

Jaarrapportage 2006 Handhavingspartners milieuwetgeving

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Respons	2
2	Onafhankelijk	4
2.1	Roulatie handhavers	4
2.2	Functiescheiding	4
3	Transparant	5
3.1	Programmering	5
3.2	Doelstellingen	5
3.3	Verslaglegging en verantwoording	6
4	Professioneel	7
4.1	Functioneren handhavingscyclus	7
5	Selectief	9
5.1	Probleemanalyse en prioriteiten	9
5.2	LOM-prioriteiten	11
6	Slagvaardig	13
6.1	Doelgroepen en controles	13
6.2	Bestuursrechtelijke handhaving	14
6.3	Strafrechtelijke handhaving	15
7	Samenwerkend	18
7.1	LOM-samenwerking	18
7.2	Regisseurs/IPO-monitoring	18
7.3	Verbreding handhaving	20

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Deze vierde rapportage over de milieuhandhaving in Nederland is samengesteld door de partners in het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM). Met dit landelijke overzicht willen de handhavingpartners de Tweede Kamer informeren over de voortgang van de milieuhandhaving. Daarnaast biedt het landelijk overzicht voor de individuele partners een mogelijkheid om kennis op te doen over de milieuhandhaving in het land en over hun plaats daarin. Behalve de partners die in het LOM zijn vertegenwoordigd¹, hebben ook dit jaar de Koninklijke Marechaussee en de Douane aan de handhavingsmonitor deelgenomen.

In de jaarrapportage 2006 zijn de gegevens van de instanties gegroepeerd naar de principes voor goed toezicht zoals deze in de kaderstellende visie op toezicht 'Minder last, meer effect' zijn opgenomen:

- onafhankelijk;
- transparant;
- professioneel;
- selectief;
- slagvaardig;
- samenwerkend.

Verantwoording

Deelname aan de LOM monitor is vrijwillig. In deze rapportage wordt zodoende niet zozeer een verantwoording afgelegd over de handhavingsinspanningen en -resultaten door de verschillende handhavingpartners, maar wordt een totaalbeeld geschetst van de inspanningen en resultaten. De gegevens die de organisaties hebben aangeleverd zijn een resultaat van interne monitoring en zijn niet extern gevalideerd. Aangezien de handhavingpartners niet altijd dezelfde definities hanteren, niet dezelfde wijze van registreren gebruiken en niet altijd dezelfde onderwerpen monitoren, is de bandbreedte van de geleverde gegevens - vanuit een statistisch perspectief bezien - groter dan wenselijk². Om de deelname zo groot mogelijk te laten zijn is getracht in de vraagstelling zo veel mogelijk aan te sluiten bij de gangbare gegevensverzameling in de deelnemende organisaties. Toch zijn er vragen waar niet alle respondenten antwoord op kunnen geven of hebben gegeven.

Voor de uitwerking in deze rapportage betekent deze vrijheid van de organisaties om hun eigen gegevensregistratie te kiezen dat sommige gegevens betrekking hebben op 90% van de organisaties, maar andere gegevens slechts gebaseerd zijn op de helft van de

¹ Gemeenten, provincies, waterschappen, politie, Inspectie Verkeer en Waterstaat (en Rijkswaterstaat), Openbaar Ministerie, VROM-Inspectie en Algemene Inspectie Dienst.

²In het onderzoek van Berenschot naar de maatlaten voor vergunningverlening en handhaving Wet milieubeheer uit 2007², wordt geconcludeerd dat de bevoegde instanties vele kengetallen en indelingen met betrekking tot de taakuitvoering en efficiency hebben ontwikkeld. Hierbij wordt aangegeven dat voor het overgrote deel de gegevens enkel waarde hebben binnen de organisaties waarvoor ze zijn ontwikkeld. Een overzichtelijk beeld van de efficiëntie van het proces van vergunningverlening, handhaving en toezicht is volgens Berenschot dan ook niet te maken. 'Voor het in kaart brengen van kritische massa is het van belang om te komen tot gezamenlijk gedeelde cijfers. Daarom wordt aanbevolen een landelijk uniformere systematiek te ontwikkelen die door alle bevoegde instanties kan worden gebruikt bij de planning van de werkzaamheden.'

respondenten. Indien dat mogelijk en relevant is, zijn de verkregen gegevens geëxtrapoleerd. De rapportage geeft hierdoor dus geen exacte gegevens over de stand van zaken in de handhaving van de milieuwetgeving, maar wel een globaal beeld van wat er plaatsvindt.

Opzet van de monitoringsite

Dit jaar is het tweede jaar dat voor de vragenlijst de website www.monitoring-handhaving.nl is gebruikt. Deze is niet alleen gebruikt voor de monitoring van de uitvoering van de handhaving voor de jaarrapportage (LOM-monitor), maar tevens voor het monitoren van de voortgang van de professionalisering door de provinciale regisseurs. Daarnaast heeft ook het IPO - evenals vorig jaar - dezelfde website gebruikt voor de monitoring van de vergunningverlening en handhaving Wet milieubeheer door de provincies.

1.2 Respons

Ten opzichte van vorig jaar is de respons verder verhoogd, vooral bij gemeenten. In de onderstaande tabel is de respons weergegeven.

Organisatie	Respons 2006	Respons 2005	Respons 2004
Gemeenten	79%	74%	30%
Provincies	92%	92%	100%
Waterschappen	85%	100%	100%
Rijksinspecties ³	AID, VI, RWS, IVW	AID, IVW SodM, VI	AID, IVW SodM, VI
Politie	25 korpsen, KLPD	11 korpsen	18 korpsen
Overige strafrechtelijke partners	KMAR, OM, Douane	KMAR, OM, Douane	KMAR, OM, Douane

Tabel 1: respons

Door de handhavingorganisaties is weliswaar in ruime mate meegedaan aan de monitor, maar de compleetheid van de beantwoording van vragen is echter nog niet optimaal. Wel waren respons en compleetheid van de beantwoording van de vragen beter dan vorig jaar. In tabel 2 is aangegeven in welke mate de vragenlijst is ingevuld door de gemeentelijke partners, die in aantal een ruime meerderheid van de partners vormen en zodoende het beste beeld geven van de mate van invulling.

Representativiteitscore	Aantal	Percentage van aantal aangemelde ⁴ gemeenten
Aantal gemeenten dat vragenlijst volledig heeft ingevuld	133	30%
Aantal gemeenten dat vragenlijst gedeeltelijk heeft ingevuld	208	47%
Totaal aantal gemeenten	443	100%

Tabel 2: mate van invulling vragenlijst

³ AID: Algemene Inspectie Dienst, IVW: Inspectie Verkeer en Waterstaat, RWS: Rijkswaterstaat, SodM: Staatstoezicht op de Mijnen, VI: VROM Inspectie.

⁴ Niet alle gemeenten hebben zich aangemeld voor deelname aan de LOM-monitor.

Voor de in deze rapportage opgenomen organisaties is de handhaving van de milieuwetten één van de kernactiviteiten. Met deze organisaties is vrijwel het gehele spectrum aan milieuhandhaving in beeld. Dit wil echter niet zeggen dat er geen andere handhavende of toezichhoudende organisaties zijn die direct of indirect invloed hebben op de naleving van de milieuwetten. Te denken valt aan bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie of de Nederlandse Emissie Autoriteit (toezichthouder op de handel in emissierechten CO₂).

2 Onafhankelijk

Het criterium 'onafhankelijk' heeft betrekking op het los van normadressant of andere belanghebbenden kunnen onderzoeken, oordelen en ingrijpen.

2.1 Roulatie handhavers

In het kader van de kwaliteitscriteria milieuhandhaving is een roulatiecriterium opgenomen voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat. Hiermee moet worden voorkomen dat handhavers te lang bij bepaalde inrichtingen 'over de vloer' komen en daardoor enerzijds bedrijfsblind worden voor bepaalde overtredingen, anderzijds een te grote vertrouwensrelatie opbouwen.

Tijdens de eindmeting van de professionalisering in 2005 blijkt dat 83% van de handhavingsorganisaties een roulatiesysteem voor handhavers heeft opgezet. Uit de brief van het IPO over de voortgang van de professionalisering milieuhandhaving aan de minister van VROM van 22 maart 2006, blijkt dat op dat moment nog niet alle organisaties een roulatiesysteem hebben.

2.2 Functiescheiding

Een ander kwaliteitscriterium in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving is het scheiden van vergunningverlening en handhaving op minimaal personeelsniveau. Dit betekent dat iemand die handhavingswerkzaamheden verricht niet daarnaast ook nog betrokken mag zijn bij het verlenen van vergunningen. Hiermee wordt voorkomen dat er een zekere betrekking kan ontstaan tussen de betrokken ambtenaar en het bedrijf. De handhaver kan zodoende vanuit een onafhankelijke positie zijn werkzaamheden uitvoeren.

Tijdens de eindmeting van de professionalisering in 2005 blijkt de scheiding bij handhavingorganisaties tussen vergunningverlening en handhaving bij het overgrote deel van de organisaties doorgevoerd te zijn. Bij 52 gemeenten en 1 waterschap was dit echter nog niet het geval. Uit de eerder genoemde brief van het IPO aan de minister van VROM van 22 maart 2006, blijkt dat in 2006 alleen 14 gemeenten in de provincie Utrecht nog niet voldeden aan de eis van functiescheiding op minimaal persoonsniveau. Hierover heeft de provincie procesafspraken gemaakt met de betreffende gemeenten. Inmiddels voldoen op dit moment alleen 8 gemeenten nog niet aan de genoemde eis. Begin 2008 zullen ook deze gemeenten voldoen aan de eis van functiescheiding op minimaal persoonsniveau.

3 Transparant

Het criterium 'Transparant' heeft betrekking op het uitleggen van keuzes, openbaarheid van *toezichtbevindingen en verantwoording achteraf*.

3.1 Programmering

Een ander aspect van transparantie is het van te voren aangeven welke keuzes worden gemaakt in toezicht en handhaving en op welke wijze de beschikbare handhavingcapaciteit wordt ingezet. In het handhavingsuitvoeringsprogramma legt een handhavingsorganisatie voor een bepaalde periode concreet vast op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de handhavingsactiviteiten. De basis voor dit programma wordt gevormd door de handhavingsprioriteiten en -doelstellingen. Het merendeel van de partners heeft in 2006 het handhavingssuitvoeringsprogramma voor 2007 vastgesteld, gebaseerd op een probleemanalyse en prioriteitstelling. Het handhavingssuitvoeringsprogramma geeft concrete activiteiten aan en de voor de uitvoering daarvan benodigde personele capaciteit en financiële middelen. Het programma biedt een goede basis voor het geven van sturing aan de uitvoering.

Uit de gegevens van de handhavingspartners blijkt dat er in werkelijkheid gemiddeld 6% minder personele capaciteit door de partners is ingezet dan men heeft gepland. De achtergronden hiervan zijn echter niet bevroegd en dus niet bekend. Deze zijn wellicht deels te verklaren door niet vervulde vacatures en tijdelijke vacatures in verband met bijvoorbeeld ouderschapsverlof. De verminderde personele inzet ten opzichte van de planning is wellicht een oorzaak dat ook minder controles zijn uitgevoerd dan gepland. De afwijkingen ten opzichte van de planning van controles bij de partners komen verhoudingsgewijs overeen met de afwijkingen ten opzichte van de geplande personele inzet.

3.2 Doelstellingen

Het inzicht geven in de doelstellingen draagt bij aan transparantie. De doelstellingen zijn te verdelen in doelstellingen over de inzet van middelen (inputdoelstellingen), te leveren prestaties (outputdoelstellingen), te bereiken naleving en het milieueffect van de handhaving. De onderstaande tabel geeft het percentage aan van de organisaties dat input-, prestatie-, naleef- en/of milieueffectdoelstellingen heeft gesteld.

Organisatie	Input-doelstelling	Prestatie-doelstelling	Naleef-doelstelling	Milieueffect-doelstelling
Gemeenten	18%	40%	34%	8%
Provincies	13%	40%	40%	7%
Waterschappen	17%	28%	46%	9%
Politie	14%	64%	22%	0%

Tabel 3: typen gestelde doelstellingen naar instanties

Naast de in tabel 3 genoemde handhavingpartners heeft het OM aangegeven zowel input- en milieueffectdoelstellingen te hebben geformuleerd. De VROM-Inspectie heeft aangegeven naast prestatie- en milieueffectdoelstellingen vooral naleefdoelstellingen te hebben gesteld.

Geconstateerd wordt dat - evenals voorgaand jaar - met name prestatie- en naleefdoelstellingen worden gesteld. Het stellen van milieueffectdoelstellingen komt weinig voor en blijft het moeilijkst voor handhavende organisaties. Alleen waterschappen hebben vergeleken met vorig jaar meer milieueffectdoelen geformuleerd, provincies juist veel minder.

Van de milieueffect- en inputdoelstellingen geeft respectievelijk circa driekwart en tweederde van de organisaties aan deze gerealiseerd te hebben. De naleef- en prestatiedoelstellingen worden minder eenvoudig bereikt. Zo zijn de achterstanden bij de realisatie van de prestatiedoelen het meest voorkomend (een kwart van de organisaties). Dit kan vermoedelijk niet los worden gezien van de bij de probleemanalyse genoemde capaciteitsproblemen.

Bij de waarschijnlijkheid van de hoge mate van doelrealisatie van naleefgedrag worden kanttekeningen geplaatst. Zo bestaat allereerst geen zicht op het ambitieniveau van de gestelde doelen, waardoor de opgegeven doelrealisatie niet kan worden beoordeeld in termen van gerealiseerd prestatieniveau. Doelen met een laag ambitieniveau zijn immers eenvoudiger te realiseren dan doelen met een hoog ambitieniveau. Ook de wijze waarop de organisaties het gerealiseerde naleefgedrag definiëren kan van invloed zijn. Het vermoeden bestaat dat het gaat om inschattingen.

3.3 Verslaglegging en verantwoording

Uit de gegevens over 2006 blijkt dat het merendeel van de organisaties (85%) een verantwoordingsrapportage heeft opgesteld over de uitvoering van de handhavingstaken. Deze verantwoordingsrapportages maken, zoals reeds eerder vermeld, gebruik van verschillende werkwijzen, registratiesystemen, definities en gegevensverzamelingen en zijn bedoeld voor gebruik binnen de eigen organisatie.

4 Professioneel

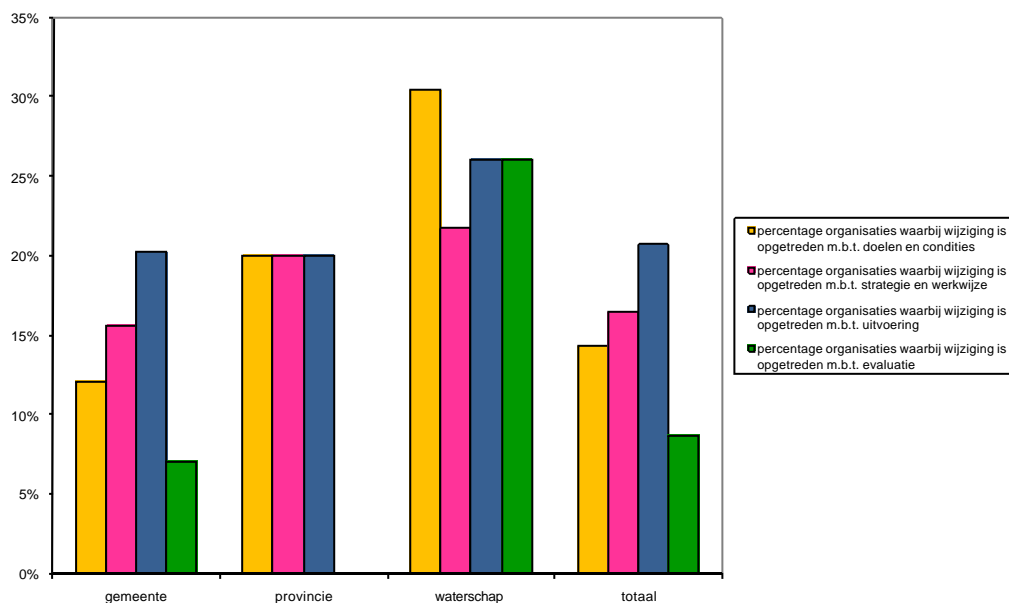
Het criterium 'professioneel' heeft betrekking op constante ontwikkeling van professe op niveau van individu, organisatie en beroepsgroep.

Professionalisering van toezicht heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder, de toezichtsorganisatie en de beroepsgroep. De individuele toezichthouder moet in zijn werkwijze flexibel en integer zijn. De professionele toezichtorganisatie vervult een onafhankelijke, maar samenhangende rol in het beleidsproces en heeft een meerwaarde in de samenleving. De beroepsgroep blijft zich ontwikkelen door initiatieven als de Samenwerkende Inspectie Academies, de beroepsvereniging Vide en de activiteiten van de Inspectieraad.

4.1 Functioneren handhavingscyclus

Sinds de vaststelling van de landelijke kwaliteitscriteria voor milieuhandhaving in 2002, zijn de partners bezig met het professionaliseren van de milieuhandhaving. Belangrijk bij een professionele handhaving en een 'lerende organisatie' is het periodiek herijken van probleemanalyse, prioriteiten, doelen, strategieën en werkwijzen. De kwaliteitscriteria milieuhandhaving schrijven dit ook voor.

In onderstaande grafiek is per organisatie aangegeven of de partners naar aanleiding van die herijking wijzigingen hebben aangebracht in de verschillende onderdelen ofwel 'procesblokken' van de kwaliteitscriteria milieuhandhaving.



Grafiek 1: aanpassingen in handhavingscyclus door organisaties

Uit de grafiek valt op dat vooral waterschappen wijzigingen hebben aangebracht en dat gemeenten dat procentueel het minst vaak hebben gedaan. De wijzigingen die gemeenten hebben aangebracht hebben vooral betrekking op het procesblok uitvoering.

Uit een analyse van de achterliggende gegevens blijkt dat enkele gemeenten, vanwege een omschakeling naar integraal handhaven, de werkwijze voor milieuhandhaving - in relatie tot handhaving van andere handhavingsvelden, zoals bouwregelgeving, Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en ruimtelijke regelgeving - heeft moeten bijstellen.

Uit de achterliggende gegevens blijkt verder dat het merendeel van de partners bestaande procesbeschrijvingen heeft getoetst en vervolgens heeft aangepast. Bij gemiddeld één van de tien partners heeft de evaluatie van de handhavingresultaten geleid tot een bijgestelde toepassing van de eigen nalevingstrategie. Genoemde redenen voor aanpassing van de strategie zijn de overschakeling naar de landelijke strategie milieuhandhaving, een actualisatie van de probleemanalyse en de constatering dat de strategie niet goed blijkt te werken. Hieruit blijkt dat de handhavingscyclus bij een deel van de partners begint te 'draaien', maar nog niet bij alle en ook niet op alle onderdelen.

Vergelijkingen met andere organisaties vinden bij een groot deel van de partners (72%) plaats. In onderstaande tabel is aangegeven om welk type vergelijkingen het gaat.

Organisatie	Visitatie	Benchmarking	Externe audit	Anders
Gemeente	18%	19%	34%	29%
Provincie	21%	21%	42%	16%
Waterschap	14%	40%	20%	26%
Politie	0%	60%	20%	20%
Rijksdiensten	RWS, VI	RWS, VI	RWS	VI
Douane	-	-	-	Douane

Tabel 4: soort vergelijking

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de externe audit de meest toegepaste vorm is van vergelijking met andere organisaties. Vooral bij provincies worden audits uitgevoerd. Ook geeft een groot deel aan dat een andere soort onderzoek is uitgevoerd. Genoemd worden interne audits, klanttevredenheidsonderzoeken, onderzoeken door de provincie, VROM-Inspectie en Unie van Waterschappen en doelmatigheidsonderzoeken. De onderlinge visitatie als instrument voor vergelijking is vooral bij de provincies veel toegepast.

5 Selectief

Het criterium 'selectief' heeft betrekking op het nagaan van de mate waarin de overheid zelf toezicht moet houden en op maatwerk in vorm en omvang op basis van risicomanagement.

5.1 Probleemanalyse en prioriteiten

Probleemanalyse

Op basis van de probleemanalyse kan sturing worden gegeven aan de handhavingsinspanningen. De probleemanalyse richt zich op de milieuproblemen in het veld, de effecten van niet-naleving van wet- en regelgeving en de kansen op niet-naleving.

Met name bij gemeenten en waterschappen worden vaak risicogerichte problemen genoemd die uit de risicoanalyse naar voren komen. Het gaat dan vaak om onderwerpen die een veiligheidsaspect met zich meebrengen, zoals externe veiligheid, en om onderwerpen waarbij hoog wordt gescoord op de kans op overtreden en de milieueffecten bij overtreden. Provincies noemen het vaakst themagerichte problemen, zoals afval, bodem, geluid en stank.

Een beperkt aantal organisaties heeft ook interne problemen genoemd, zoals capaciteitstekort, onvoldoende kennis en onduidelijkheden in taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast werden achterstanden in de handhaving en de implementatie van integrale handhaving als interne problemen genoemd.

16% van de partners heeft de probleemanalyse van het voorgaande jaar bijgesteld. Het merendeel van de partners die de bijstelling van de probleemanalyse had gepland heeft deze ook daadwerkelijk in 2006 bijgesteld. Dit betekent dat de handhavingsbeleidscyclus bij deze handhavingspartners nu volledig begint te draaien.

Prioriteiten

Professioneel handhaven betekent ook dat er gericht wordt gehandhaafd. De prioritering van handhavingstaken en het stellen van doelen daarbij is een logisch gevolg.

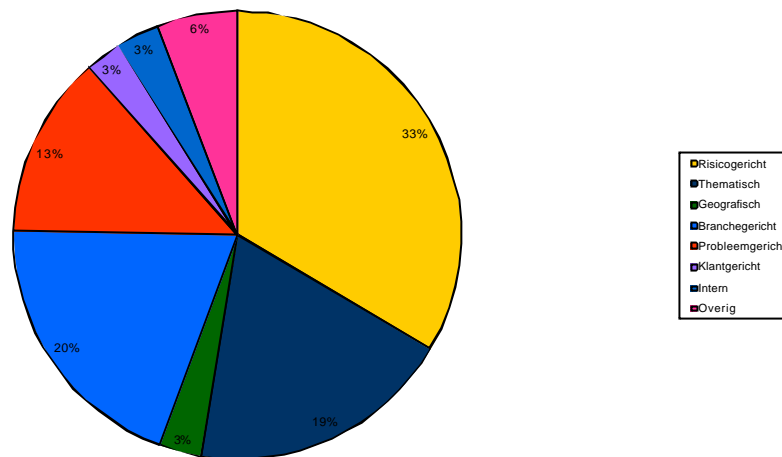
Uit onderstaande tabel valt op te maken dat het stellen van prioriteiten en formuleren van doelen voor de meeste instanties gemeengoed is geworden. Een kritisch punt is dat er nog niet altijd een directe doorvertaling van de prioriteiten naar de doelen plaatsvindt.

Organisatie	% met prioriteiten	% met doelen	% prioriteiten waarbij doelen zijn gesteld
Gemeenten	91%	90%	84%
Provincies	100%	80%	80%
Waterschappen	100%	100%	100%
Politie	niet gevraagd	92%	niet gevraagd
Douane	niet gevraagd	douane	niet gevraagd
RWS/IVW/VI/OM	RWS/IVW/VI/OM	RWS/IVW/VI/OM	RWS/IVW/VI/OM
AID	-	AID	-
Alle organisaties	93%	91%	89%

Tabel 5: prioriteiten en doelstellingen

Ten opzichte van 2005 is dit een vooruitgang. In 2005 had 86% van alle organisaties prioriteiten gesteld en had 72% ook doelen bij de prioriteiten gesteld.

Door de partners zijn de volgende typen prioriteiten het genoemd.



Grafiek 2: procentuele verdeling genoemde type prioriteiten door partners

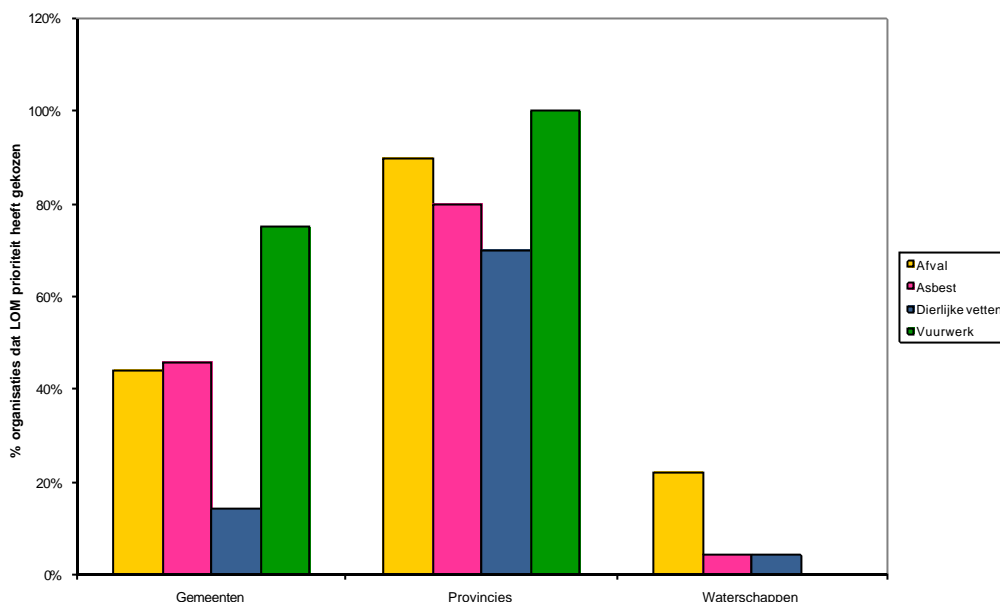
Zoals verwacht mag worden op basis van de uitkomsten van de probleemanalyse, correspondeert de rangorde van de prioriteiten met de problemen uit de probleemanalyse. Gemeenten stellen verreweg het vaakst risicogerichte prioriteiten, gevolgd door thematische en branchegerichte prioriteiten. Provincies stellen het vaakst branchegerichte prioriteiten, gevolgd door risicogerichte en thematische prioriteiten. Waterschappen stellen het vaakst risicogerichte en branchegerichte prioriteiten.

De meest voorkomende prioriteiten zijn gericht op handhaving bij risicovolle bedrijven en activiteiten. Bij alle provincies hebben daarbij afvalverwerkende bedrijven prioriteit. Voorbeelden van de meest genoemde typen prioriteiten zijn:

- risicogericht:
 - vuurwerk (12x);
 - bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (2x);
 - rioolwateroverstorten (4x).
- branchegericht:
 - horecabedrijven (7x);
 - afvalverwerkende bedrijven (13x);
 - glastuinbouw (5x).
- themagericht:
 - geluid (4x);
 - bouwstoffenbesluit (8x);
 - verruimde reikwijdte Wet milieubeheer⁵ (6x).

⁵ Heeft betrekking op voorschriften m.b.t. energiebesparing, afvalpreventie, grondstoffengebruik en preventie van verkeer en vervoer van en naar het bedrijf.

5.2 LOM-prioriteiten



Grafiek 3: LOM-prioriteiten

In bovenstaande grafiek is weergegeven welke handhavingpartners de gezamenlijke landelijke LOM-prioriteiten – daar waar relevant – ook daadwerkelijk tot eigen prioriteiten hebben benoemd. In deze grafiek valt op dat vuurwerk als LOM-prioriteit het hoogst scoort en dierlijke vetten het laagst. Daarnaast lijken de LOM-prioriteiten minder goed aan te sluiten bij de handhavingproblematiek van waterschappen. Het OM en de VROM-Inspectie hebben alle vier prioriteiten overgenomen, RWS/ IVW heeft afval als prioriteit overgenomen (en is daarin vergelijkbaar met het merendeel van de waterschappen).

Van de LOM-prioriteiten asbest en vuurwerk wordt hierna een nadere toelichting gegeven.

Asbest

Eén van de landelijke prioriteiten die het LOM heeft vastgesteld voor 2006 is asbest. Volgens de landelijke projectleider is de prioriteit nog steeds niet 'geland' bij alle partners, ondanks bestuurlijke vaststellingen en vele voorlichtings- en informatiebijeenkomsten. Het zal vermoedelijk nog een aantal jaren vergen voordat de landelijke prioriteit bij de partners is omgezet in capaciteit en middelen en daadwerkelijk in uitvoering wordt gebracht. Een veelgehoorde reden bij de partners is de grote hoeveelheid nieuwe informatie en regels over het onderwerp asbest. De implementatie van de nieuwe wetten en regels is volgens de partners een aandachtspunt, gezien de relatief korte implementatietermijn van 3 tot 6 maanden en de reguliere werkdruk. Er gaat volgens de partners enige tijd overheen om de nieuwe regels 'eigen' te maken en de implementatie door het democratische besluitvormingsproces te geleiden.

De uitvoering van de prioriteit vindt plaats in samenwerkingsprojecten, waarover afspraken worden gemaakt in regionale milieuhandhavingsoverleggen. Volgens de partners is onderschat dat het hier enerzijds gaat om samenwerken binnen gemeenten (tussen milieu- en bouwtoezicht) en anderzijds samenwerken met andere organisaties, via een probleemgerichte benadering nog in de kinderschoenen staat. Bouwtoezicht maakt vaak nog geen onderdeel uit van de regionale milieuhandhavingsoverleggen. Informatie uitwisselen gaat niet vanzelfsprekend. De reden hiervoor is dat informatie niet altijd goed wordt beheerd en beschikbaar is of er zijn (technische, juridische of andere) drempels die uitwisselen onmogelijk maken. Iedere organisatie heeft eigen opvattingen en beelden van de informatiebehoefte. Tegelijkertijd zijn vrijwel alle organisaties het er vrij snel over eens waar in de keten (doelgroep, plaats) interventies moeten plaatsvinden. Omdat gestructureerde informatievoorziening niet aanwezig is leidt de aanpak vooralsnog niet tot vergroting en verspreiding van (opgedane) kennis bij de andere toezichthoudende instanties.

Ketendenken leeft als manier om probleemgericht en succesvol specifieke 'onderwerpen' aan te pakken. In de praktijk is het ketendenken nog niet zover ontwikkeld. Ketendenken leeft niet als hoger plan; het vasthouden aan eigen taken is te belangrijk, gegeven de veranderingen en vernieuwingen in het vakgebied.

In de verschillende projecten worden wisselende resultaten geboekt. Er zijn stappen richting professionalisering van de taakuitvoering asbest. De kwaliteit van de uitvoering verbetert volgens signalen van bedrijfsleven en andere toezichthoudende instanties. Op onderdelen is het naleefgedrag verbeterd, mede door nieuwe en verbeterde regels. Het onzichtbare illegale deel van de asbestverwijdering komt nog niet in beeld. Het georganiseerde bedrijfsleven geeft aan dat alleen een harde aanpak hier loont. Dat is de opgave voor 2007 en 2008.

Vuurwerk

Een tussenbalans van de LOM prioriteit vuurwerk tot nu toe laat zien dat het project goed op koers ligt. De meest betrokken overheidsinstanties zijn gemotiveerd om wat aan dit probleem te doen. De investeringen in de afgelopen periode beginnen resultaat af te werpen. De voor 2010 geformuleerde doelstellingen zijn nog steeds haalbaar. Het project omvat vijf strategische elementen, waarvan één toezicht en handhaving betreft.

Het beoogde structurele samenwerkingsverband van toezichts- en opsporingsinstanties krijgt in de praktijk steeds meer gestalte. De Vliegende brigade vuurwerk, de VROM-IOD en de regionale milieuteams van de politie spelen hierin een sleutelrol. De lopende pilot 'kruispuntbank vuurwerk' moet nog in 2007 resulteren in een operationeel digitaal ketendossier met bestuurlijke en strafrechtelijke kerngegevens, als onderdeel van het Landelijk Meld- en Informatiepunt (LMIP), dat zal worden beheerd door de VROM-Inspectie en het KLPD.

Over het meten van de (tussen)resultaten is de projectleider iets minder positief. Het blijkt nog moeilijk te zijn om van de betrokken instanties een goed overzicht te krijgen van de met toezicht en opsporing bereikte resultaten. De registratiesystemen lijken hiervoor niet te zijn ingericht. Hieraan zal in de komende periode aandacht worden gegeven.

6 Slagvaardig

Het criterium 'slagvaardig' heeft betrekking op een weloverwogen keuze van interventies en een passend gebruik daarvan. Zacht waar het kan, hard waar het moet.

6.1 Doelgroepen en controles

De omvang van de doelgroep van de handhaving is in de onderstaande tabel voor de verschillende organisaties weergegeven. Niet alle respondenten hebben deze vragen beantwoord. Bij gemeenten, waterschappen en provincies zijn de verkregen gegevens geëxtrapoleerd naar de totale populatie.

Organisatie	Omvang doelgroep / aantal inrichtingen c.q. lozingen	Aantal controles
Gemeenten	508.637	114.009
Provincies	5915	10.778
Waterschappen	105.800	36.963
RWS/IVW	2.139	7.395
VROM-Inspectie	is niet nader te specificeren ⁶	5.365 ⁷

Tabel 6: in de monitoring betrokken doelgroepen bedrijven en lozingen

Bestuursrechtelijke handhavingsactiviteiten vinden vooral plaats bij inrichtingen en bekende puntbronnen voor lozing.

Door de partners zijn gezamenlijk 174.510 preventieve controles gemeld. Hier geldt logischerwijs dat in absolute zin de grootste inspanning door de partners met de grootste doelgroepen is geleverd: de gemeenten en de waterschappen. Uit de onderliggende cijfers blijken de gemeenten een vijfde van de bedrijven te hebben gecontroleerd. De waterschappen blijken ruim een derde van alle lozingen te hebben gecontroleerd. Bij de provincies en RWS ligt dit anders. Vanwege de complexere en ook vaak omvangrijkere en risicovollere bedrijven bij de provincies en RWS zijn de bedrijven onder provinciaal toezicht en RWS-lozingspunten meerdere keren per jaar gecontroleerd.

Per inrichting of lozing is de controlefrequentie afhankelijk van de complexiteit (risico) en van de milieubelasting (effect). Bedrijven die meer gecontroleerd werden dan gemiddeld, zijn vooral de complexe, omvangrijke en risicovolle bedrijven waarvoor de provincies het bevoegd gezag vormen en de risicovolle lozingen op de rijkswateren waarvoor RWS / IVW het bevoegd gezag zijn.

Gemiddeld werden bedrijven het afgelopen jaar een keer in de drie jaar gecontroleerd. Dit gemiddelde is gelijk aan dat van het afgelopen jaar. Iets specifiek kan worden gezegd dat het merendeel van de bedrijven en lozingen gemiddeld circa één keer in de 3,5 jaar worden

⁶ De VI heeft in principe alle inrichtingsgebonden en niet-inrichtingsgebonden situaties van diverse milieuwetten (m.u.v. de Wvo) als doelgroep.

⁷ Inclusief controle van vervoermiddelen, Kern Fysische Dienst en interbestuurlijk toezicht.

gecontroleerd, RWS-lozingspunten worden echter gemiddeld 3,5 keer per jaar gecontroleerd en de bedrijven onder provinciaal toezicht bijna twee keer per jaar.

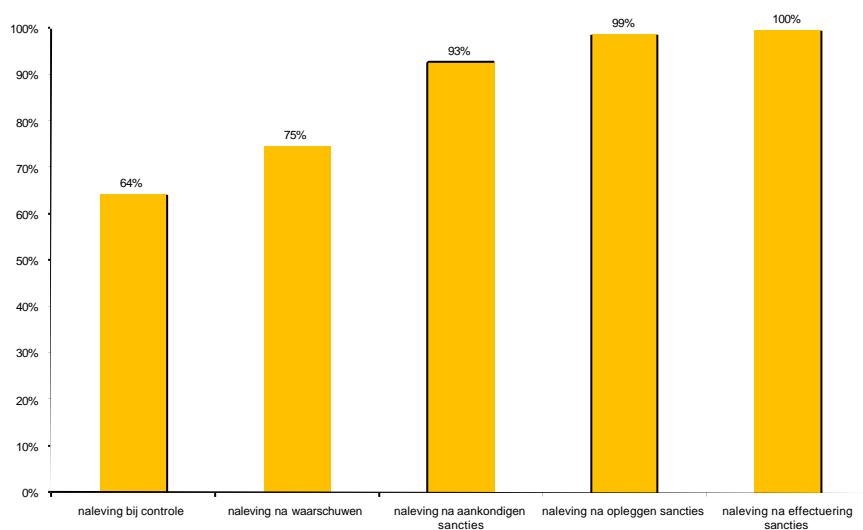
6.2 Bestuursrechtelijke handhaving

Handhaving is erop gericht om overtredingen van wet- en regelgeving ongedaan te maken, dan wel te voorkomen. Controles vinden veelal selectief plaats, aan de hand van op basis van risicoanalyse gekozen prioriteiten. Dit betekent dat er specifiek gecontroleerd wordt bij bedrijven en doelgroepen met een verwacht laag naleefniveau. Een totaalbeeld van de naleving van milieuregelgeving is dan ook niet te geven. Onderstaand beeld betreft dan ook slechts de door de handhavingpartners gecontroleerde naleving.

De resultaten van de controles en het bestuursrechtelijk vervolg daarop zijn hieronder weergegeven aan de hand van de in de bestuursrechtelijke handhaving meest gebruikte stappen:

- er zijn 174.510 preventieve controles uitgevoerd;
- daarbij zijn 62.126 overtredingen geconstateerd (= in 35,6% van de gevallen);
- daarna is 44.675 keer een waarschuwing gegeven (= bij 72% van de geconstateerde overtredingen). Hierbij wordt vaak ook gebruik gemaakt van compliance assistance, in de zin dat er uitleg wordt gegeven over de regels en waarom er sprake is van een overtreding;
- in 12.390 gevallen leidde dit niet tot naleving en volgde een aankondiging van een bestuursrechtelijke sanctie (= bij 20% van de geconstateerde overtredingen);
- 2.269 keer had ook dat nog geen succes en volgde het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie (bestuursdwang en/of dwangsom) (= bij 3,7% van de geconstateerde overtredingen);
- in 873 gevallen was vervolgens ook daadwerkelijke effectuering van de bestuursrechtelijke sanctie nodig (= bij 1% van de geconstateerde overtredingen).

In onderstaande grafiek is het bovenstaande weergegeven in termen van toename van de naleving per stap in het bestuurlijke handhavingstraject.



Grafiek 4: escalatie naleving volgend op bestuursrechtelijke handhaving

Uit de grafiek valt het volgende af te lezen:

- bij de preventieve controles blijkt ongeveer eenderde van de situaties niet te voldoen aan wet- en regelgeving (naleving 64%). Zoals eerder gezegd vinden controles veelal selectief plaats, aan de hand van op basis van risicoanalyse gekozen prioriteiten, bij doelgroepen en onderwerpen met een verwacht laag naleefniveau.
- een waarschuwing levert een verbetering in de naleving bij de gecontroleerden van circa 10%;
- nadat een sanctie is aangekondigd gaat circa 20% van de gecontroleerden alsnog naleven;
- bij uiteindelijk minder dan 1% dient de sanctie ook te worden geëffectueerd. Het gaat dan om ruim 800 hardleerse overtreders.

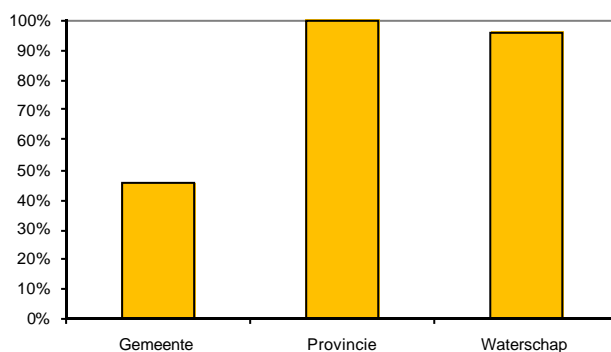
Vergeleken met vorig jaar is de naleving bij controle in 2006 een fractie afgenomen (66% in 2005 en 64% in 2006). Daarnaast blijkt het waarschuwen in 2006 minder effect te hebben dan in 2005 (85% naleving na waarschuwen in 2005 en 75% naleving na waarschuwen in 2006). In 2006 blijkt het aankondigen van sancties meer effect te hebben op het naleefgedrag dan in 2005. De navolgende stappen hebben een vergelijkbaar effect op het naleefgedrag.

6.3 Strafrechtelijke handhaving

Ook strafrechtelijk wordt de milieuwetgeving gehandhaafd. In eerste instantie en vooral door de strafrechtelijke handhavingpartners (politie, Koninklijke Marechaussee, OM/FP en Douane). Echter ook door bestuurlijke organisaties, zoals de gemeenten, de provincies, de waterschappen en de rijksinspecties VI, IVW, Staatstoezicht op de Mijnen en vooral de AID handhaven strafrechtelijk door middel van Buitengewone Opsporing Ambtenaren (BOA's).

Van de instanties die BOA's in dienst hebben, blijkt dat circa 10% van het totaal aantal milieuovertredingen, die deze instanties hebben geconstateerd, door BOA's strafrechtelijk wordt opgepakt.

In onderstaande grafiek is per type handhavingorganisatie aangegeven welk percentage van de organisaties een BOA in dienst heeft.



Grafiek 5: percentage van de organisaties met BOA's in dienst

De meerderheid van de door de BOA's opgemaakte PV's wordt direct doorgestuurd naar het OM/FP.

In onderstaande tabel is de inzet van de strafrechtelijke partners en BOA's in dienst van de bestuursrechtelijke partners aangegeven.

Organisatie	Aantal milieuwet gerelateerde incidenten	Aantal milieuwet gerelateerde transacties (Tobias ⁸)	Aantal naar het OM/FP doorgestuurde PV's
Politie (incl. KLPD)	50.327	27.117	9.313
Marechaussee	503	52	14
BOA's bij bestuursrechtelijke partners	8.455	3.288	5.167
Totaal	59.285	30.457	14.494

Tabel 7: inzet strafrecht

Strafrechtelijke handhavingpartners hebben bijna 60.000 milieugerelateerde overtredingen geregistreerd. Een groot deel daarvan kon via (politie)transacties worden afgedaan, maar in ruim 14.000 gevallen werd de overtreding aan het Openbaar Ministerie voorgelegd.

Door het OM zijn in 2006 14.158 ingekomen PV's op milieugebied geregistreerd. In 2006 zijn er door het OM 13.656 PV's afgedaan, zowel PV's die dit jaar zijn binnengekomen als ook PV's uit eerdere jaren die in 2006 zijn afgedaan.

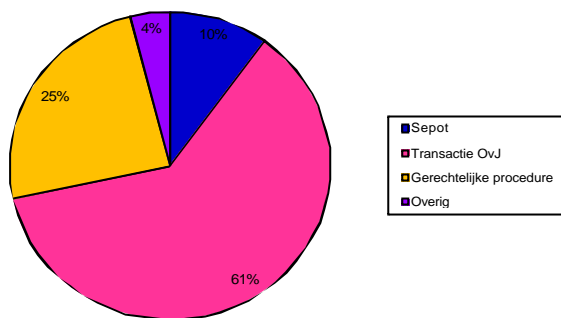
Wijze van afdoening PV's	Aantal	%
Betaalde transactie	8.404	62
Dagvaarden	3.352	25
Onvoorwaardelijk sepot	1.366	10
Overdracht	313	2
Voegen	140	1
Voorwaardelijk sepot	81	1
Totaal	13.656	100%

Tabel 8: afdoening PV's milieuzaken door het Functioneel Parket/OM 2006

De bovengenoemde totaalcijfers zijn inclusief de opsporingsonderzoeken die in 2006 zijn uitgevoerd door de VROM-IOD van het ministerie van VROM, het Dienstonderdeel Opsporing van de AID en de Interregionale Milieuteams van de politie. In totaal zijn dat er 63.

⁸ Tobias staat voor 'Totaal Bekeuring Informatie Afhandelingsysteem'. 'Tobias-feiten' zijn veelal kleinere milieudelicten die middels een transactie door de politie ('bekeuring') worden afgedaan en in het Tobias-systeem worden geregistreerd.

In grafiek 6 zijn de in 2006 afgedane PV's procentueel weergegeven.



Grafiek 6: afdoening PV's door OM/FP

Uit bovenstaande diagram blijkt dat naar aanleiding van 25% van het aantal PV's opvolging plaatsvindt door een gerechtelijke procedure. Opgemerkt moet worden dat deze procedures weliswaar in 2006 zijn gestart, maar deze voor een deel nog kunnen doorlopen in 2007. Evenzo zijn in 2006 procedures afgedaan uit eerdere jaren. De cijfers lopen derhalve over de jaargrenzen heen.

7 Samenwerkend

Het criterium 'samenwerkend' heeft betrekking op samenwerking tussen handhavingsinstanties om de toezichtlast voor burgers en bedrijven te beperken en tevens de effectiviteit en efficiëntie van het werk van handhavers te vergroten.

Op rijksniveau wordt momenteel vormgegeven aan de samenwerking tussen rijksinspecties in het project 'Vernieuwing toezicht', de opvolger van het project 'Eenduidig toezicht', onder regie van de Minister van BZK. Deze samenwerking reikt echter verder dan milieusamenwerking en wordt zodoende in deze rapportage niet verder toegelicht.

7.1 LOM-samenwerking

Het LOM ondersteunt de samenwerking tussen alle handhavingspartners op een aantal geselecteerde projecten op milieugebied op landelijk niveau. Het draagt onder andere zorg voor landelijke afstemming over gezamenlijk geselecteerde handhavingsprioriteiten en een uniforme werkwijze daarbij. Een belangrijke doelstelling van het overleg is het bevorderen van de samenwerking. In het bijzonder bij milieuproblemen die naar hun aard zo complex zijn, dat geen enkele overheid in staat is alleen een bevredigende oplossing te bewerkstelligen. Hier is door samenwerking een betere coördinatie mogelijk en afstemming wie welke zaken oppakt. Ook het maken van afspraken over de inzet van mensen en middelen wordt vergemakkelijkt.

In 2006 zijn voor de prioritaire onderwerpen asbest, vuurwerk, afval en dierlijke vetten afspraken gemaakt om in de samenwerking gezamenlijk op te trekken om de keten van overheidsactoren sluitend te maken. In LOM-verband werden en worden hierover afspraken gemaakt en de deelnemers in het overleg koppelen dit terug met hun achterbannen en bevelen de prioriteiten aan.

In het kader van de LOM-samenwerking zijn er ook diverse provinciale, regionale en lokale initiatieven om de samenwerking op het gebied van handhaving vorm te geven.

7.2 Regisseurs/IPO-monitoring

De provincies zijn naast een handhavende organisatie ook de regisseurs voor de handhavingssamenwerking binnen de provincies en voor de professionalisering van de handhaving. In het kader van de handhavingssamenwerking zijn in 1999 landelijk bestuursovereenkomsten afgesloten tussen de handhavingspartners, financieel ondersteund door het Ministerie van VROM. De provincies hebben in het kader van deze overeenkomsten een regiefunctie. De overeenkomsten zijn in 2005 geëvalueerd, de VROM-financiering werd afgebouwd. Slechts 1 van de 11 provincies die cijfers bekend hebben gemaakt geeft aan de bestuursovereenkomst tussen de partners niet voort te zetten.

Naast de voortzetting van de bestuursovereenkomsten bij de meeste provincies wordt bij vier provincies (Overijssel, Flevoland, Zeeland en Noord-Brabant) daarnaast de handhavingssamenwerking ondersteund door een servicepunt handhaving. Bij de andere provincies wordt de handhavingssamenwerking ondersteund door een faciliteringsstructuur

vanuit de provincie, zoals in provincies Groningen, Drenthe, Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Zeeland en Limburg. Bij alle provincies is een samenwerkingsknooppunt (SKP) ingesteld.

De regierol op de handhavingssamenwerking wordt door de provincies verschillend ingevuld en lijkt goed aan te sluiten bij de provinciale en regionale tradities⁹. In onderstaande tabel is aangegeven welke typen rolinvulling kunnen worden onderscheiden en welke type de provincies in de praktijk hanteren.

Karakter invulling regierol handhavingssamenwerking	Provincies
Bevorderen handhavingssamenwerking	Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Flevoland, Overijssel, Gelderland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg, Drenthe
Bevorderen van de samenwerking in grotere verbanden	Noord-Holland
Gemeenten stimuleren om lokale bestuurskracht te ontwikkelen	Groningen
Bevorderen integrale handhaving	Noord-Brabant, Zeeland en Limburg
Reactief op signalen partners	Friesland

Tabel 9: invulling regierol door provincies

Uit de vergelijking van de personele inzet van provincies voor handhavingssamenwerking in 2006 met 2005¹⁰, blijkt dat sprake is van een daling van de inzet.

Naast de samenwerking heeft de provincie een regierol om ervoor te zorgen dat de handhavingssamenwerkingspartners voldoen en blijven voldoen aan de wettelijke kwaliteitscriteria milieuhandhaving. De invulling van deze rol wisselt per provincie, maar heeft in ieder geval volgens de verschillende provinciale regisseurs het volgende effect gehad:

- er wordt meer planmatig en structureel gewerkt aan handhaving;
- er zijn meer en betere middelen en capaciteit beschikbaar voor de handhaving;
- handhaving is bestuurlijk geagendeerd.

In een aantal provincies heeft het provinciale optreden direct bijgedragen aan bijvoorbeeld het tot stand komen van milieudiensten of het oppakken van specifieke handhavingsvraagstukken¹¹. In Nederland werken thans in totaal circa 130 gemeenten samen in 15 milieudiensten. Daarnaast bestaan er ook minder intensieve samenwerkingsvormen waarin gemeenten samenwerken op het gebied van ondermeer milieuhandhaving.

⁹ Position paper provinciale regietaak handhaving, Arena Consulting Group, John Smits, 23 mei 2007.

¹⁰ Bron: IPO-monitor over het uitvoeringsjaar 2006.

¹¹ Position paper provinciale regietaak handhaving, Arena Consulting Group, John Smits, 23 mei 2007.

7.3 Verbreding handhaving

Met de naderende invoering van de omgevingsvergunning per 1 januari 2009, zal naast de integratie van vergunningen die betrekking hebben op de fysieke omgeving, de handhaving van de omgevingsvergunning gecoördineerd moeten gaan worden. Bij steeds meer gemeenten groeit de handhaving op het gebied van milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, APV en brandveiligheid naar elkaar toe. Steeds meer gemeenten en provincies hebben de handhavingstaken in één organisatorische eenheid ondergebracht.

Een andere eerder genoemde verbreding betreft de ketenhandhaving. De ketenbenadering is nog geen vanzelfsprekendheid in de handhavingspraktijk. Er is verbetering ten opzichte van het begin, dus de prioriteiten en acties vanuit het LOM hebben effect. Het vergt echter tijd de ketenbenadering te implementeren.

De afstand tussen de landelijke prioriteiten van het LOM en de prioriteiten van individuele gemeenten is een aandachtspunt. Het is van belang dat de voortgang van de implementatie van ketenhandhaving wordt bewaakt en wordt voorkomen dat er te snel nieuwe politieke wensen komen. Nieuwe wensen bemoeilijken de implementatie van de oude wensen, in casu de ketenhandhaving.