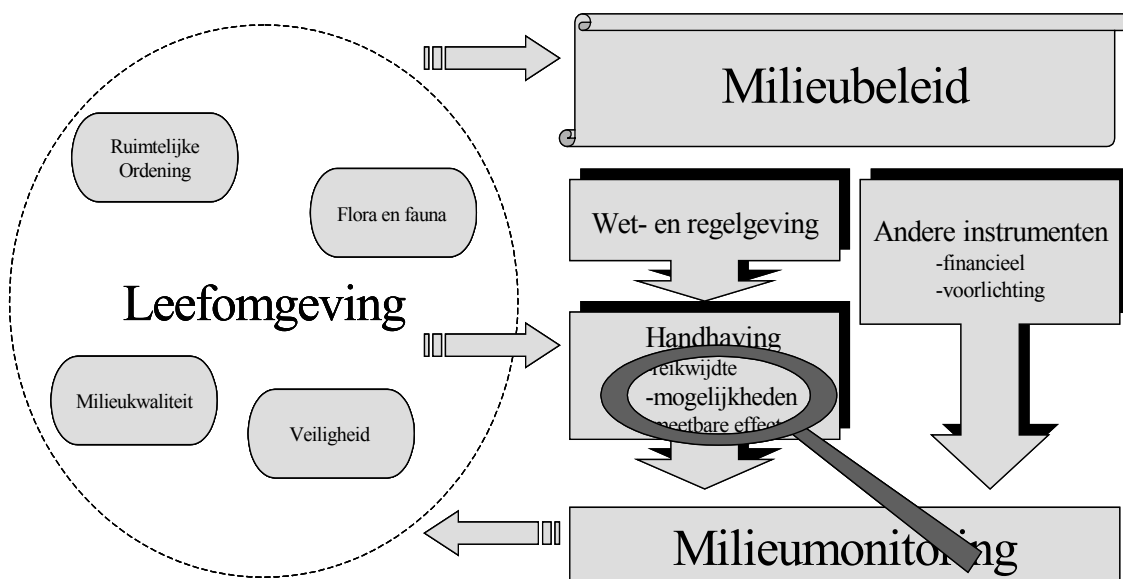
151 Toch zijn er mogelijkheden de positie van handhaving te versterken en de aansluiting op andere onderdelen van de keten te verbeteren. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

2 Mogelijkheden van het instrument handhaving

201 Milieuwetgeving is omvangrijk en de doelgroep van handhaving is groot. Bovendien zijn de beschikbare financiële en personele middelen van handhaving beperkt. Dit betekent dat het instrument handhaving op efficiënte wijze moet worden ingezet. Er moeten keuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld welke bedrijven in ieder geval gecontroleerd worden, welke diepgang de controles dienen te hebben en met welke frequentie ze worden uitgevoerd. Deze keuzes kunnen opgesplitst worden in vier stappen:-

- (a) identificeren: welke milieuproblemen vinden we belangrijke en wat kan handhaving betekenen in de aanpak ervan?
- (b) prioriteren: welke branches en welke bedrijven eerst of in ieder geval?
- (c) uitvoeren: welke methode levert meeste rendement op?
- (d) rapporteren: hoe de effecten van handhaving inzichtelijk maken?

202 In Rijnmond zijn verschillende instrumenten in gebruik om deze stappen op objectieve en verantwoorde wijze af te leggen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste hiervan besproken.



Afbeelding 5: Inzicht vergroten in de mogelijkheden van het instrument handhaving

Integrale gebiedsanalyse: waar liggen de grootste milieuproblemen?

203 De integrale gebiedsanalyse is een hulpmiddel om (gebiedsspecifieke) doelstellingen en prioriteiten vast te stellen. Het biedt een houvast om keuzes te kunnen maken welke milieu-onderwerpen in ieder geval de aandacht van handhaving verdienen en welke onderwerpen op de tweede plaats komen.

204 De gebiedsanalyse is eigenlijk een soort marketingonderzoek voor de regionale en/of lokale handhaving. De analyse moet antwoord geven op vragen als: welke milieubelasting wordt in de regio veroorzaakt? Welke wet- en regelgeving speelt daarbij een rol? Welke bedrijven verdienen dan de meeste aandacht? Deze vragen worden vanuit een integraal perspectief benaderd, dat wil zeggen vanuit alle kleursporen van regelgeving: grijs (bedrijven), groen (buitengebied, flora en fauna), blauw (water) en rood (ruimtelijke ordening).

205 In de stadsregio Rotterdam is onlangs een integrale gebiedsanalyse uitgevoerd. Op basis van regionale documenten werd een eerste groslijst samengesteld van (regionale) beleidsdoelstellingen. In een workshop zijn aan deze groslijst een aantal actuele problemen toegevoegd aan de hand van krantenkoppen. Vervolgens werd via verschillende workshops, discussierondes en interviews de lijst verder uitgeselecteerd. Een belangrijk afwegingspunt was de mogelijke rol die handhaving zou kunnen spelen in de aanpak van het probleem.

206 Aan de workshop namen vertegenwoordigers van verschillende kleursporen deel, zowel beleidsmakers, handhavers als vertegenwoordigers van de milieubeweging. Ook waren de leden van de Lokale Milieu Overleggen uitgenodigd voor deelname.

Onderwerpen geselecteerd in de integrale gebiedsanalyse Rijnmond

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| - Handhaving van bestemmingsplannen (stedelijk gebied en buitengebied) |
| - Samenwerken aan veilige opslag en veilig transport van gevaarlijke stoffen |
| - Organiseren signaaltoezicht groene handhaving ter bescherming van soorten en gebieden |
| - Samenwerken aan emissiereductie bestrijdingsmiddelen |
| - Bevorderen toepassing Bouwstoffenbesluit door overheid en bedrijven |

207 Voor de geselecteerde onderwerpen zijn projectbeschrijvingen opgesteld. Ieder project heeft tot doel het naleefgedrag te verbeteren. Daarom is het van belang dat de betrokkenen gaan formuleren hoe hoog het gewenste naleefgedrag moet liggen, en dat inzicht wordt verkregen in het huidige naleefgedrag.

208 Een punt van verbetering op de integrale gebiedsanalyse is dat de uiteindelijke lijst van onderwerpen een zekere mate van subjectiviteit bevat. Door de gehanteerde methodiek (workshops, interviews, discussie) is dit ook moeilijk te vermijden. Een echt ‘objectieve’ methodiek is tot nu toe echter niet voorhanden. De uitdaging waar Rijnmond voor staat is zoveel mogelijk objectiviteit in de methodiek te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door de analyse periodiek uit te voeren en door de analyse zoveel mogelijk te koppelen aan beleidsvorming.

De Tafel van Elf: in welke gevallen is handhaving het juiste instrument?

209 De Tafel van Elf vormt een bruikbaar hulpmiddel bij de afweging of handhaving wel het juiste instrument is om het naleefgedrag te beïnvloeden. Dit is een landelijk model dat ontwikkeld is om in te schatten in hoeverre wetgeving zal worden nageleefd. Het model bestaat uit drie groepen dimensies: dimensies voor spontane naleving, de controle dimensie en de sanctie dimensie. Elke groep is onderverdeeld in dimensies, met elk hun eigen subdimensies (zie tabel). Invulling van deze dimensies maakt duidelijk waar doelgroepen van wetgeving op reageren.

Groep	Dimensie
Spontane naleving	<ol style="list-style-type: none"> 1. kennis van regels 2. kosten / baten 3. mate van acceptatie 4. gezagsgetrouwheid doelgroep 5. informele controle
Controle dimensie	<ol style="list-style-type: none"> 6. informele meldingskans 7. controlekans 8. detectiekans 9. selectiviteit
Sanctie-dimensie	<ol style="list-style-type: none"> 10. sanctiekans 11. sanctie-ernst

210 De Tafel van Elf kan ook gebruikt worden om te kiezen in welke situatie de inzet van het instrument handhaving het meest effectief is, of wanneer beter gekozen kan worden voor één van de andere beleidsinstrumenten. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het communicatie-instrument in bepaalde gevallen meer effect sorteert (en ook efficiënter is qua inzet van personeel) dan het handhavingsinstrument.

211 Door middel van doelgerichte, preventieve voorlichtingsacties over bepaalde regels kan de spontane naleving in een branche misschien aanzienlijk verhoogd worden, terwijl dit effect met (steekproefsgewijze) bedrijfscontroles wellicht minder snel bereikt zou zijn. Hierdoor wordt ruimte gecreëerd om de bedrijfscontroles van handhaving te concentreren op andere branches, om de beschikbare handhavingscapaciteit zo doelgericht mogelijk in te zetten.

212 Indien een controle wordt uitgevoerd bij een bepaalde branche kan het een voordeel zijn om hier in de pers bekendheid aan te geven. De belangrijkste tekortkomingen en de sancties die daarop kunnen volgen kunnen worden geschetst, waardoor het voor andere minder aantrekkelijk wordt om te proberen regelgeving te ontduiken.

Handhaving op maat: wie zijn de best presterende bedrijven?

213 Zowel bij DCMR als bij Rijkswaterstaat wordt gewerkt met een systeem voor ‘handhaving op maat’. Op basis van dit systeem kunnen bedrijven worden ingedeeld in drie categorieën: koplopers, middenmoters en achterblijvers.

214 Het doel van deze indeling is om deze richtinggevend te laten zijn voor het aantal toezichtsuren dat ingezet wordt op een bedrijf. Het aantal toezichtsuren (in de vorm van controlebezoeken) wordt vastgesteld op basis van de milieubelasting van de bedrijfsactiviteiten plus het milieurisico dat deze activiteiten vormen. Een bedrijf dat goed presteert op milieugebied wordt ‘beloond’ doordat er minder controlebezoeken worden uitgevoerd. De beschikbare handhavingscapaciteit kan dan worden gericht op die bedrijven waar dat echt nodig is, zodat het rendement van de handhavingsinspanningen wordt verhoogd.

215 Volgens de ‘handhaving op maat’-systematiek kan een bedrijf punten verliezen dan wel verdienen op basis van twee prestatiecriteria:-

- (a) mate waarin voldaan wordt aan wettelijk verplichte milieuprestaties:-
 - (i) overtreding tijdens een controle die leidt tot een brief met handhavingsparagraaf;
 - (ii) overtreding tijdens een nacontrole volgend op een brief met handhavingsparagraaf;
 - (iii) ernstige overtreding waarbij direct een strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk handhavingstraject wordt ingezet;
- (b) mate waarin vrijwillige milieuprestaties zijn uitgevoerd.

216 Er is bewust gekozen voor het criterium ‘brief met handhavingsparagraaf’ als graadmeter voor het beoordelen van wettelijke milieuprestaties, omdat daarbij de afweging over de milieurelevantie van de overtreding heeft plaatsgevonden. Een verder gaande gewichtsbepaling van de overtreding op basis van kern- of aanvullende voorschriften wordt niet zinvol geacht, omdat deze per bedrijfstak sterk verschillen.

217 Wanneer een bedrijf als ‘koploper’ wordt aangemerkt, resulteert dat in een halvering van het standaardaantal toezichtsuren. De milieuprestaties die het bedrijf in het verleden behaalde (circa de voorgaande drie jaren) tellen ook mee. Voor middenmoters geldt handhaving van het aantal toezichtsuren. Voor achterblijvers wordt het standaardaantal toezichtsuren verdubbeld.

218 In toenemende mate verwachten we van bedrijven dat ze zelf de verantwoordelijkheid oppakken om hun zaken op orde te brengen. Een aantal van de grote bedrijven in Rijnmond beschikken over een ISO 14001 milieuzorgsysteem. Op basis van dit systeem worden door bedrijven zelf controles, interne audits uitgevoerd en laten ze hun milieuzorgsysteem toetsen middels een externe audit, door een bureau dat daartoe bevoegd is. Deze systematiek zou een bedrijf tot koploper kunnen maken. Toch is een gecertificeerd zorgsysteem nog onvoldoende waarborg voor de handhaver. Bij controles blijkt dat ook deze bedrijven soms niet voldoen aan ‘standaard’ richtlijnen (bijvoorbeeld de CPR 15 voor opslag gevaarlijke stoffen).

Verschillende uitvoeringsmethodes om controlewerkzaamheden optimaal te benutten

219 Voor de uitvoering van de controles zijn verschillende methodes ontwikkeld. Hieronder worden er een aantal besproken die (onder meer) in Rijnmond worden toegepast:-

- (a) Programmatische handhaving: hoe kan het handhavingsinstrument het meest efficiënt worden ingericht?
- (b) Administratief toezicht: via de administratie vaststellen of een bedrijf aan de regels voldoet;
- (c) Signaaltoezicht: oog en oor zijn voor andere partners.

Programmatische handhaving: hoe kan het handhavingsinstrument het meest efficiënt worden ingericht?

220 Met de notitie ‘Programmatische handhaving’ van het Servicepunt Handhaving is in Rijnmond een impuls gegeven aan integrale handhaving. Integraal handhaven betekent optimale afstemming en samenwerking tussen de verschillende kleursporen milieuregelgeving. Het doel hiervan is de efficiëntie en effectiviteit van de handhaving te verbeteren en uiteindelijk het naleefgedrag van milieuregelgeving te verhogen.

221 Om dit te bereiken wordt momenteel gewerkt aan de voorbereiding van een Meerjarenprogramma Integrale Handhaving. In dit programma moet de samenwerking en afstemming tussen handhavers van verschillende kleursporen meer vorm en inhoud krijgen. De eerste stappen om het programma op te stellen zijn reeds gezet: een evaluatie-onderzoek naar het functioneren van de Bestuursovereenkomst handhavingssamenwerking (zie Bijlage C) en het uitvoeren van een integrale gebiedsanalyse.

222 In het vervolgtraject zal onder andere een consultatieronde worden gehouden langs de Lokale Milieu-overleggen, om te inventariseren welke gebieden en thema’s geschikt zijn voor samenwerkingsprojecten. Het uiteindelijke meerjarenprogramma moet projecten bevatten die meerwaarde bieden en die zich richten op regelgeving waarvan het naleefgedrag ‘lager is dan gewent’.

Administratief toezicht: via de administratie vaststellen of een bedrijf aan de regels voldoet

223 Administratief toezicht is een relatief nieuw handhavingsinstrument. Deze financieel-economische analyse van de bedrijven geeft een gedetailleerd inzicht in het reilen en zeilen van de bedrijven. De bedrijfsgegevens in de administratie worden gekoppeld aan de diverse andere registraties binnen het bedrijf. Bij afvalstoffen wordt de hele keten onderzocht die stoffen doorlopen, van ondoener via inzamelaar tot en met de eindverwerker. Hierdoor krijgen handhavers een veel completer beeld van bedrijven en kan dus ook beter gecontroleerd worden of alles volgens de regels verloopt.

224 Met administratief toezicht kunnen overtredingen aan het licht komen die anders niet waren opgemerkt. Een bedrijf dat niet registreert wat aan afvalstoffen wordt in- en uitgevoerd, maar wel een rekening stuurt naar een klant, heeft iets uit te leggen.

Signaaltoezicht: oog en oor zijn voor andere partners

225 Eén van de methodes om samen te werken bij de uitvoering van de reguliere handhavingswerkzaamheden is signaaltoezicht. Signaaltoezicht betekent toezicht door een partij wat niet (direct) tot zijn eigen taak hoort maar onder de kerntaken valt van een andere partij. De ene partij signaleert (mogelijke) overtredingen voor een andere partij, dit wordt ook wel een ‘oog- en oorfunctie’ genoemd.

226 In de stadsregio Rotterdam is het belang van het instrument signaaltoezicht onderkend. Er is de afgelopen jaren al aardig wat energie gestoken in het ontwikkelen van signaaltoezicht tussen de partners van grijze regelgeving en blauwe regelgeving. Van meer recente datum is de aandacht voor signaaltoezicht tussen groene, grijze en blauwe regelgeving. Er zijn zeker raakvlakken in de handhaving op deze terreinen, die in projectverband verder uitgezocht zullen worden. Voor het doorgeven van de signalen voor groene regelgeving wordt reeds gebruik gemaakt van een centraal telefonisch meldpunt.

Rapporteren over handhaving: welke effecten heeft handhaving opgeleverd?

227 De communicatie over handhaving is lastig. Het is vaak moeilijk om aan te geven wat de relatie is tussen handhavingsacties en het effect ervan. Zeker het uiteindelijke effect op het milieu. Toch kan gewerkt worden met illustrerende voorbeelden, die immers vaak wel voorhanden zijn. Meestal zijn er wel meetbare doelstellingen geformuleerd. De informatie om de resultaten meetbaar te maken of te formuleren moet dan wel geleverd worden of beter toegankelijk worden gemaakt. Omdat dit tijd kost moet de keuze om te rapporteren in effecten over handhaving een bewuste keuze zijn op bestuurlijk niveau.

228 In de praktijk wordt al steeds meer toegewerkt naar effectgerichte resultaatmeting. Voor emissies van bestrijdingsmiddelen door drift (dat wil zeggen bestrijdingsmiddelen die niet op het gewas terechtkomen maar worden meegevoerd door de wind) is landelijk bijvoorbeeld een emissiereductie van 90% vastgesteld. In de vergunning wordt deze normreductie vastgelegd, vervolgens moet via handhavingscontroles bekeken worden of aan de reductie wordt voldaan. Het rapporteren van het aantal controles, dwangsommen en processen verbaal is dan niet langer voldoende.

229 De centrale vraag is nu welke handhavingsactiviteiten uitgevoerd moeten worden om te controleren of de doelstelling van 90% wordt behaald. Er kan worden vastgesteld welke mate van naleefgedrag nodig is om de doelstelling te realiseren. Vervolgens moet dan duidelijk worden hoe de uitgevoerde handhavingsactiviteiten hieraan hebben bijgedragen. De uitdaging voor milieuhandhavers is handig omgaan met de bereikte resultaten door de juiste voorbeelden te noemen.

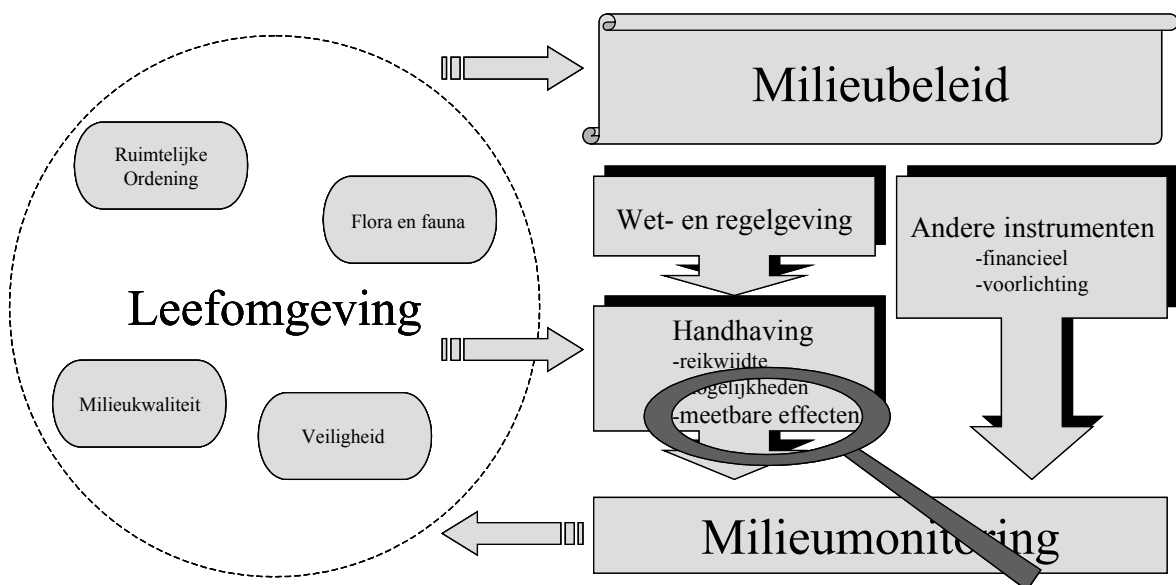
230 In onderstaande tabel zijn de instrumenten die in dit hoofdstuk werden besproken nog eens op een rij gezet. In de tweede kolom staan de hoofdvragen, de belangrijkste keuzes van handhaving, waar deze instrumenten in kunnen ondersteunen. Hierbij geldt dat de instrumenten Tafel van Elf, de integrale gebiedsanalyse, Handhaving Op Maat en Programmatisch handhaven beleidsmatige instrumenten zijn, en de andere hulpmiddelen uitvoeringsinstrumenten voor handhaving.

Instrument	Hulpmiddel bij de vraag:
Integrale gebiedsanalyse	Welke milieuproblemen verdienen de meeste aandacht?
Tafel van Elf	In welke gevallen is handhaving het juiste instrument?
Handhaving op maat	Wie zijn de slechtst presterende / meest problematische bedrijven op milieugebied?
Programmatisch handhaven	Hoe richt ik het handhavingsinstrument het meest efficiënt in?
Verschillende uitvoeringsmethodes	Hoe haal ik het meeste rendement uit handhavingswerkzaamheden?
Handhavingsindicatoren	Hoe kan ik de resultaten van handhaving het best in beeld brengen?

231 In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op het rapporteren over handhaving met indicatoren.

3 Het effect van handhaving in beeld in Rijnmond

301 In het voorgaande deel is ingegaan op de reikwijdte en de mogelijkheden van het instrument handhaving. Uitgaande van de beperkte maakbaarheid van het instrument handhaving, valt er echter nog wel het één en ander te verbeteren aan de beheersing ervan. Eén van de verbetermogelijkheden ligt in het transparant maken van de effecten van handhaving. In de stadsregio Rotterdam willen de handhavingpartners zich inzetten voor verbetering van de monitoring van de handhaving. Daarom is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een indicator ‘naleefgedrag’.



Afbeelding 6: Inzicht vergroten in de effecten van het instrument handhaving

Meetbaar maken van handhavingsresultaat is noodzakelijk

302 Handhaving is erop gericht om een beter naleefgedrag bij bedrijven te bewerkstelligen. De vooronderstelling is dat betere naleving van milieuregels zal leiden tot minder milieubelasting, maar er kan geen direct verband gelegd worden tussen het effect van handhavingswerkzaamheden en het verbeteren van de milieusituatie. Met andere woorden: handhaving is een instrument met een indirecte werking. Daarom is het lastig de directe resultaten van handhaving inzichtelijk te maken.

303 Toch is het belangrijk de resultaten van handhaving te meten. Het bestuur heeft sturingsinformatie nodig om met de afdeling handhaving af te kunnen spreken wat het moet gaan doen en met welke frequentie. Ieder controle kost geld, dus als er honderd controles zijn uitgevoerd is het belangrijk om te weten wat voor effect deze controles hebben gehad. Gaan bedrijven de regels nu beter naleven? Welke milieubelasting zou zijn ontstaan als er niet was gecontroleerd; hadden de bedrijven dan meer afval veroorzaakt?

304 Monitoring kan meerdere doelen dienen en is een noodzakelijk onderdeel van de beleidscyclus. Het meetbaar maken van handhaving is een lastige opgave, die al tot veel discussie heeft geleid onder handhavers. Maar het verkrijgen van inzicht in de effecten van handhaving is zo langzamerhand onvermijdelijk geworden. Als er meetbare beleidsdoelstellingen geformuleerd kunnen worden, dan moeten de effecten van de handhaving van dat beleid ook meetbaar gemaakt kunnen worden. Pas dan kan het belang van milieuwethandhaving worden aangetoond.

Van aantallen controles naar naleefgedrag

305 Om de resultaten van handhaving zichtbaar te maken werd, en wordt, voornamelijk gerapporteerd over aantallen uitgevoerde controles, hercontroles en bestuursrechtelijk optreden. Men spreekt wel over de BUGM-, VOGM- en VRV-periodes², waarin gemeenten en provincies op grond van financiering door het Rijk verantwoording moesten afleggen over deze aantallen. Per branche was bepaald hoe vaak een controle uitgevoerd moest worden. Dit werd het ‘adequaat handhavingsniveau’ genoemd. Het grote nadeel van deze methode is dat deze wel iets zegt over de inspanningen die de overheidsorganisatie heeft verricht, maar niet wat die inspanningen hebben opgeleverd.

306 Hoewel de rapportage over aantallen controles nog niet ideaal is, is het een zekere basis. Het maakt in ieder geval duidelijk dat bedrijven regelmatig worden bezocht en dat hercontroles worden uitgevoerd.

307 De vraag is nu hoe een stap verder te komen. Hoe kan worden aangegeven wat de controles hebben opgeleverd? Men is het er wel over eens dat naleefgedrag het uitgangspunt moet zijn. Naleefgedrag betekent de mate waarin bedrijven voorschriften nakomen. De aanname is dan dat naleefgedrag bijdraagt tot het bereiken van milieudoelen.

² BUGM staat voor Bijdragereling uitvoering gemeentelijk milieubeleid. VOGM betekent Vervolgbijdrageregeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid. Dit zijn financieringsregelingen ter ondersteuning van het gemeentelijk milieubeleid. Voor de provincies werd met betrekking tot een vergelijkbare regeling gesproken van de Van Rijn en Vellekoop gelden.

308 Helaas is het niet zeker dat de naleving van een voorschrift direct het gevolg is van een controle die is uitgevoerd. Naleving is eerder een indicatie van wat het bedrijf zelf heeft gepresteerd en pas indirect wat het resultaat is van de inspanning van handhavende instantie. Wel is er een algemeen verband tussen het uitvoeren van controles en de naleving van voorschriften door bedrijven. Handhavers zijn het er dan ook over het algemeen wel over eens dat naleefgedrag een geldige indicator is om de resultaten van handhaving in uit te drukken.

Naleefgedrag gekoppeld aan milieugevolgen levert goede sturingsinformatie op

309 Een indicator voor naleefgedrag maakt het mogelijk voor het bestuur beter in staat prioriteiten te stellen voor de handhaving. Nog meer significant is de koppeling van naleefgedrag met milieurisico's en -gevolgen. Het is voor een bestuurder interessant om te weten welke gevolgen voor het milieu een bepaald naleefgedrag heeft. Er mag vanuit worden gegaan dat een slecht naleefgedrag grotere milieurisico's met zich meebrengt. Als bedrijven bijvoorbeeld niet werken met een brandveilige kluis voor de opslag van brandbare stoffen is de kans op calamiteiten groter.

310 Als het lukt om naleefgedrag te koppelen met milieurisico's of mogelijke milieugevolgen, levert dat nog betere sturingsinformatie op. Het bestuur kan dan besluiten om extra controles uit te voeren naar brandveilige opslag van stoffen, omdat het niet-naleefgedrag te hoog is gezien de milieurisico's.

Aandachtspunten voor het werken met een indicator naleefgedrag

311 Om te weten hoe een branche als geheel voorschriften naleeft, is het van belang een indicator te ontwikkelen die het naleefgedrag voor alle bedrijven in die branche in beeld brengt. Dat kan betekenen dat de verschillende regels waar deze bedrijven aan moeten voldoen, tegen elkaar moeten worden afgewogen. Omdat vergelijking van alle voorschriften en regels ondoenlijk is, moet worden bepaald welke de belangrijkste zijn. Vervolgens moet de naleving van verschillende voorschriften in vergelijkbare termen worden uitgedrukt.

312 Stel bijvoorbeeld dat er tien tankstations in een regio zijn en dat vijf hiervan alle veiligheidsvoorschriften naleven. Twee hebben zich niet schriftelijk laten registreren (een wettelijke, zij het papieren verplichting). Kan dan gesproken worden van een naleefgedrag van 50%, omdat er onder de helft van de bedrijven overtredingen geconstateerd zijn? Of is de registratieverplichting eigenlijk minder belangrijk en kan het naleefgedrag onder tankstations dus gesteld worden op 70%?

313 Dit voorbeeld illustreert dat er nogal wat haken en ogen zitten aan het ontwikkelen van een indicator ‘naleefgedrag’.

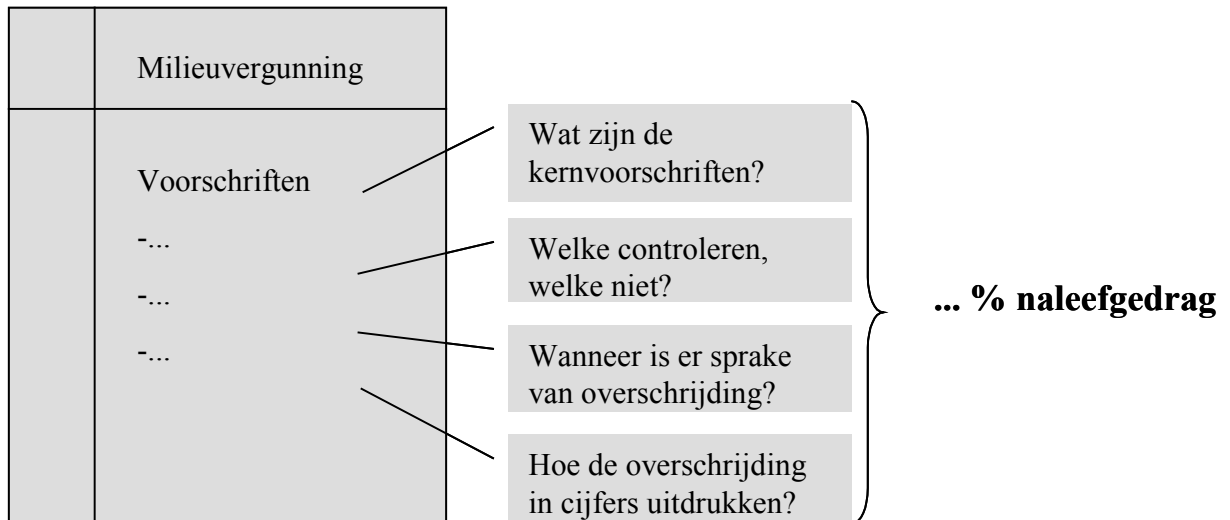
314 In onderstaande paragrafen worden er een aantal genoemd, die steeds betrekking hebben op het milieueffect. Dit zijn de volgende punten:-

- (a) welke voorschriften zijn cruciaal;
- (b) het belang van naleving is per bedrijfstak verschillend;
- (c) de mate van naleving of overschrijding is van belang;
- (d) niet alle voorschriften worden bij elk bezoek gecontroleerd;
- (e) de handhaver kan niet altijd alle overtredingen constateren;
- (f) controles van gedragsvoorschriften zijn momentopnames

Welke voorschriften zijn cruciaal?

315 Een bedrijf moet voldoen aan verschillende wettelijke normen. Een handhaver heeft in principe niets te zeggen over deze door het bestuur vastgestelde normen, die zijn vastgelegd in de vergunning- of algemene voorschriften. Maar omdat een handhaver niet in staat is alle voorschriften te controleren, moet het bestuur een keuze maken welke voorschriften als eerste of in ieder geval gecontroleerd moeten worden.

316 In de praktijk werkt men wel met de term ‘kernvoorschriften’ of ‘kernbepalingen’. Dit zijn de belangrijkste voorschriften uit de vergunning (dat wil zeggen dat niet-naleving van deze voorschriften de grootste gevolgen voor het milieu zou hebben in vergelijking met de overige voorschriften). Het controleren op naleving van de kernvoorschriften krijgt bij een bedrijfsbezoek prioriteit. De praktijk leert echter dat nog niet eenduidig is vastgesteld welke voorschriften tot de kernvoorschriften gerekend moeten worden. Bovendien is dit per bedrijfstak verschillend. De keuze om bij het meten van de naleving een onderscheid te maken tussen kernvoorschriften en overige voorschriften maakt het noodzakelijk om hierin duidelijkheid te scheppen.



Afbeelding 7: Keuzes bij het ontwikkelen van een indicator naleefgedrag

Het belang van naleving is per bedrijfstak verschillend

317 In iedere bedrijfstak spelen weer andere milieuzaken. Voor chemische wasserijen is het met name volksgezondheid, voor tankstations veiligheid. Ook kan het algemeen naleefgedrag per bedrijfstak verschillen. Met behulp van de indicator naleefgedrag kunnen prioriteiten gesteld worden op brancheniveau (conform de systematiek van Handhaving Op Maat op bedrijfsniveau). Maar ook dan is het niet mogelijk om alle risico's uit te sluiten. Wanneer negentig procent van de branche goed naleeft maar één bedrijf een essentieel voorschrift niet, blijft er een groot risico bestaan.

De mate van naleving of overschrijding is van belang

318 Overtredingen verschillen in ernst en omvang. Een overschrijding van de geluidsnorm door een horecabedrijf heeft andere gevolgen dan wanneer datzelfde bedrijf frituurvet door de gootsteen spoelt. Toch blijft het in beide gevallen een overtreding van de norm.

319 Welke overtreding moet worden meegenomen in de indicator naleefgedrag, is een bestuurlijke keuze. Handhavers controleren en rapporteren vervolgens of er sprake is van een overtreding of niet, zonder onderscheid te maken in de ernst van de overtreding. Een overschrijding wordt altijd, ongeacht de ernst ervan, beschouwd als niet-naleving. Een indicator voor naleefgedrag kent nu eenmaal deze beperking. Een andere beperking is dat in de indicator alleen het naleefgedrag bij de eerste controle betreft. Het naleefgedrag bij vervolfbezoeken wordt dus niet meegenomen.

Niet alle voorschriften worden bij elk bezoek gecontroleerd

320 Bij de controlebezoeken die bij bedrijven worden uitgevoerd, kunnen niet alle voorschriften worden gecontroleerd. Om voorschriften goed te kunnen controleren en er voldoende tijd voor te hebben, moet een keuze worden gemaakt. De kans bestaat dat de handhaver overtredingen van voorschriften die hij niet controleert over het hoofd ziet. Dat betekent dat het naleefgedrag slechts van een deel van de voorschriften kan worden vastgesteld. Ook dit is een beperking van de indicator naleefgedrag. Dit is op zich geen probleem, als met deze beperking rekening wordt gehouden. De kernvoorschriften die opgenomen zijn in de indicator moeten natuurlijk in ieder geval worden gecontroleerd.

Er is een duidelijk verschil met handhaving bij waterkwaliteitsbeheerders

321 Bij de controle van voorschriften uit de vergunning op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, worden veelal monsters genomen van een lozing in het water. De naleving kan eenduidig worden vastgesteld omdat het maar één milieukwaliteit betreft, namelijk water. Ook is de overtreding bij een monsternamen relatief makkelijk vast te stellen: het bedrijf zit boven of onder de wettelijk toegestane norm.

322 Bij vergunningen voor de Wet milieubeheer is de constatering van een overtreding minder eenduidig. Bovendien zijn er meerdere voorschriften die nageleefd moeten worden. Toch moet het mogelijk zijn hier uiteindelijk een oplossing voor te vinden.

Pilots indicatoren naleefgedrag

323 Handhaving strekt zich uit over verschillende branches. Met behulp van een goed gekozen indicator naleefgedrag is het mogelijk een indruk te krijgen van de milieuprestatie van de branche. De kunst hierbij is om per branche de juiste ijkpunten vast te stellen die ‘representatief’ zijn voor het naleefgedrag in die branche.

324 Zoals gezegd gelden voor de verschillende branches andere voorschriften en zijn er andere milieuthema's aan de orde. Bij tankstations gaat het vooral om veiligheid en bodembescherming, die gegarandeerd moeten worden door middel van bepaalde voorzieningen (vloeiستofdichte vloer, bluswatervoorzieningen et cetera). Bij horecabedrijven gaat het juist om het voorkomen van geluidsoverlast. Als bij een controle van een tankstation blijkt dat er geen bodembeschermende voorziening is getroffen en bij een café een overschrijding van de geluidsnorm met één dB(A) wordt geconstateerd, dan is dit nauwelijks vergelijkbaar. Eén oplossing hiervoor is om drie niveaus van overtredingen te hanteren:-

- (a) kleine overtredingen / hinder;
- (b) milieuschade;
- (c) veiligheid.

325 De waterkwaliteitsbeheerders van de stadsregio Rotterdam (Rijkswaterstaat en de waterkwaliteitsbeheerders van de binnenwateren) werken al een aantal jaren met een 'nalevingsindex' om de resultaten van controles op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren te meten. Het verdient aanbeveling in een pilot na te gaan of de resultaten van controles op de Wet milieubeheer ook op deze manier inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

326 In deze pilot moeten dan de volgende vragen centraal staan:-

- (a) wat is het belangrijkste milieuthema dat in deze branche aan de orde is?
- (b) welke voorschriften moet een bedrijf naleven om milieubelasting te voorkomen?
- (c) welke soort overtredingen kunnen over het algemeen in deze branche verwacht worden?
- (d) welke mate van overtreding van deze voorschriften kunnen we verwachten?
- (e) welke milieubelasting zal er door de overtreding, in die mate, optreden?
- (f) welke score kunnen we per mate van overtreding geven?

327 Per branche kan dan een scorekaart worden ontwikkeld. De scores per overtreding, in die mate, zijn gebaseerd op inschattingen van de handhavers. De scorekaart objectificeert zoveel mogelijk de verschillen per branche en maakt het mogelijk een totaalbeeld te schetsen. Indien de nalevingsindex op basis van de scorekaart bij tankstations 90 is en bij horeca 85, moet horeca prioriteit krijgen in de handhavingsactiviteiten de komende periode. Het voorbeeld geeft al aan dat branches en milieuthema's net zo moeilijk te vergelijken zijn als appels en peren. De pilot zal moeten uitwijzen of deze methodiek praktisch haalbaar is.

Indicator voor naleving door stuwadoorsbedrijven

328 Stuwadoorsbedrijven zijn bedrijven die veel werken met op- en overslag van gevaarlijke stoffen. Bij de handhaving van deze bedrijfstak gaat het om het 'veiligheidsniveau', dat vastgelegd is in de vergunningvoorschriften. Om het naleefgedrag van deze branche vast te stellen zijn er tien aspecten geselecteerd die de belangrijkste vergunningvoorschriften van de branche representeren.

329 Onder deze aspecten bevinden zich bijvoorbeeld de vereiste stationaire voorzieningen, zoals bluswatervoorzieningen, die vastgelegd zijn in de richtlijnen CPR 15-1 en 15-2. Maar er wordt ook gekeken naar het opleidingsniveau van de medewerkers. Het is immers net zo belangrijk dat de werknemers in de branche weten wat ze moeten doen, en doordrongen zijn van de risico's van verkeerd handelen.

330 Er bevinden zich circa 130 stuwadoorsbedrijven in Rijnmond, die vier keer per jaar aan een controle worden onderworpen. Hoewel de score 100% naleefgedrag voor de indicator nooit helemaal gehaald kan worden is en het 'optimum' van te behalen milieurendement zo langzamerhand wel is bereikt, blijft deze controlefrequentie noodzakelijk. Het regelmatige toezicht is nodig om enerzijds de doelgroep alert te houden, en anderzijds een bepaald veiligheidsniveau te garanderen aan burgers en bestuurders.

Indicator voor handhaving in procesindustrie

331 Het is vrijwel onmogelijk om bij grote industriële bedrijven een integrale controle uit te voeren. Deze bedrijven zijn te groot om alles in een keer te controleren. Daarom moet voortdurend op zoek gegaan worden naar nieuwe methodes om de handhaving zo slim mogelijk uit te voeren. Eén van de belangrijkste aspecten is de mate van bewustzijn van het management en het personeel van het bedrijf ten aanzien van milieurisico's. Hoe gaat het bedrijf om met het naleven van milieuregels, zijn er managementsystemen waarin dit is geborgd? Handhavers nemen tijdens controlebezoeken steeds meer de rol aan van 'auditor', door te controleren op inrichting van processen en werkwijze, in plaats van de 'klassieke' handhavingscontrole waarbij alle voorschriften systematisch worden gecheckt. Achterliggende gedachte hierbij is tevens om het milieubewustzijn van bedrijven in positieve zin te beïnvloeden.

332 Binnen de procesindustrie zijn duidelijke verschillen aan te wijzen tussen koplopers en achterblijvers. Achterblijvers krijgen relatief meer aandacht en worden anders benaderd. Deze bedrijven geven overigens zelf aan een 'klassieke controle' juist te prefereren boven een aanpak waarbij vooral gekeken wordt naar bewustzijn.

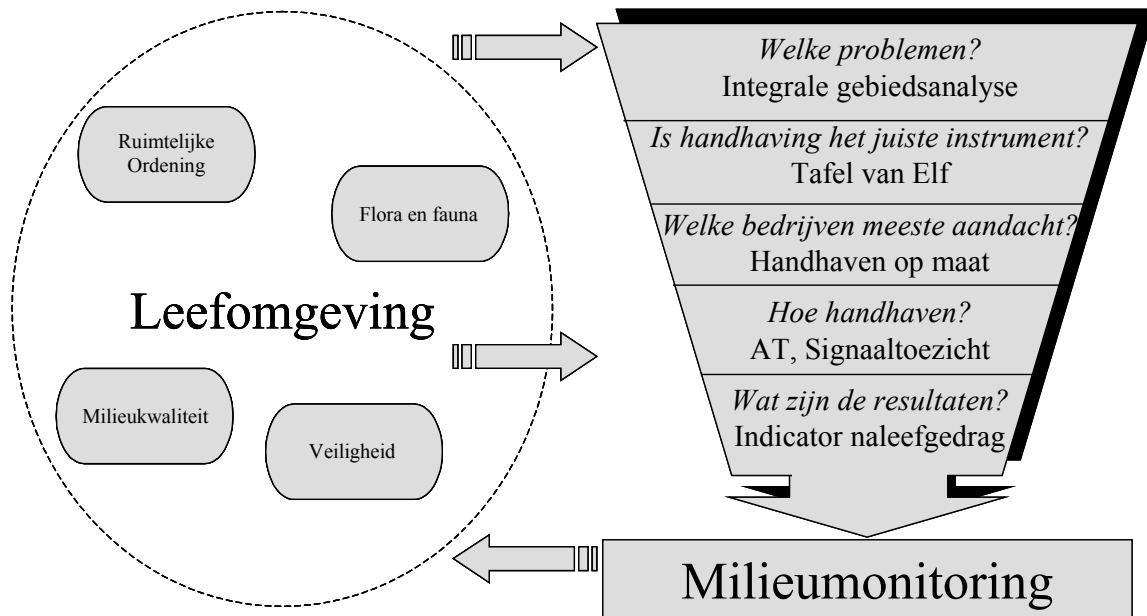
333 Klachten en incidenten zijn interessante gegevens en zijn vaak aanleiding voor een extra controle. Het nadeel van deze aanpak is dat handhaving dan vaak achterloopt op de actualiteit. Veel bedrijven zien het eigen belang van preventief onderhoud om incidenten te voorkomen. Incidenten leiden tot storingen aan het productieproces en dat kost extra geld. Meer aandacht voor kwaliteit betekent dan ook vaak aandacht voor het voorkomen van milieubelasting.

334 Indien een mix van aspecten, zoals bij stuwadoorsbedrijven, de nalevingsindicator voor procesindustrie zou bepalen zou het bewustzijn van het management er een van zijn, die dan ook relatief zwaar moet meewegen. Maar de ervaring van handhavers gedurende de laatste jaren heeft geleerd dat een ‘klassieke controle’ periodiek nodig blijft. Dus ook een aantal parameters, als bijvoorbeeld de uitstoot van koolwaterstoffen, de kwaliteit van het veiligheidsbeheersysteem in het kader van het Besluit risico zware ongevallen en de opslag van gevaarlijke stoffen (CPR 15-1 en CPR 15-2) maakt hiervan onderdeel uit. De totale score op alle aspecten, dit kunnen er bijvoorbeeld tien zijn, bepaalt dan de nalevingsindex voor deze branche.

335 Overigens is een niet te onderschatten milieueffect van handhaven het feit dat je constateert dat een bedrijf niet de laatste stand der techniek in het proces toepast. Dit zal vaak aanleiding zijn om de vergunning aan te passen. Door bijvoorbeeld een nieuw, moderner filter te installeren kan de uitstoot van stoffen worden voorkomen. Een duidelijk milieueffect van handhaving. De actualiteit van het voorschriftenpakket zou meegewogen kunnen worden bij het bepalen van de score van een bedrijf in het kader van de nalevingsindex.

Naar een verbeterd systeem voor de prioritering van handhavingsonderwerpen

336 In voorgaande paragrafen is onderzocht op welke manier een indicator naleefgedrag ontwikkeld en toegepast zou kunnen worden. Een pilot moet uitwijzen of deze indicator inderdaad bruikbaar is, maar vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat dit het geval is. Hoe kan deze indicator in verband gebracht worden met de andere hulpmiddelen die handhaving ter beschikking staan? Onderstaande afbeelding maakt dit inzichtelijk. Om op een inzichtelijke en verantwoorde manier te kiezen waar handhaving de meeste aandacht aan moet schenken, kan gewerkt worden volgens een ‘trechtersysteem’. In dit systeem worden de aandachtsgebieden voor handhaving steeds verder ‘gefilterd’.



Afbeelding 8: Trechtersysteem om de keuzes van handhaving te ondersteunen

337 De invalshoek die met deze trechter gekozen wordt is ‘probleemgericht’: keuzes worden gemaakt om op een anticiperende en proactieve wijze om te gaan met milieuwethandhaving. Het voorkomen van milieuproblemen en het vaststellen van waar zich de risico’s bevinden op basis van de niet-naleving, vormt in deze trechter de basis voor het bepalen van de aandachtsgebieden voor handhaving. Uiteraard zijn er zijn meer invalshoeken denkbaar, bijvoorbeeld een keuze op basis van milieuthema’s, gebiedsgerichte handhaving of een doelgroepenbenadering. Deze verschillende invalshoeken kunnen ook naast elkaar gehanteerd worden.

338 Om het trechtersysteem te laten functioneren, moet dit onderschreven worden door de betrokken organisaties. Vervolgens kan begonnen worden aan een implementatietraject. In deze sectie zal dit implementatietraject niet uitgebreid worden beschreven. Wel wordt een aantal aandachtspunten genoemd waaraan in ieder geval gewerkt moet worden om de trechter succesvol in werking te stellen in de stadsregio Rotterdam:-

- (a) de integrale gebiedsanalyse moet breder opgepakt worden dan tot nu toe werd gedaan: bij de gebiedsanalyse moeten niet alleen handhavers betrokken worden, maar ook de spelers in het voortraject van de keten van handhaving, zoals milieubeleidsmedewerkers en vergunningverleners. Dit zijn immers de spelers die bepalen welke doelstellingen worden nagestreefd met het milieubeleid en welke problemen aangepakt zullen worden, die met bedrijven afspreken aan welke normen ze moeten voldoen et cetera.

- (b) het bestuur moet ontvankelijk zijn voor de inzet van het verbeterde instrument, met het argument dat handhavingsbeleid hiermee een meer solide en duurzame basis verwerft, zodat beter verantwoording kan worden afgelegd over het gevoerde handhavingsbeleid. Dit in tegenstelling tot een ad hoc beleid waar geen enkele bestuurlijke dekking voor is.
- (c) het bestuur zal het moet het systeem uitdragen en de inbedding in de organisatie stimuleren en faciliteren.

Conclusie

Ook wanneer er geen beperkingen zouden zijn aan de middelen voor handhaving, is 100% naleving van alle voorschriften nauwelijks haalbaar, hoe intensief de controle ook is. Handhaving heeft veel te maken met keuzes maken en prioriteiten stellen. Het is in het belang van iedereen dat deze keuzes zo inzichtelijk mogelijk zijn, of het nu gaat om burgers, bedrijven, bestuurders of de wetgever. Omdat handhaving slechts één van de overheidsinstrumenten is, is investeren in handhaving alleen niet toereikend om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Zo zal ook verbetering van de kwaliteit van wetgeving leiden tot een hoger rendement van het instrument handhaving en verbetering van de slagvaardigheid.

Handhaving vereist daarnaast een systematische en programmatische aanpak, waarbij het bestuur prioriteiten stelt en aangeeft welke branches en milieu-items het belangrijk vindt. Handhavers rapporteren vervolgens aan het bestuur over de stand van zaken en signaleren wetgeving die niet handhaafbaar is.

Tot slot is het van groot belang inzicht te krijgen in de resultaten van handhaving en hierover beter te kunnen rapporteren aan het bestuur. Hiertoe wordt in de stadsregio Rotterdam onderzocht of het haalbaar is te werken met een indicator ‘naleefgedrag’ op brancheniveau. Als dat lukt kan de beleidscyclus, waarvan handhaving het sluitstuk is, worden ‘gesloten’ en ligt de weg naar betere benutting van het instrument handhaving open.

De winst hiervan zal enorm zijn. Om te beginnen kunnen alle betrokkenen dan beter verantwoording afleggen over het gevoerde handhavingsbeleid. Zo krijgen bestuurders meer inzicht in de resultaten van hun eigen keuzes, hebben managers een getoetst en planmatig instrument voor de inzet van personele capaciteit en krijgen toezichthouders meer duidelijkheid en inzicht in de milieurelevantie van hun werkzaamheden. Ook voor burgers is er winst te behalen: zij krijgen te maken met een overheid die een transparant en consistent handhavingsbeleid voert, waarin ruimte en waardering is voor het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid om de regels na te leven

A Speelveld handhaving stadsregio Rotterdam

De uitvoering van de milieuwethandhaving in de stadsregio Rotterdam is ondergebracht bij de volgende instellingen:-

- (a) DCMR Milieudienst Rijnmond (namens de achttien Rijnmond gemeenten en de Provincie Zuid-Holland);
- (b) Politie Rotterdam Rijnmond;
- (c) Rivierpolitie;
- (d) Openbaar Ministerie, arrondissement Rotterdam;
- (e) Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden;
- (f) Hoogheemraadschap Schieland;
- (g) Hoogheemraadschap Delfland;
- (h) Rijkswaterstaat, Directie Zuid Holland;
- (i) Inspectie Milieuhygiëne;
- (j) Algemene Inspectiedienst;
- (k) overige partners (Koninklijke Marechaussee, Korps Landelijke Politiediensten, Douane, Rijksverkeersinspectie, Arbeidsinspectie, Brandweer);
- (l) Servicepunt Handhaving Rijnmond.

Deze partners werken samen in de reguliere handhavingsactiviteiten. Daarnaast wordt ook samengewerkt in specifieke samenwerkingsprojecten, bijvoorbeeld naar aanleiding van de regionale Bestuursovereenkomst die de partners in 1999 onderling hebben afgesloten. Het merendeel van de uitvoeringsactiviteiten ligt op dit moment op het terrein van de handhaving bij bedrijven.

In onderstaande paragrafen worden de taken en verantwoordelijkheden van de handhavingpartners globaal beschreven.

handhavingstaken, beschikken er 30 (binnenkort 50) over opsporingsbevoegdheden. Deze werken samen met het Openbaar Ministerie wat betreft de inhoudelijke aansturing van de werkzaamheden.

Daarnaast werkt DCMR samen met verschillende andere partners voor de uitvoering van milieuwethandhaving, waaronder Rijkswaterstaat en de waterkwaliteitsbeheerder. Het Servicepunt Handhaving is gehuisvest bij DCMR. Via de meldkamer voor milieuklachten en –incidenten is DCMR continu geïnformeerd over actuele zaken met betrekking tot de milieukwaliteit in de regio.

Gemeenten

Gemeenten zijn bevoegd gezag voor het uitgeven van vergunningen inzake de Wet milieubeheer, de Wet geluidshinder en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De stadsregio Rotterdam bestaat uit achttien (deel)gemeenten, die tevens toezien op de naleving van de verstrekte vergunningen. Tevens hebben de gemeenten toezichthoudende taken voor het Besluit Opslaan Ondergrondse Tanks en het Bouwstoffenbesluit. Een deel van de handhavingstaken (met name voor de Wet milieubeheer) hebben gemeenten overgedragen aan de Milieudienst Rijnmond.

De stadsregio Rotterdam heeft volgens de Kaderwet Bestuur in Verandering (1994) bevoegdheden gekregen voor het verlenen van vergunningen (artt. 8.2a en b Wm) zodra een daartoe strekkende AMvB dit mogelijk zou hebben gemaakt. In overleg met de deelnemende 18 gemeenten heeft de Stadsregio deze bevoegdheid teruggedecentraliseerd naar de gemeenten, daarbij gebruik makend van de delegatiemogelijkheid als bedoeld in art. 8.2b van de Wm.



Uitvoeringsgebied stadsregio Rotterdam

Provincie Zuid-Holland

De Provincie Zuid-Holland heeft verschillende rollen in de handhaving: zij is zowel uitvoerder van de regelgeving voor een selecte groep ondernemingen, als bestuurder en coördinator voor het provinciaal handhavingsbeleid. De provincie is uitvoerder van de milieuregelgeving in die gevallen waar zij op grond van de Wet milieubeheer is aangewezen als bevoegd gezag. Dit zijn de grotere en complexere ondernemingen die een centrale aanpak eerder dan een regionale aanpak vereisen. Voor de stadsregio Rotterdam heeft de provincie haar taken op het gebied van milieuvergunningverlening ondergebracht bij DCMR Milieudienst Rijnmond.

Daarnaast heeft de provincie een steeds grotere coördinerende rol in de handhaving als bestuurder en beleidsmaker voor de provincie als geheel. De wet bepaalt aanvankelijk dat in elke provincie regelmatig overleg wordt gevoerd tussen vertegenwoordigers van de bij de handhaving betrokken bestuursorganen. De regierol die de provincie heeft in het kader van de Bestuursovereenkomst is veelomvattender en actiever. In deze rol is de provincie onder andere verantwoordelijk voor het scheppen van de beleidskaders voor de handhavingsprogrammering en het aansturen van samenwerking in de handhaving.

Politie

De handhavingspartner in de stadsregio Rotterdam is het Politiekorps Rotterdam-Rijnmond. De Politie is samen met het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor het strafrechtelijke deel van de handhaving. Voor de Politie bestaat de milieutaak uit drie onderdelen:-

- (a) verrichten van preventieve en repressieve controles;
- (b) vergaren van informatie voor de opsporing van milieu-delicten;
- (c) opsporen van milieu-overtredingen.

Sommige taken voert de Politie uit in samenwerking met de ambtenaren van bijzonder opsporingsdiensten / -ambtenaren. Ook voert de Politie signaaltoezicht uit voor de andere handhavingspartners.

Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie is belast met en verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van onder meer milieudelicten. Hiermee is het OM het sluitstuk van de strafrechtelijke milieuwethandhaving. Het arrondissement van Rotterdam heeft een cluster milieu, met Officieren van Justitie, parketsecretarissen en administratie. Daarnaast verzorgt het Openbaar Ministerie ook de inhoudelijke aansturing van opsporingsambtenaren (inclusief de BOA's van DCMR). Het OM hanteert een lijst met kernbepalingen bij het opsporen en vervolgen van strafbare feiten.

Zuiveringsschap en hoogheemraadschappen

Het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden en de twee hoogheemraadschappen Schieland en Delfland dragen zorg voor het waterkwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater in de stadsregio Rotterdam. De instanties verstrekken vergunningen voor het lozen van afvalstoffen en verontreinigende stoffen in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater en de Wet afvalwater, en zien toe op de naleving daarvan.

De handhavingstaken van de waterkwaliteitsbeheerders worden uitgevoerd in regionale controleprogramma's, bijvoorbeeld het controleprogramma industriële lozingen, waarbij metingen en bemonsteringen worden uitgevoerd om de vervuilingwaarde van geloosd afvalwater vast te stellen. De controlefrequentie is afhankelijk van de aard, omvang en risico-historie van het bedrijf. Ook voorlichting wordt als instrument ingezet om ongewenste lozingen te voorkomen.

Voor de reguliere handhavingstaken werken waterkwaliteitsbeheerders onder andere bij opsporingsonderzoeken (samen met de Politie uitvoeren van milieuvluchten), signaaltoezicht in bepaalde branches, samen behandelen van klachten en calamiteiten.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater voor de rijkswateren. In de stadsregio Rotterdam richt Rijkswaterstaat haar inspanningen vooral op de havens die in verbinding staan met open zee. Er kan onderscheid gemaakt worden in lozingen door middel van werk, andere lozingen (bijvoorbeeld baggerstortingen, puinstortingen etc.) en lozingen vanaf schepen.

Rijkswaterstaat kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk optreden bij geconstateerde overtredingen. Rijkswaterstaat heeft op basis van een risicoanalyse een keuze gemaakt voor de branches in de industrie die specifieke aandacht behoeven. Bedrijven die als prioritair naar voren komen krijgen regelmatig preventieve controles, bij bedrijven met een lage prioriteit licht de toezichtsinspanning lager.

B Overlegstructuur handhaving stadsregio Rotterdam

De overlegstructuur voor handhaving zit in de stadsregio Rotterdam bestaat uit vier organen:-

- (a) Lokaal Milieu Overleg (LMO);
- (b) Regionaal ambtelijk handhavingsoverleg (RAHO);
- (c) Regionaal bestuurlijk handhavingsoverleg (RHBO);
- (d) Regionaal ambtelijk handhavingsoverleg groene regelgeving (RAHO ‘groen’);
- (e) Servicepunt Handhaving.

Lokaal Milieu Overleg

Dit is een periodiek overleg op gemeentelijk niveau om de plaatselijke samenwerking af te stemmen.

Regionaal ambtelijk handhavingsoverleg

Overleg tussen de ambtelijke vertegenwoordigers van de handhavingpartners onder voorzitterschap van DCMR. Het RAHO bereidt de regionale handhavingsprogrammering voor en vertaalt landelijke en provinciale prioriteiten naar regionaal beleid. Tevens is het RAHO verantwoordelijk voor de afstemming tussen de handhavingsacties, de voortgangsbewaking van de uitvoering van het programma en de uitwerking van besluiten genomen door het RHBO.

Regionaal bestuurlijk handhavingsoverleg

Overleg op regionaal niveau tussen bestuurders (of ambtenaren van gelijkwaardig niveau) van de betrokken handhavingpartners, onder leiding van de voorzitter van de Commissie Milieu van de Stadsregio Rotterdam. Het RHBO zet de beleidsmatige hoofdlijnen uit en stelt het regionaal handhavingsbeleid en –programma vast. Het RHBO tomt niet aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken partners. Besluiten worden genomen op basis van consensus.

Regionaal ambtelijk handhavingsoverleg groene regelgeving

Integrale handhaving moet vorm krijgen door verbetering van de samenwerking met de groene structuur en verkenning van de samenwerkingsmogelijkheden met de ruimtelijke ordening. Daarom is in het kader van het project ‘integrale handhaving’ een ambtelijk overlegorgaan voor de handhaving van groene regelgeving opgezet.

De samenwerking wordt ondersteund door een eigen ‘groen’ Servicepunt, dat zich onder meer toelegt op informatie-uitwisseling met het ‘grijze’ SEPH en informeert over signaaltoezicht. Ook is een groen Meldpunt opgericht voor melding van indicenten en verdachte situaties op het gebied van de groene regelgeving.

C Uitvoeringsvormen van milieuwethandhaving

Er zijn drie vormen waarin de handhavingstaken uitgevoerd kunnen worden:-

- (a) autonome uitvoering;
- (b) samenwerking op projectbasis;
- (c) reguliere samenwerking.

In onderstaande paragrafen wordt een korte beschrijving gegeven van de drie uitvoeringsvormen.

Autonome handhaving

Hieronder wordt verstaan de reguliere taken die de handhavinginstellingen hebben die niet in samenwerking uitgevoerd (kunnen) worden. Algemeen wordt er vanuit gegaan dat dit circa 80% beslaat van het totaal aantal werkzaamheden, hoewel dit getal kan variëren per instantie. Bij de beschrijving van de verschillende handhavingpartners is reeds aangegeven wat hun autonome handhavingstaken zijn.

Samenwerking op projectbasis

Voor bepaalde handhavingstaken kan het zinvol zijn deze van begin af aan op te pakken met de andere handhavingpartners. De Rijnmondse handhavingpartners werken samen in verschillende projecten. Eén van de meer succesvolle voorbeelden is het project Brzo, waarbij DCMR, Politie en Brandweer samen de koers voor de aanpak van risicovolle bedrijven hebben uitgezet.

Reguliere samenwerking

Handhavingssamenwerking hoeft zich niet te beperken tot specifieke projecten, maar kan ook waardevol zijn bij de uitvoering van de reguliere taken. Om dit vorm te geven zijn in de loop der jaren de volgende instrumenten ontwikkeld:-

- (d) signaaltoezicht;
- (e) gezamenlijke handhavingstrategie.

Signaaltoezicht

Eén van de methodes om samen te werken bij de uitvoering van de reguliere handhavingswerkzaamheden is signaaltoezicht. Signaaltoezicht betekent toezicht door een partij wat niet (direct) tot zijn eigen taak hoort maar onder de kerntaken valt van een andere partij. De ene partij signaleert (mogelijke) overtredingen voor een andere partij, dit wordt ook wel een ‘oog- en oorfunctie’ genoemd.

302 Signaaltoezicht kan in verschillende gradaties uitgevoerd worden: actief of passief. Actief signaaltoezicht betekent het gericht en volgens afspraak signaleren voor een andere partij. Signaaltoezicht kan ook passief: de controlerende ambtenaar constateert tijdens een controle toevallig een (mogelijke) overtreding voor een andere partij. De signalerende partij geeft zijn constatering vervolgens door aan de ander, die dan eventueel een gerichte handhavingsactie kan ondernemen.

303 Een nog verdergaande vorm van signaaltoezicht is het toewijzen van een toezichthouder: de ene instantie wijst medewerkers van een andere instantie aan als toezichthouder. Belangrijk hierbij is dat men elkaars kerntaken goed kent, zodat men weet waar opgelet moet worden.

304 In de stadsregio Rotterdam is het belang van het instrument signaaltoezicht onderkend, maar is tegelijkertijd besef dat het instrument nog verder moet worden doorvertaald naar branches en thema's binnen het reguliere toezicht. In het project "Signaaltoezicht Wet milieubeheer / Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren binnen inrichtingen" is een stap in deze richting gezet. De patrouilleboten van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam hebben voor DCMR acties uitgevoerd bij geconstateerde overtredingen, en waterkwaliteitsbeheerders ontvingen meldingen van andere handhavingspartners. Het lastige van signaaltoezicht is echter om dit structureel in te bedden in de reguliere werkzaamheden.

Gezamenlijke handhavingsstrategie

305 Een ander hulpmiddel om de reguliere samenwerking te bevorderen is het voeren van een gezamenlijke handhavingsstrategie. Dit is beleidsstuk waarin verschillende partners (milieudiensten, Politie, OM, Inspectie) hebben afgesproken hoe wordt opgetreden bij geconstateerde overtredingen: bijvoorbeeld het toepassen van een dwangsom, opmaken van een Proces Verbaal of een waarschuwing met nacontrole.

306 De strategie is een afgesproken gedragslijn. In concrete gevallen kan de noodzaak bestaan hiervan af te wijken, maar afwijkingen dienen wel gemotiveerd te worden. De betrokken handhavingspartners worden hieromtrent zo tijdig mogelijk en in principe vooraf geïnformeerd.

307 De bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsmiddelen zijn complementair en nevenschikt. De partners respecteren elkaars verantwoordelijkheden en beperkingen. Van geval tot geval dient te worden bepaald welke vorm van bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden, afzonderlijk of in combinatie, het meest passend is. Hierbij wordt gelet op de aard en de ernst van de overtreding en andere relevante omstandigheden.

308 Het doel van een gezamenlijke handhavingsstrategie is de eenduidigheid en transparantie van het handhavingsregime in de regio te bevorderen, zodat bedrijven weten waar ze aan toe zijn, en de rechtsgelijkheid wordt vergroot. In de stadsregio Rotterdam zijn meerdere strategieën in gebruik. De belangrijkste voor de afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving is de “Regionale Handhavingsstrategie voor het Rijnmondgebied”, die sinds juni 1995 van kracht is.

De Bestuursovereenkomst Handhaving

309 Zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt, is de handhaving van milieuwetgeving ondergebracht bij diverse uitvoerende instanties. Er zitten veel raakvlakken in de taken van deze instanties, en ook veel ‘overdrachtsmomenten’ (bijvoorbeeld van bestuursrechtelijke handhaving naar strafrechtelijke handhaving). Het zou om uiteenlopende redenen goed zijn wanneer deze instanties bij hun taakuitvoering met elkaar samenwerken. Bijvoorbeeld uit oogpunt van efficiëntie, eenduidigheid van beleid of juist heldere afbakening van taken etc.

310 Om deze samenwerking te bevorderen heeft de Minister van VROM in 1997 de Augustusbrief gepresenteerd, met een voorstel voor de landelijke invoering van Bestuursovereenkomsten. Hierop zijn in 1999 door provincies en regio’s Bestuursovereenkomsten opgesteld en ondertekend. De bestuursovereenkomst een afspraak tussen verschillende handhavingspartners om meer met elkaar te gaan samenwerken. Het betreft zowel samenwerking in projecten als samenwerking bij de uitvoering van reguliere taken.

311 In de provincie Zuid-Holland is een provinciale Bestuursovereenkomst gesloten. De afspraken met de Politie en de andere strafrechtelijke partners zijn opgenomen in het ‘strafrechtelijk complement’ van de Bestuursovereenkomst. Daarnaast heeft de stadsregio Rotterdam ook haar eigen Bestuursovereenkomst opgesteld op regionaal niveau. De Bestuursovereenkomst van de stadsregio Rotterdam heeft tot doel “verder te werken aan een structurele, professionele, systematische, regionale en lokale handhavingssamenwerking”.

312 Alle instanties met een handhavingstaak in de regio hebben de Bestuursovereenkomst ondertekend. De Bestuursovereenkomst heeft niet de kracht van een wet, samenwerking is niet verplicht. Aan de andere kant is de samenwerking ook weer niet vrijblijvend en hebben de partners zich met de ondertekening van de Bestuursovereenkomst wel gecommitteerd aan de uitvoering ervan.

313 De essentie van de Bestuursovereenkomst is het bevorderen van de samenwerking bij reguliere handhavingswerkzaamheden, en daarnaast het opzetten van projecten om bepaalde problemen gezamenlijk aan te pakken. Om dit te ondersteunen zijn in de Bestuursovereenkomst een aantal onderdelen opgenomen, waarvan de belangrijkste zijn:-

- (a) een regionale overlegstructuur, zodat de betrokken partners (op verschillende bestuursniveaus) elkaar regelmatig treffen om de samenwerking te bespreken (zie ook onderstaande beschrijving);
- (b) een ‘Servicepunt Handhaving’, dat o.a. tot taak heeft de afstemming tussen de partners te coördineren, informatie-uitwisseling te bevorderen en ondersteuning te leveren bij projecten.

314 Daarnaast worden in de Bestuursovereenkomst afspraken gemaakt over de afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht. Omdat de handhavingsstrategie van de stadsregio Rotterdam hier al in voorzag, is deze integraal opgenomen in de Bestuursovereenkomst.

D Indicatoren voor handhaving in stadsregio Rotterdam

Handhavingsindicatoren DCMR

Indicatoren bestuursrechtelijke handhaving

Prestatie Indicatoren voor de bestuursrechtelijke handhaving:-

- (a) controles Wet milieubeheer;
- (b) controles preventief;
- (c) controles repressief;
- (d) aanschrijvingen handhaving;
- (e) bestuurs- en strafrechtelijke handhaving.

Indicatoren voor milieuwethandhaving jaarrapportages samenwerkingsverband Monitoring Stadsregio Rotterdam:-

- (f) aantal preventieve controles;
- (g) aantal incidenten;
- (h) aantal aanschrijvingen;
- (i) aantal sancties.

Deze indicatoren worden verzameld per bedrijfstak: raffinaderijen, procesindustrie, op- en overslag, grote energie-opwekkers, afvalverwerkingsbedrijven, veehouderijen, glastuinbouw en Wm-inrichtingen (voor deze laatste groep zijn de gemeenten bevoegd gezag).

Tenslotte hanteert DCMR een indicator ‘naleefgedrag’ voor de bedrijfstak stuwadoorsbedrijven.

Indicatoren strafrechtelijke handhaving

Om de strafrechtelijke handhavingsactiviteiten in beeld te brengen worden de volgende indicatoren gehanteerd:-

- (j) aantal zaken met regulier Proces Verbaal;
- (k) aantal zaken met lik-op-stuk Proces Verbaal;
- (l) aantal zaken met PV van bevindingen;
- (m) aantal zaken met aangifte;
- (n) aantal zaken met gezamenlijke opsporingsonderzoeken;
- (o) aantal zaken met een voorlopige maatregel.

Andere indicatoren voor strafrechtelijke handhaving betreffen:-

- (p) de afdoening / stand van zaken van de door DCMR aangezegde processen verbaal (sepot / transactie / dagvaarding / uitspraak rechter etc.);
- (q) overzicht van strafrechtelijke onderzoeken naar aard van de overtreding (afval / bodem / lucht etc.);

Overige indicatoren die indirect de relatie leggen met handhaving en die geregistreerd worden door DCMR:-

- (a) aantal klachten dat binnenkomt bij de meldkamer (met name die naar aanleiding van voorvallen en incidenten bij bedrijven);
- (b) noemenswaardige voorvallen en incidenten geregistreerd door de meldkamer (naar aanleiding van binnengekomen klachten en meldingen).

Handhavingsindicatoren Politie

Indicatoren voor de handhavingsinspanningen geleverd door de Politie:-

- (a) het aantal geregistreerde activiteiten per milieu-aspect:-
 - (i) afval;
 - (ii) vuurwerk;
 - (iii) geluid;
 - (iv) inrichtingen;
 - (v) natuur;
 - (vi) bodem;
 - (vii) overige.
- (b) het aantal 'mini' Processen Verbaal per kleurspoor grijs / groen ;
- (c) het aantal milieumeldingen bij de politie voor:-
 - (i) huishoudelijk afval;
 - (ii) autoreparatiebedrijven;
 - (iii) autowrakken;
 - (iv) horecalawaai;
 - (v) bodemverontreiniging;
 - (vi) waterverontreiniging;
 - (vii) overig.

Handhavingsindicatoren Rijkswaterstaat

Twee typen indicatoren om de effecten van handhavingsinspanningen aan te tonen (per branche)

- (a) nalevingsindex = $100 * (1 - \text{aantal overschrijdingen} / \text{totaal aantal bemonsteringen})$
- (b) prestatie-index afdeling handhaving = het aantal overschrijdingen dat met een handhavingsactie een vervolg heeft gekregen:-
 - (i) constateringsbrief

- (ii) overleg
- (iii) bestuurlijk gesprek, verslag en afspraken
- (iv) aanmaning / waarschuwing
- (v) vooraankondiging dwangsom
- (vi) dwangsom / bestuursdwang
- (vii) legalisatie (vergunning aanpassen)