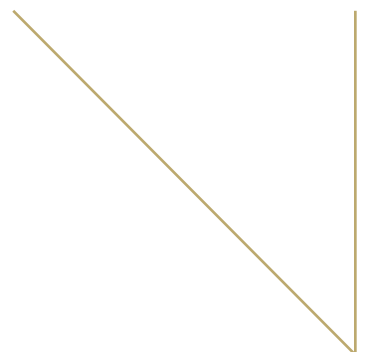


De VR0M-Nalevingsstrategie





De VROM-Nalevingsstrategie







Inhoudsopgave

Waarom een VROM-Nalevingsstrategie?	04	
Voor wie is de VROM-Nalevingsstrategie bedoeld?	05	
Basisprincipes	06	
Risico's	06	
Nalevingstekort	06	
Prioriteiten	06	
Reden voor niet-naleven	06	
Slim handhaven	07	
Samenwerking	07	
Terugkoppeling	07	
Twee sporen	08	
Van binnen naar buiten	09	
1 Regels	Welke regels moeten worden gehandhaafd?	09
2 HUF-analyse	Zijn de regels handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig (HUF)?	09
3 Risico's	Welke risico's zijn er als niet zou worden gehandhaafd?	09
4 Nalevingstekort	Wat is de omvang van het nalevingstekort en wat is het motief?	09
5. Interventie	Wat is een passende interventie?	09
6. Terugkoppeling	Wat is geleerd en wie moeten daarover worden geïnformeerd?	10
Voorbeelden uitwerkingen van het 'van binnen naar buitenspoor'	11	
Van buiten naar binnen	12	
1 Probleem	Welke problemen en risico's zijn er voor de leefomgeving?	12
2 Analyse	Wat is de oorzaak van het probleem en wie zijn erbij betrokken?	12
3 Interventie	Welke mix van interventies is nodig en hoe wordt dat georganiseerd?	13
4 Check	Wordt volgens plan gewerkt en wordt het doel bereikt?	13
5 Terugkoppeling	Wat is geleerd en wie moeten daarover worden geïnformeerd?	13
6 Onderhouden	Hoe wordt het bereikte resultaat behouden?	14
Het belang van de VROM-Nalevingsstrategie	14	
De winst van het 'van binnen naar buitenspoor'	14	
De winst van het 'van buiten naar binnenspoor'	14	

Waarom een VROM-Nalevingsstrategie?

Deze brochure gaat over de VROM-Nalevingsstrategie (NLS). De VROM-Nalevingsstrategie beoogt een aantoonbaar betere naleving van VROM-beleid en wet- en regelgeving. Hoe beter de VROM-wetten en -regels worden nageleefd, des te veiliger, gezonder en duurzamer Nederland zal zijn. De VROM-Nalevingsstrategie biedt de mogelijkheid om beter onderbouwd prioriteiten te kunnen stellen en om de meest geschikte handhavingaanpak te kiezen. De strategie is een instrument om 'de goede dingen te doen en om de dingen goed te doen'. De strategie maakt het ook mogelijk om achteraf beter verantwoording af te leggen over de geleverde prestaties.



“VROM staat voor kwaliteit van wonen, ruimte en milieu (duurzaamheid) en daarbinnen vooral voor de aspecten veiligheid en gezondheid. De VROM-Inspectie draagt daaraan bij door te zorgen voor een aantoonbaar betere naleving van de regels en uitvoering van het VROM-beleid.” (VROM-Inspectie Missie/Visie/Ambitie, januari 2002).

De VROM-Inspectie is ontstaan uit de samenvoeging van de Inspectie Milieuhygiëne, de Inspectie Ruimtelijke Ordening, de Inspectie Volkshuisvesting en de Dienst Recherchezaken. Deze samenvoeging betekende onder meer dat verschillende werkwijzen, organisatieculturen en handhavingsmethoden bij elkaar kwamen. Hierdoor ontstond de behoefte aan de ontwikkeling van een integraal en samenhangend kader voor al het werk dat door de nieuwe VROM-Inspectie wordt uitgevoerd.

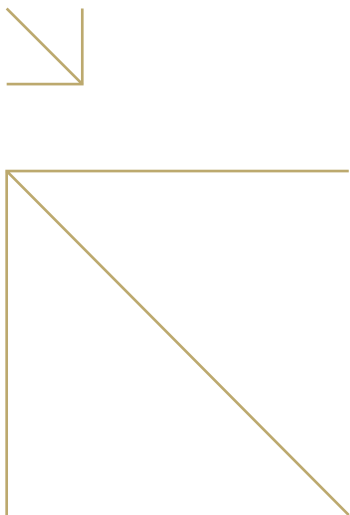
De taken van de VROM-Inspectie zijn het direct toezicht houden op het naleven van VROM-regelgeving (eerstelijns toezicht), het toezicht op de uitvoering van de regelgeving door andere overheden (tweedelijns toezicht), de handhaving van rijksbeleidsnota's, opsporing en de trits observeren, signaleren en informeren vanuit de inspectiepraktijk naar de beleidsdiensten. De capaciteit van de VROM-Inspectie is ontoereikend om deze taken voor alle regels even intensief te doen. Er moeten keuzes worden gemaakt, handhavingsprioriteiten worden gesteld. Daarom heeft de VROM-Inspectie het voortouw genomen bij het ontwikkelen van de NLS. Tegelijk zijn er diverse tendensen buiten de VROM-Inspectie te

onderscheiden die de behoefte aan een eigen, onderbouwde en samenhangende visie verder hebben versterkt.

Handhavingsorganisaties op landelijk, regionaal en lokaal niveau hebben de opdracht gekregen zich te ontwikkelen tot professionele, slagvaardige en transparante organisaties. Het kabinetsstandpunt “Kaderstellende visie op toezicht” en “Handhaven op Niveau” hebben hiertoe een sterke impuls gegeven. Rijksbreed zijn inspecties aan de slag gegaan met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (Handhaving door rijksinspecties, maart 2002). Ook voor de VROM-Inspectie bevatte het rapport een aantal relevante opmerkingen waarop een gedegen reactie gewenst was.

Samenvattend: met de VROM-Nalevingsstrategie geeft de VROM-Inspectie concreet invulling aan haar missie en formuleert zij een eigen antwoord op de eisen die aan moderne, professionele handhavingsorganisaties worden gesteld.





Voor wie is de VROM-Nalevingsstrategie bedoeld?

De VROM-Inspectie heeft het voortouw genomen tot het ontwikkelen van de NLS. Maar een betere naleving van VROM-beleid en wet- en regelgeving is niet alleen de zorg van VROM. Het naleven van de regels is in de eerste plaats een zaak voor burgers, bedrijven en overheden zelf. Maar als de naleving tekortschiet, zal de overheid alles in het werk moeten stellen om die naleving te verbeteren.



“De kerntaak van de overheid, het waarborgen van veiligheid, moet worden waargemaakt. (...) Naleving is primair, zichtbaar en merkbaar toezicht daarvoor voorwaarde, handhaving is sluitstuk. Daarmee opent zich een perspectief op een samenleving die wordt gekenmerkt door respect voor elkaar en tolerantie.” (Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003)

Het bevorderen van naleving van beleid en regelgeving door burgers, bedrijven en overheden gaat zowel beleidsmakers als handhavers aan. Bij VROM ligt de (ambtelijke) verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en de kwaliteit van het VROM-beleid bij de beleidsdiensten. De VROM-Inspectie is primair verantwoordelijk voor handhaving en opsporing. Samen zijn beleid en handhaving verantwoordelijk voor het bevorderen van nalevingsgedrag door burgers, bedrijven en overheden. Daarom is het van belang dat goede afspraken worden gemaakt over de vraag welke regels de hoogste prioriteit krijgen, op welke wijze het meest effectief de naleving kan worden bevorderd en wie hiervoor verantwoordelijk is. Om deze afspraken te kunnen maken is het noodzakelijk dat een gemeenschappelijk beeld bestaat van de mate waarin er onvoldoende wordt nageleefd en de maatschappelijke risico's die hieraan verbonden zijn. De NLS biedt hiervoor het kader.

De uiteindelijke vaststelling van prioriteiten is uiteraard geen ambtelijke maar een politieke verantwoordelijkheid. De bewindslieden van VROM leggen hun keuzes vast in de jaarlijkse VROM-begroting die door het parlement wordt vastgesteld. Aan datzelfde parlement wordt achteraf verantwoording afgelegd over de bereikte prestaties.

Ook voor externe handhavingpartners van de VROM-Inspectie is de NLS van belang. Handhavingsprioriteiten van de VROM-Inspectie zullen op landelijk en regionaal niveau aan handhavingorganisaties worden voorgelegd. Ook maatschappelijke organisaties zullen bij de verdere uitwerking van de NLS worden betrokken. De NLS maakt de gemaakte keuzes transparant en biedt niet alleen zicht op wat de VROM-Inspectie zelf van plan is, maar ook welke handhavinginspanningen zij van haar handhavingpartners verwacht. Waar mogelijk en zinvol kan dit leiden tot verdere afspraken over bijvoorbeeld het gezamenlijk aanpakken van een bepaald probleem.



Basisprincipes

De VROM-Nalevingsstrategie is niet een totaal vernieuwde zienswijze of een werkwijze die haaks staat op de huidige praktijk. De strategie komt voort uit de praktijk en is er voor de praktijk. De strategie is niet een volledig uitgewerkte methode die voorschrijft welke functionarissen iets op een bepaalde manier moeten doen. Het is eerder een manier van denken die in vele situaties, op verschillende niveaus, door uiteenlopende organisaties kan worden toegepast. Bij iedere toepassing wordt aan de strategie een specifieke invulling gegeven. De basisprincipes die aan de strategie ten grondslag liggen blijven echter gelijk.

Risico's

VROM-beleid en wet- en regelgeving zijn gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Burgers, bedrijven en andere overheden dienen zich aan de regels te houden. Voorop staat dat zij daarvoor primair zelf verantwoordelijk zijn. Van de overheid mag verwacht worden dat zij heldere en uitvoerbare regels stelt, er op toeziet dat deze worden nageleefd en dat zij indien nodig de regels handhaaft. Als de naleving tekortschiet, hebben alle partners in de nalevingsketen hun eigen verantwoordelijkheid. Iedere partner beschikt over een set van interventiemogelijkheden. Maar voor iedereen die de in beleid en wet- en regelgeving vastgelegde kwaliteit van de leefomgeving voor ogen heeft, zijn dat slechts middelen om een doel te bereiken. Waar loopt de kwaliteit van de leefomgeving risico? Dat is de vraag die alle partners in de nalevingsketen samenbindt en die om een doelgerichte aanpak vraagt. Om de risico's goed in te kunnen schatten is het nodig alert te zijn op signalen uit de samenleving.



“De VROM-Inspectie staat voor een meetbaar betere naleving van VROM beleid, wet- en regelgeving, dat resulteert in een betere kwaliteit van de leefomgeving. Om dit waar te kunnen maken volgen we een strategie waarmee we kunnen bepalen of we de juiste dingen doen en of we de dingen op een juiste manier doen.”

Nalevingstekort

Het naleven van regels draagt bij aan een betere kwaliteit van de leefomgeving. Omgekeerd, 'niet-naleven' leidt dus tot ongewenste situaties. Een belangrijke functie van de VROM-Inspectie is er voor te zorgen dat beleid, wetten en regels

worden nageleefd. Daarvoor is eerst inzicht nodig in de mate waarin regels worden overtreden, door wie dat gebeurt en waarom. De mate van niet-naleven van de wet- en regelgeving wordt uitgedrukt in de term 'nalevingstekort': het verschil tussen het feitelijke en gewenste nalevingsniveau. Een groot nalevingstekort vraagt om meer aandacht dan een klein nalevingstekort. Overigens betekent een groot nalevingstekort niet automatisch dat altijd sprake is van een groot risico voor de leefomgeving.

Prioriteiten

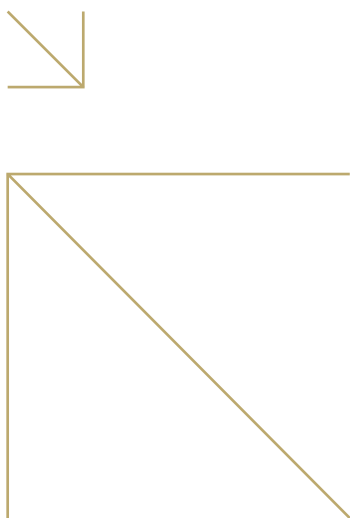
'Verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving' is het doel van alle partners in de nalevingsketen. Geen geringe ambitie. Daar is een gezamenlijke inzet voor nodig. De motivatie is volop aanwezig. Maar de middelen zijn beperkt. Niet alle wetten en regels kunnen tegelijkertijd met een zelfde inzet worden getoetst op naleving. De interventies om het naleefgedrag te bevorderen vragen vaak een grote inzet. De NLS helpt keuzen te maken voor wat meer of minder aandacht verdient. Waar een groot nalevingstekort is en de risico's groot zijn, zal meer prioriteit worden verleend dan daar waar ze beide klein zijn. Dat betekent niet dat aan dat laatste geen aandacht wordt gegeven. Een lage prioriteit kan bijvoorbeeld betekenen dat alleen op basis van externe signalen handhavend wordt opgetreden. De strategie geeft inzicht in gemaakte keuzen. Als een keuze op een heldere en duidelijke manier wordt gemaakt, zal het naderhand gemakkelijker zijn hierover verantwoording af te leggen.

Reden voor niet-naleven

Als burgers of bedrijven de wet- en regelgeving niet naleven, dan is dat een keuze. Tenminste, als men bekend is met de regel. Als bewust gekozen wordt een regel niet na te leven, dan zijn daar één of meer redenen voor. Kennis van deze redenen is van groot belang om op een passende manier op te treden. Kennis van de groep en van de beweegredenen kan alleen worden verkregen door zich in hen te verplaatsen.



“Als iemand niet bekend is met een regel is het beter om hem te informeren dan om hem een proces-verbaal te geven. Als iemand willens en wetens een regel overschrijdt, dan heeft informeren geen zin en hebben sancties meer effect.”



Slim handhaven

De keuze van de juiste interventie voor het oplossen van een probleem is erg belangrijk. Om een goede keuze te maken moet een aantal zaken duidelijk zijn. Wat zijn de motieven om de wet- en regelgeving niet na te leven. Wat is de noodzaak om in te grijpen? Hoe breed moet het probleem worden aangepakt? Hoe zullen nalevingsplichtigen reageren op bepaalde interventies? Dit zijn allemaal vragen die moeten leiden tot de keuze van een passende interventie. Het is zaak daarbij niet te gemakkelijk voor bekende oplossingen te kiezen. Oplossingen voor oude problemen hoeven nog geen goede oplossing te zijn voor nieuwe problemen. Als bestaande interventies niet lijken te voldoen, moeten nieuwe worden ontwikkeld. Ook is het niet verstandig de keuze voor een bepaalde aanpak te laten bepalen door een persoonlijke stijl, bijvoorbeeld een harde (dwingend doen naleven) of een zachte (adviseren en stimuleren) aanpak. Het probleem bepaalt de aanpak.



Bij het toezicht op de wet- en regelgeving inzake genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) valt het niet mee om bij een controle ter plaatse vast te stellen of in laboratoria met deze organismen wordt gewerkt. Het doornemen van de documentatie in een laboratorium is een complexe bezigheid en levert geen scherp beeld. Twee medewerkers van de VROM-Inspectie besloten op een bepaald moment het anders aan te pakken. Zij gingen de vakbladen lezen. Daarin beschrijven laboratoria hun resultaten. Voor laboratoria die met ggo's werken is het van groot belang over hun werk te publiceren. Zo kregen zij meteen zichtbaar welke laboratoria in ieder geval moesten worden geïnspecteerd.

Samenwerking

Vaak zal worden gekozen voor een mix van interventies. Harde en zachte interventies kunnen worden gecombineerd, evenals de inbreng van verschillende organisaties. Bij een mix van meerdere interventies is het nodig goed met elkaar samen te werken. Het stellen van een duidelijk gemeenschappelijk doel en het gezamenlijk dragen van de verantwoordelijkheid, helpt daarbij.



Voor zowel de VROM-Inspectie als voor de douane is het van belang dat er geen illegale import en export plaatsvindt. De douane en de VROM-Inspectie hebben een convenant

afgesloten waarbij de douane voor de VROM-Inspectie controles op import en export van stoffen en afvalstoffen verricht en de strafrechtelijke afhandeling verzorgt. De VROM-Inspectie doet de bestuursrechtelijke afhandeling.

Terugkoppeling

Samenwerking veronderstelt een goede uitwisseling van informatie tussen partijen. Zo zal de VROM-Inspectie haar ervaringen met de beleidsdirecties delen. Beleidsdirecties willen weten in welke mate beleid en wet- en regelgeving worden nageleefd en of het handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is. Ook gaat de VROM-Inspectie ervaringen uitwisselen met de andere handhavingpartners.



Medewerkers van de VROM-Inspectie constateerden regelmatig dat de beschikkingen die door een beleidsdirectie van VROM werden afgegeven voor het grensoverschrijdend transport van afval in het kader van het EVOA (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen) niet specifiek genoeg waren om te kunnen handhaven. Op grond van zo'n te algemeen geformuleerde beschikking kon men bijvoorbeeld niet tegenhouden dat asbesthoudend bouw- en sloopafval naar het buitenland vervoerd werd om daar op een gevaarlijke manier te worden hergebruikt. Op basis van deze signalen heeft de VROM-Inspectie de beleidsdirectie geadviseerd de beschikkingen aan te passen. De beleidsdirectie heeft dit advies opgepakt. Ze hanteert nu standaard een handhavingsparagraaf in de EVOA beschikkingen, waardoor deze beter handhaafbaar zijn geworden.

Twee sporen

In de VROM-Nalevingsstrategie zijn de basisprincipes uitgewerkt naar twee sporen die elkaar gedeeltelijk overlappen, maar een ander startpunt hebben. Het eerste spoor begint bij de wettelijke taken. Aan welke wettelijke taken moet de VROM-Inspectie uitvoering geven? Het andere spoor gaat uit van specifieke problemen die in de actualiteit en de leefomgeving gesignaleerd zijn. Op welke signalen uit de omgeving moet actie worden ondernomen? Het eerste spoor wordt het 'van binnen naar buitenspoor' genoemd en het tweede het 'van buiten naar binnenspoor'. De sporen staan niet los van elkaar. Ze komen op een punt samen. Informatie en ervaringen die in het ene spoor worden opgedaan worden benut in het andere.

De NLS volgt 2 sporen:

Van binnen naar buitenspoor



1. Regels

Welke regels moeten worden gehandhaafd?

2. H.U.F.-analyse

Zijn regels handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig (HUF)?

3. Risico's

Welke risico's zijn er als er niet zou worden gehandhaafd?

4. Nalevingstekort

Wat is de omvang van het nalevingstekort en wat is het motief?

5. Interventie

Wat is een passende interventie?

6. Terugkoppelen

Wat is geleerd en wie moeten daar over worden geïnformeerd?

Van buiten naar binnenspoor



1. Probleem

Welke problemen en risico's zijn er voor de leefomgeving?

2. Analyse

Wat is de oorzaak van het probleem en wie zijn er bij betrokken?

3. Interventie

Welke mix van interventies is nodig en hoe wordt dat georganiseerd?

4. Check

Wordt volgens plan gewerkt en wordt het doel bereikt?

5. Terugkoppeling

Wat is geleerd en wie moeten daar over worden geïnformeerd?

6. Onderhouden

Hoe wordt het bereikte resultaat behouden?

Van binnen naar buiten

1. Regels

Welke regels moeten worden gehandhaafd?

Bij het 'van binnen naar buitenspoor' wordt gestart met een inventarisatie van de wettelijke taken. Opgesteld wordt een lijst met wet- en regelgeving, aangevuld met de 'kernbepalingen'. Dat zijn elementen uit de wet- en regelgeving die van speciaal belang zijn voor toezicht en handhaving. De lijst geeft aan waarvoor de VROM-Inspectie verantwoordelijk is.

2. HUF-analyse

Zijn de regels handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig (HUF)?

Handhaafbaar wil zeggen dat de regels zo eenduidig en helder zijn opgesteld dat de handhavers (VROM-Inspectie en andere handhavingpartners) er voldoende handvatten in vinden om op te kunnen treden (dwingend doen naleven). Uitvoerbaar betekent dat de regels zo helder zijn opgesteld dat de nalevingsplichtige weet wat er van hem verwacht wordt en hij in staat gesteld wordt om dat ook in alle redelijkheid te kunnen uitvoeren. Een regel is fraudebestendig als het zo is opgezet dat die niet makkelijk kan worden ontdoken. Beleid en wet- of regelgeving die niet HUF is moet primair met de beleidsdirecties worden besproken. Nagegaan moet worden of de regelgeving aangepast moet worden en of de wet- en regelgeving wel het geëigende instrumentarium is om de naleving te bereiken.

3. Risico's

Welke risico's zijn er als niet zou worden gehandhaafd?

Bepaald wordt welke risico's voor de gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en sociaal welzijn aanwezig zijn. De zwaarte van een risico wordt bepaald door twee aspecten met elkaar te verbinden. Namelijk het effect op gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en sociaal welzijn, en de kans dat het effect zich voor zal doen. Dit is als een formule weer te geven.

Risico = kans x effect

In het tweede lijnstoezicht komt er nog een aspect bij, namelijk de mate waarin gemeenten, provincies of waterschappen hun handhavingstaken uitvoeren. Hoe beter zij hun taken uitvoeren, des te kleiner zal het risico zijn. De formule wordt daarmee uitgebreid:

Risico = kans x effect x handhavingstekort

Wettelijke taken met grote risico's zullen meer prioriteit krijgen dan die met kleine risico's. Maar het risico alleen is niet bepalend voor de prioriteit. Bij het stellen van prioriteiten worden meerdere aspecten in de afweging meegenomen, bijvoorbeeld het nalevingstekort.

4. Nalevingstekort

Wat is de omvang van het nalevingstekort en wat is het motief?

De VROM-Inspectie gaat na in welke mate een regel wordt nageleefd. Aan regels die goed worden nageleefd hoeft minder aandacht te worden geschonken. Wordt een regel niet nageleefd dan heeft deze meer aandacht.

De keuze van wat de VROM-Inspectie als eerste aanpakt kan worden uitgedrukt in een formule:

Prioriteit = kans x effect x nalevingstekort

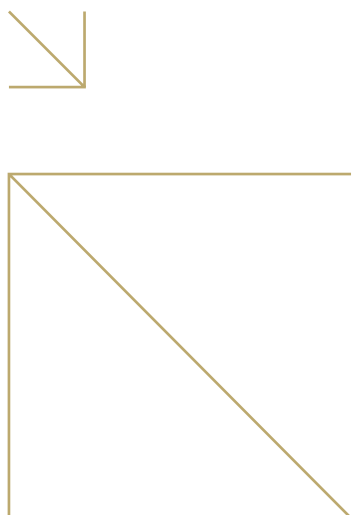
Regels die slecht worden nageleefd en waar sprake is van een groot risico zullen meer prioriteit krijgen dan regels die op beide aspecten laag scoren (zie voorbeelden op blz. 11). Dat betekent niet dat aan de laatste groep geen aandacht wordt gegeven. Er zal verantwoording moeten worden afgelegd over de keuze en er zal moeten worden aangegeven wat met de laag scorende regels wordt gedaan.

Naast de mate waarin een regel wordt nageleefd, wordt gekeken naar de reden om niet na te leven. Het is nodig om de motieven te kennen. Een vaak gebruikt overzicht van mogelijke redenen is weergegeven in 'de Tafel van Elf' (zie pagina 10), die is vormgegeven door het ministerie van Justitie.

5. Interventie

Wat is een passende interventie?

Op basis van de redenen om niet na te leven kunnen passende interventies worden bedacht. Dit kunnen beleidsmatige interventies zijn (zoals aanpassing van de regels of voorlichting) of handavingsinterventies. Het vaststellen van de juiste 'interventiemix' is maatwerk. Als de reden voor niet-naleven (vooral) in de spontane nalevingsfactoren is besloten, ligt vooral interventie door beleidsdirecties voor de hand. Als het gaat om controle- of sanctiedimensies ligt het zwaartepunt in de



De tafel van Elf

Dimensies voor spontane naleving	<ul style="list-style-type: none"> 1 Kennis van regels 2 Kosten/baten 3 Mate van acceptatie 4 Normgetrouwheid doelgroep 5 Informele controle
Controle dimensies	<ul style="list-style-type: none"> 6 Informele meldingskans 7 Controlekans 8 Detectiekans 9 Selectiviteit
Sanctie dimensies	<ul style="list-style-type: none"> 10 Sanctiekans 11 Sanctie-ernst

6. Terugkoppeling

Wat is geleerd en wie moeten daarover worden geïnformeerd?

Nadat interventies zijn uitgevoerd wordt bekeken wat van het voorgaande kan worden geleerd. Ideeën om het de volgende keer slimmer te doen worden teruggekoppeld naar alle betrokkenen. Dit is het moment waarop bepaald wordt of beleid en regelgeving inderdaad effectief en efficiënt blijken te zijn. Nagegaan wordt of 'de dingen goed zijn gedaan', en of 'de goede dingen zijn gedaan'.

"interventiemix" bij handhavings- en opsporingsactiviteiten door de VROM-Inspectie. Passende interventies kunnen de formele interventiemogelijkheden van de VROM-Inspectie zijn via het bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of civielrechtelijke spoor. Ook directe terugkoppeling naar de minister of staatssecretaris van de nalevingservaringen is mogelijk. Deze ervaringen kunnen ook vast worden gelegd in bijvoorbeeld de Jaarrapportage van de VROM-Inspectie aan de Tweede Kamer. Naast formele interventies zijn er ook informele interventies mogelijk, bijvoorbeeld risicocommunicatie en handhavingcampagnes. Bij informele interventies kan ook worden gedacht aan het inschakelen van andere handhavingpartners en andere Inspecties.

Voorbeelden uitwerkingen van het 'van binnen naar buitenspoor'

Als er sprake is van een klein nalevingstekort en een hoog risico heeft de handhaving van de betreffende regel een middelhoge prioriteit.

Vuurwerkbesluit WMS (consumentenvuurwerk)

Bij de groothandel wordt vuurwerk over het algemeen goed opgeslagen. Men houdt zich aan de vereisten voor de hoeveelheden, verpakking en de afstand tot de omringende bebouwing. Maar als er een ontploffing plaats zou vinden vormt dat een groot risico. Gebouwen kunnen beschadigd raken en erger: er kunnen doden vallen.

Als er sprake is van een groot nalevingstekort en een hoog risico heeft de handhaving van de betreffende regel een hoge prioriteit.

Asbest verwijderingsbesluit

In de helft van de gebouwen die gesloopt worden zit asbest. Als dit niet selectief wordt verwijderd blijft het in het afvalpuin zitten. Het asbest kan vrij komen in puinbrekers, bij het vervoer en verwerking in andere producten, zoals wegen. Er is een groot nalevingstekort op de regelgeving en dit vormt een groot risico voor de leefomgeving.

Als er sprake is van een klein nalevingstekort en een laag risico heeft de handhaving van de betreffende regel een lage prioriteit.

Besluit kwaliteitseisen brandstoffen wegverkeer

Benzine mag niet meer dan 150 mg/kg zwavel bevatten, diesel niet meer dan 350mg/kg. Dit om verzuring van het milieu te voorkomen. De benzinemaatschappijen houden zich er over het algemeen netjes aan. Het naleefgedrag is goed. De risico's zijn gering, omdat het aandeel aan verzuring beperkt is. Een beperkt aantal controles blijft nodig om de benzinemaatschappijen bij de les te houden en omdat de Europese commissie controles verplicht.

Als er sprake is van een groot nalevingstekort en een laag risico heeft de handhaving van de betreffende regel een middelhoge prioriteit.

Regeling verpakking en verpakkingsafval

Veel bedrijven houden zich niet aan de meldingsplicht waarbij ze moeten aangeven wat ze doen om de hoeveelheid verpakkingen en verpakkingsafval terug te dringen en hoe ze de restanten denken af te voeren. Het nalevingstekort is groot. Het risico voor het milieu is echter gering. Het gaat om relatief onschadelijk materiaal en de bedrijven die geen mededeling doen kunnen desondanks, bijvoorbeeld om economische redenen, toch acties ondernemen om de hoeveelheid verpakkingen en afval te verminderen. Bovendien is het risico klein dat verpakkingsafval ongecontroleerd in het milieu komt, omdat er reeds een goed werkend inzamelsysteem voor afval is.

risico



nalevingstekort



Van buiten naar binnen

1. Probleem

Welke problemen en risico's zijn er voor de leefomgeving?

Bij het 'van buiten naar binnenspoor' wordt begonnen met het signaleren en/of inventariseren van problemen die zich in de leefomgeving voordoen. Hiervoor is het nodig een risico-inventarisatie te maken. Dit gebeurt op basis van signalen van burgers en vanuit de politiek en op basis van de expertise van de VROM-Inspectie. Dit vraagt om een alerte en open houding van de VROM-Inspectie. De VROM-Inspectie houdt de ogen en oren open.

2 Analyse

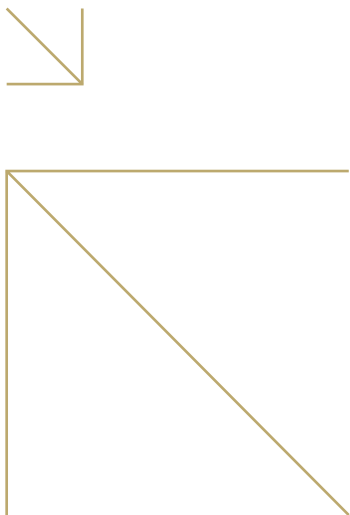
Wat is de oorzaak van het probleem en wie zijn erbij betrokken?

Het gesignaleerde probleem wordt geanalyseerd door antwoord te zoeken op een aantal vragen. Hoe wordt het probleem veroorzaakt (ketenanalyse), wat is de voorgeschiedenis? Wie zijn bij het probleem betrokken en welke rol spelen zij daarbij? Welke actoren kunnen het probleem oplossen? Deze analyse laat meestal een heel scala aan actoren en relaties zien. Een keten van oorzaken en gevolgen wordt zichtbaar. Voor de VROM-Inspectie is het van belang na te gaan welke positie zij in de keten inneemt.



Soms werkt een VROM-inspecteur van buiten naar binnen op basis van de eigen professionaliteit en een goede antenne voor maatschappelijke problemen. Twee inspectiemeewerkers zijn bezig met een algemeen handhavingsonderzoek bij een gemeente. Op weg naar het gemeentehuis, rijdend door het buitengebied, zien ze een groot landhuis in aanbouw. Op het gemeentehuis aangekomen wordt toch even het dossier van het perceel gelicht. En inderdaad blijkt dat het gaat om een woonhuis van 1700 kuub terwijl het maximaal 650 kuub mag zijn! Dat is geen kleine overschrijding. Dan blijkt ook nog dat de gemeente een bouwvergunning heeft afgegeven in strijd met haar eigen bestemmingsplan. De VROM-Inspectie legt een verzoek neer bij de gemeente om handhavend op te treden. Uiteindelijk doet de gemeente dit en schrijft de eigenaar aan om het (inmiddels afgebouwde) landhuis terug te brengen naar de toegestane 650 kuub.





3. Interventie

Welke mix van interventies is nodig en hoe wordt dat georganiseerd?

Als duidelijk is wat het probleem is wordt er een passende interventie gezocht. Veelal is deze te halen uit het wettelijk instrumentarium. Daarbij staat het wegnemen van het probleem centraal, niet zo zeer het alleen maar uitvoeren van een wettelijke taak. Wettelijke instrumenten zijn een middel, niet een doel op zichzelf. Omdat vele actoren bij het probleem betrokken kunnen zijn zal vaak voor een mix van interventies worden gekozen. Deze kunnen door de VROM-Inspectie worden uitgevoerd maar ook door andere VROM-directies, andere overheden en instanties. Een goede samenwerking is hierbij van belang. Net als bij het 'van binnen naar buitenspoor' moeten de interventies effectief en efficiënt zijn en inspelen op de motieven van de nalevingsplichtige. Dit wordt 'slim handhaven' genoemd.

4. Check

Wordt volgens plan gewerkt en wordt het doel bereikt?

Gecheckt wordt of de interventies goed worden uitgevoerd en of deze tot het gewenste resultaat leiden. Bij een mix van interventies die door meerdere actoren worden uitgevoerd is het beoordelen van de resultaten een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het doel is de leefomgeving te verbeteren. Interventies zijn een middel. Het inzetten van interventies wordt pas gestopt als het gewenste kwaliteitsniveau van de leefomgeving is bereikt. Dit niveau moet vooraf duidelijk worden omschreven. Naast objectieve gegevens over bereikte resultaten zal ook de mening van de burgers en de politiek moeten worden meegewogen.

5. Terugkoppeling

Wat is geleerd en wie moeten daarover worden geïnformeerd?

Nadat interventies zijn uitgevoerd wordt nagegaan wat de betrokken actoren hiervan hebben geleerd. Ideeën om een volgende keer nog slimmer te handhaven worden teruggekoppeld naar alle betrokkenen, onder anderen beleidsdirecties. Zo kan de handhaafbaarheid, de uitvoerbaarheid en de fraudebestendigheid van een regel worden verbeterd.



Het belang van de VROM-Nalevingsstrategie

6. Onderhouden

Hoe wordt het bereikte resultaat behouden?

Als een geaccepteerd kwaliteitsniveau is bereikt moet dat worden behouden. Afhankelijk van het onderwerp moeten daar maatregelen voor worden getroffen. Monitoren kan een maatregel zijn, maar ook het regelmatig toetsen van het naleefgedrag. Dit soort interventies kunnen tot het reguliere takenpakket van het 'van binnen naar buitenspoor' gaan horen. Uiteraard alleen als dat noodzakelijk is.



Soms werkt een VROM-inspecteur van buiten naar binnen naar aanleiding van een extern signaal. Zes platte daken die op dezelfde dag (24 augustus 2002) instorten, daar moest toch meer aan de hand zijn dan een 'incident'. Op initiatief van een in bouwzaken gespecialiseerde medewerker werd een onderzoek naar lichte, platte dakconstructies ingesteld. Er zijn namelijk flinke risico's als bijvoorbeeld een plat dak van een zwembad instort. Het onderzoek richtte zich onder meer op de oorzaken voor het instorten. Een analyse van een adviesbureau liet zien dat in de afgelopen 10 jaar ongeveer 200 daken zijn ingestort, een aanwijzing voor een structureel probleem dat veroorzaakt wordt door het fenomeen wateraccumulatie (de toename van waterbelasting als gevolg van vervorming van de constructie door regenwater). Om bij betrokkenen meer aandacht te krijgen voor de veiligheidsrisico's van platte daken en hen op hun verantwoordelijkheid te wijzen heeft de VROM-Inspectie alle gemeenten in Nederland vervolgens aangeschreven met het verzoek hun bezit aan openbare gebouwen te inventariseren op risico van wateraccumulatie en de resultaten daarvan te rapporteren aan de VROM-Inspectie. Gemeenten zijn hierbij gewezen op hun verantwoordelijkheid inzake het verlenen van bouwvergunningen en toezicht op de bouw, uitvoering en bestaande bouwvoorraad. Tevens zijn eigenaren en beheerders benaderd, waarbij zij gewezen zijn op de risico's aan de hand van een checklist voor dakinspectie (risicobepaling lichte platte daken).

Het belang van de VROM-Nalevingsstrategie is dat het helpt de goede dingen te doen (prioriteiten stellen), en de dingen goed te doen (effectieve en efficiënte uitvoering). De VROM-Nalevingsstrategie maakt het werk van de VROM-Inspectie transparanter en verbetert daarmee de mogelijkheden tot het afleggen van verantwoording. In de twee sporen wordt de samenhang zichtbaar tussen risico's, tekorten in naleefgedrag en motieven om niet na te leven. Deze samenhang maakt het mogelijk prioriteiten te stellen en passende interventies te ontwikkelen.

De winst van het 'van binnen naar buitenspoor'

Het 'van binnen naar buitenspoor' maakt helder welke taken de VROM-Inspectie heeft en hoe het staat met de risico's en naleving van de verschillende wettelijke kaders. Dat levert een transparant beeld op voor zowel de VROM-Inspectie als anderen (burgers, beleid, politiek, andere handhavingpartners en de Algemene Rekenkamer). Door een regelmatige analyse kunnen trends in nalevingsgedrag worden onderscheiden. Op basis van het 'van binnen naar buitenspoor' kan de VROM-Inspectie haar taken prioriteren en zich met die zaken bezig houden die er het meest toe doen: hoog risico en hoog nalevingstekort.

De winst van het 'van buiten naar binnenspoor'

Met het 'van buiten naar binnenspoor' richt de VROM-Inspectie zich op wat zich in de maatschappij afspeelt en waar zij kan bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen als het gaat om de kwaliteit van de leefomgeving. Zo wordt een deel van het werk van de VROM-Inspectie 'bepaald' door de burger en wat speelt in diens directe leefomgeving. Ook als het gaat om problemen waar nog niet direct een passende interventie voor bestaat. Deze kunnen worden ontwikkeld door VROM of andere instanties.



VERBODEN TOEGANG ASBEST

VERBODEN TOEGANG ASBEST



Meer informatie

Dit is een publicatie van het Ministerie van VROM

VROM-Inspectie

Directie Bestuurszaken

Bezoekadres: Rijnstraat 8, Den Haag

Postadres: Postbus 16191/IPC 530, 2500 BD Den Haag

e-mail: nls.algemeen@minvrom.nl

www.vrom.nl

Publicatiedatum: september 2003



Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.

