

Handhaving Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)

Resultaten controle-onderzoek en secundaire analyse

Amsterdam, 22 augustus 2002

Mark Rietveld
Sander Flight

Met medewerking van:
Bram van Dijk
Dick Ruimschotel (CMC)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)	4
1.3	Methode van onderzoek	4
2	Beschrijving steekproef controle-onderzoek	7
2.1	Kenmerken van de bedrijven	7
2.2	Aard van de activiteiten	9
3	Controle: resultaten	10
3.1	De controlecijfers - objectief	11
3.2	De inschatting - subjectief	16
3.3	Secundaire analyse - risicogroepen	19
4	Koppeling survey en controle-onderzoek	21
5	Samenvatting en conclusies	23
	Bijlagen	28
Bijlage A	Vergelijking steekproeven	29
Bijlage B	Samenhang objectief-subjectief	31
Bijlage C	Formulieren	32

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In 1989 is door de Algemene Rekenkamer, naar aanleiding van een effectiviteitonderzoek onder Bijzondere Opsporingsdiensten, vastgesteld dat het inzicht in de mate waarin wetten worden nageleefd in veel gevallen te kort schiet. Ook was niet duidelijk wat het effect is van handhaving op de naleving van de verschillende wetten. Om hier verbetering in te brengen, werd aanbevolen periodiek te rapporteren over de naleving van wetgeving.

Om de mate van naleving te meten is inmiddels een instrumentarium ontwikkeld dat succesvol is gebruikt bij de monitoring van de naleving van een aantal wetten. Dit onderzoek naar de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) past in deze reeks. Het volledige onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder:

- een survey onder een aselechte steekproef uit de doelgroep;
- een fysieke controle door de handhavers van Rijkswaterstaat onder een aselechte steekproef uit de doelgroep;
- een koppeling van resultaten van de survey en het controleonderzoek, waarbij de uitkomsten van de deelonderzoeken op geaggregeerd niveau worden vergeleken.

In een eerste deelrapport is verslag gedaan van de uitkomsten van de survey onder de vergunninghouders¹. De lezer wordt aangeraden ook kennis te nemen van de inhoud van dat rapport, aangezien dit integraal deel uitmaakt van het totale onderzoek. Een belangrijke constatering in dat rapport, die wij hier willen herhalen, was dat dit onderzoek geen zicht kan bieden op de omvang van eventuele illegale lozingen op oppervlaktewateren. De benaderde bedrijven hebben allemaal een vergunning aangevraagd bij Rijkswaterstaat of staan bij Rijkswaterstaat in het bestand vanwege de grote risico's voor de waterkwaliteit in het geval van incidenten. Deze bedrijven hebben een milieuvergunning in het kader van de Wet milieubeheer.

De inhoud van het rapport dat u nu in handen hebt bestaat uit twee delen. Eerst wordt verslag gedaan van de fysieke controles door de handhavers van Rijkswaterstaat. Daarna worden de uitkomsten uit de controles en de survey naast elkaar gezet. Tot slot worden de resultaten samengevat en worden conclusies getrokken.

Ook bij dit tweede deel van het onderzoek zijn verschillende organisaties intensief betrokken geweest. Het gehele onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat. Het Expertisecentrum rechtshandhaving (ERh) van het ministerie van Justitie is door Rijkswaterstaat gevraagd om het onderzoek uit te voeren, omdat onder begeleiding van het ERh de afgelopen jaren – deels onder de oude naam 'Inspectie voor de Rechtshandhaving' – succesvol meerdere onderzoeken zijn uitgevoerd, die zich toespitsten op handhaving en naleving van wetgeving.

Noot 1 *Handhaving Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo): Survey onder vergunninghouders*, Sander Flight, Oberon Nauta, Mark Rietveld, juli 2001.

Het door ERh ontwikkelde instrumentarium voor de evaluatie van de naleving van wetten is in de loop van die tijd waar nodig aangescherpt. Inmiddels kan worden gesteld dat er een standaard is, die voor elke specifieke wet op maat kan worden gemaakt. Na de afronding van dit onderzoek zal ERh zelf een overkoepelend rapport uitbrengen over de Wvo waarin ook de uitkomsten van een aantal expertsessies over dit onderwerp zullen worden gepresenteerd. Daarbij zal ook een vergelijking worden gemaakt met de survey en de fysieke controles.

1.2 Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)

In de Wvo, die in 1970 in werking is getreden, wordt gesteld dat niemand zonder vergunning afvalstoffen dan wel verontreinigende of schadelijke stoffen in het oppervlaktewater mag brengen. De vergunningen worden aangevraagd bij en uitgegeven door de verschillende waterkwaliteitsbeheerders. Voor de rijkswateren is Rijkswaterstaat de waterkwaliteitsbeheerder. Voor lozingen op de overige wateren dienen vergunningen te worden aangevraagd bij andere overheden zoals provincies, waterschappen en zuiveringschappen. Dit onderzoek is uitgevoerd bij bedrijven die een vergunning hebben voor het lozen op rijkswater. De bedrijven die vergunningen in het kader van de Wvo aanvragen bij andere waterbeheerders, zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Bedrijven die stoffen in het oppervlaktewater willen brengen, moeten niet alleen een vergunning hebben, maar moeten voor het lozen van deze stoffen ook heffing betalen. De hoogte van de heffing hangt af van de hoeveelheid en de concentratie van specifieke stoffen die in een bepaald jaar worden geloosd. Na het jaar ontvangt het bedrijf een aangiftebiljet, waarmee aangifte moet worden gedaan van het aantal zogenaamde 'verontreinigingseenheden' die in het voorafgaande jaar zijn geloosd.

Dagelijks zijn ongeveer honderd handhavers van Rijkswaterstaat bezig met handhavingactiviteiten in het veld, bij bedrijven en op kantoor. Zij voeren jaarlijks duizenden controles uit bij lozingsobjecten waar een vergunning voor is aangevraagd. De controle-intensiteit is onder andere afhankelijk van de aard en omvang van de lozing en eerdere ervaringen met de afvalwaterlozer. Naast de handhavers van Rijkswaterstaat houden ook andere diensten zich bezig met de handhaving van de Wvo. Zo kunnen ook de waterschappen, de politie, de kustwacht, de gemeentelijke havenbedrijven en de Inspectie Milieuhygiëne overtredingen constateren van de Wvo. Het betreft in veel gevallen olielozingen door schepen. Dikwijls vindt gezamenlijk overleg plaats hoe het beste tegen de geconstateerde overtreding kan worden opgetreden. Door de controleurs worden de verzamelde gegevens gebruikt om te toetsen of aan de vergunningsvoorschriften wordt voldaan en om informatie, die afvalwaterlozers zelf verstrekken te controleren. Bij het bezoek van bedrijven kan visuele en technische controle van de lozingsvoorzieningen en meetapparatuur van het bedrijf plaatsvinden en worden afvalwatermonsters genomen. Het analyseren van deze monsters vindt plaats in één van de laboratoria van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) of in opdracht van het RIZA bij een ander laboratorium.

1.3 Methode van onderzoek

Steekproeftrekking en response

Voor dit onderzoek is een aselechte steekproef getrokken van ongeveer 300 lozingspunten van bedrijven uit de bestanden van Rijkswaterstaat die behoren tot de industrie, de afvalverwerking, op- en overslag en havenontvangstinstallaties. Deze bedrijven zijn in het kader van dit onderzoek door de controleurs bezocht. Normaal gesproken gebeuren deze controlebezoeken niet aselekt. Bij controles in het kader van de heffing wordt meestal routinematig of bij vermoedens van overtreding gecontroleerd. Als alleen 'verdachte' bedrijven gecontroleerd worden is echter volstrekt onduidelijk hoeveel overtreders zich onder de overige bedrijven bevinden. Daarom is het trekken van een aselechte steekproef de enig juiste methode om informatie te verkrijgen over het percentage overtreders in de hele populatie van vergunninghouders. De controles zijn in de periode van maart 2001 tot en met november 2001 uitgevoerd. In totaal zijn er 264 bruikbare formulieren aan DSP aangeleverd. Deze lijsten zijn daarna in een gegevensbestand ingevoerd voor statistische bewerking.

Hoofdzonden

De regels uit de Wvo zijn voor dit onderzoek verdeeld in een aantal hoofdzonden. De hoofdzonden die zijn bevestigd zijn dezelfde als in de survey, zodat een vergelijking tussen de twee deelonderzoeken mogelijk wordt.

- A Meer of hogere concentratie lozen dan vergunning toestaat.
- B Andere stoffen lozen dan vergunning toestaat.
- C Metingen voldoen niet aan UVR²/ meetbeschikking.
- D Metingen voldoen niet aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonsteringsvoorstel.
- E Overzicht meetgegevens niet conform de originele labresultaten.
- F Calamiteit niet (juist) gemeld bij het bevoegd gezag.
- G Bij een calamiteit niet de juiste maatregelen getroffen.
- H Bij een calamiteit niet de voorschriften van het bevoegd gezag opgevolgd.
- I Andere milieuwetten of -regels overtreden.
- J Meer lozen dan in de heffingsaangifte is vermeld.

Voor de vragenlijst zijn de hoofdzonden C en D nog nader opgesplitst in een drietal 'subzonden' (in bijlage C is de volledige vragenlijst opgenomen). Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de controles van hoofdzonde I en J op een andere manier zijn uitgevoerd dan hierboven is beschreven. De gegevens van de overtreding van hoofdzonde I zijn verzameld door andere bevoegde gezagen dan RWS. Hiervoor zijn verschillende zogenaamde servicepunten handhaving (SEPH) benaderd. Deze SEPH's hebben afschriften gekregen van de door de verschillende bevoegde gezagen geconstateerde overtredingen. De steekproef van 300 bedrijven is op overtreding van hoofdzonde J gecontroleerd door de heffingsadviseurs van het RIZA en het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren (BVR). Hierbij is gebruik gemaakt van de heffingsaangiften en aanslagen van het jaar 1997. Meer recente gegevens waren ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar.

Noot 2 Uitvoeringsbesluit Verontreinigingsheffing Rijkswateren.

De controle- en inschattingsformulieren

Op de controle- en inschattingsformulieren hebben de controleurs (voor hoofdzonden A t/m H) hun bevindingen weergegeven. De formulieren zijn tot stand gekomen in verscheidene overlegondes, waarin deze kritisch zijn bezien door deskundigen van ERh, het RIZA en experts op het gebied van vragenlijstconstructie. Het eerste formulier was het zogenaamde 'blauwe' formulier. Hierop vulde de controleur in wat zijn of haar *subjectieve inschatting* van het overtreden van een zonde was. Hierop kon de controleur aangeven of hij vermoedde dat het bedrijf het afgelopen jaar de Wvo heeft overtreden. Daarnaast is door de controleurs een *controleformulier* ingevuld (het 'gele formulier') waarop stond of uit controles is gebleken dat het bedrijf op het moment van controle een hoofdzonde heeft overtreden.

Naast de objectieve controles en de subjectieve inschatting, hebben de controleurs de volgende achtergrondinformatie over het betreffende bedrijf aangegeven:

- zelfstandig/ instructies van hoofdbedrijf;
- familiebedrijf (wel/niet);
- aantal werknemers (in klassen);
- gecertificeerd milieusysteem (ja/ nee);
- milieubeleid bekend op werkvloer (ja/ nee).

Tot slot is door het RIZA vastgesteld hoe de hoogte van de heffing van de bedrijven uit de steekproef wordt bepaald: volgens tabel of op basis van monsterneming en analyse. Dit onderscheid wordt bepaald door de complexiteit van het productieproces. Bij bedrijven met een relatief goed te voorspellen lozingsgedrag (zoals een bakkerij) hoeven geen watermonsters te worden genomen door het bedrijf zelf. Voor deze bedrijven is al doorgerekend hoeveel stoffen zij normaliter zullen lozen en zij kunnen hun aangifte baseren op deze standaardgegevens. Deze bedrijven betalen hun heffing 'volgens tabel'. Bedrijven met een minder goed voorspelbaar lozingsgedrag moeten wel zelf watermonsters nemen en deze (laten) analyseren voordat de hoogte van de heffing kan worden vastgesteld. Hiernaast is uit de bestanden vastgesteld in welke branche de bedrijven werkzaam zijn.

Alle controleurs hebben in regionale bijeenkomsten een instructie ontvangen over het invullen van de formulieren. Deze instructie is gegeven door de projectleider van Rijkswaterstaat. In bijlage C zijn beide formulieren opgenomen.

2 Beschrijving steekproef controle-onderzoek

2.1 Kenmerken van de bedrijven

Op de formulieren zijn enkele vragen opgenomen over kenmerken van het bedrijf, zoals het aantal werknemers en de organisatievorm. Vanuit de bestanden van het RIZA zijn vervolgens gegevens verkregen over de spreiding van de bedrijven over de regio's en de branche waarin zij werkzaam zijn. In dit hoofdstuk worden de uitkomsten hiervan weergegeven, zodat een beeld ontstaat van de groep bedrijven waar de cijfers in de rest van dit rapport op gebaseerd zijn.

Tabel 2.1 Kenmerken bedrijven in steekproef (n = 264)

	percentage
volledig zelfstandig ten aanzien van productie	54
ontvangt instructies van hoofdbedrijf	39
onbekend / nvt	7
familiebedrijf	14
geen familiebedrijf	74
onbekend / nvt	12
aantal werknemers	
1-10	21
11-50	28
51-200	23
> 200	13
onbekend / nvt	15
gecertificeerd milieuzorgsysteem	27
geen gecertificeerd milieuzorgsysteem	52
onbekend / nvt	21
milieubeleid bekend op werkvloer	48
milieubeleid niet bekend op werkvloer	27
onbekend / nvt	25

Opmerking: Door afronding komt het totaal in sommige gevallen niet precies op 100% uit.

Bij het lezen van tabel 2.1 valt als eerste op dat de percentages in de categorie 'onbekend/ nvt' redelijk hoog liggen: tussen 7% en 25%. Dit is niet helemaal onverwacht: de controleurs moesten deze gegevens zelf invullen en niet alle kenmerken van de bedrijven die zij bezoeken zijn bij hen bekend.

Het blijkt dat een krappe meerderheid van de gecontroleerde bedrijven zelfstandig is (54%). De meeste bedrijven zijn geen familiebedrijf (74%). Het aantal medewerkers varieert sterk: de helft van de bedrijven heeft minder dan 50 medewerkers in dienst. Eén op de acht bedrijven heeft meer dan 200 medewerkers. Bij iets meer dan een kwart van de bedrijven is volgens de controleurs een gecertificeerd milieuzorgsysteem aanwezig. Bij de helft van de bedrijven is het milieubeleid bekend op de werkvloer – wederom afgaand op de inschatting door de controleurs.

Een nadere analyse laat zien dat hoe groter het bedrijf is, hoe vaker zij een gecertificeerd milieuzorgsysteem hebben en hoe meer het milieubeleid bekend is op de werkvloer.

Ook zijn de grotere bedrijven in de steekproef minder vaak een familiebedrijf en ontvangen zij vaker instructies van een hoofdbedrijf.

In de volgende tabel wordt weergegeven hoe de bedrijven zijn gespreid over de regio's. In de laatste kolom staat de verdeling over de regio's van de totale populatie van meer dan 800 lozingspunten van bedrijven die in het bestand van Rijkswaterstaat zijn opgenomen.

Tabel 2.2 Bedrijven naar regio

	aantal	contrôles percentage	populatie percentage
IJsselmeergebied	8	3%	2%
Limburg	24	9%	10%
Noord Brabant	3	1%	1%
Noord Holland	42	16%	13%
Noord Nederland	13	5%	4%
Noordzee	2	1%	0%
Oost Nederland	33	13%	20%
Utrecht	6	2%	3%
Zeeland	36	14%	10%
Zuid Holland	97	37%	38%
totaal	264	100%	100%

Uit tabel 2.2 komt naar voren dat meer dan een derde van de gecontroleerde bedrijven zich bevindt in de regio Zuid- Holland (37%). Daarna volgen de regio's Noord- Holland (16%) en Zeeland (14%). De verdeling van de steekproef over de regio's komt vrij goed overeen met de populatie, behalve in de regio Oost Nederland. Hier zijn relatief weinig bedrijven gecontroleerd. Een nadere vergelijking op bedrijfskenmerken liet zien dat in de regio Zeeland relatief weinig bedrijven met meer dan 200 werknemers in de steekproef vertegenwoordigd zijn; in Noord- Holland zijn er relatief veel bedrijven met meer dan 200 werknemers gecontroleerd. In Zuid- Holland zijn relatief iets meer bedrijven werkzaam in de op- en overslag gevestigd.

Tot slot is door het RIZA per bedrijf vastgesteld op welke wijze de hoogte van de heffingsaanslag wordt bepaald: volgens tabel (de tabelbedrijven) of op basis van meten en bemonstering van afvalwater.

Tabel 2.3 Wijze van heffing

	aantal	percentage
heffingaangifte volgens tabel	109	41%
heffingaangifte o.b.v. meting en bemonstering	110	42%
anders / nvt	45	17%
	264	100%

Van de gecontroleerde bedrijven in de steekproef bleek 41% van de bedrijven de heffingaangifte volgens tabel te doen. Ongeveer 17% van de gecontroleerde bedrijven heeft geen lozing direct op oppervlaktewater meer maar loost op een riool of via de waterzuivering van een ander bedrijf, waardoor de heffingaangifte via de waterschappen of via het andere bedrijf geschiedt. De bedrijven die zelf meting en bemonstering uitvoeren zijn over het algemeen wat groter dan de 'tabelbedrijven'. Ook zitten er in deze groep relatief veel bedrijven die instructies ontvangen van een hoofdbedrijf en een gecertificeerd milieusysteem hebben. In de regio Oost Nederland bevinden zich relatief veel tabelbedrijven.

2.2 Aard van de activiteiten

In het gegevensbestand van Rijkswaterstaat wordt per lozingsobject een code volgens de standaardbedrijfsindeling (SBI) van het CBS toegekend. Dit is een code die weergeeft wat de aard is van de activiteiten die worden verricht. De verschillende codes zijn in het kader van dit onderzoek nader gegroepeerd in een tiental categorieën, weergegeven in tabel 2.4a. Die fijnmazige indeling kan vervolgens nog worden ingedikt tot een indeling in drieën, welke is weergegeven in tabel 2.4b. In de tabellen wordt aangegeven hoeveel bedrijven uit elke categorie in de populatie³ voorkomen en hoeveel in de steekproef van controles zijn terechtgekomen. Dit geeft een beeld van de representativiteit van de steekproef.

Tabel 2.4a Bedrijfscategorie fijnmazig (10 categorieën)

	populatie		steekproef	
voeding en genotsmiddelenindustrie	70	10%	28	11%
papier- en kartonwaren, uitgeverijen, drukkerijen e.d.	17	3%	5	2%
aardolie, steenkolenindustrie, kweek- en splijtstoffen	14	2%	6	2%
vervaardiging chemische producten	86	12%	48	18%
glas-, aardewerk-, cement-, kalk- en gipsproducten	110	16%	34	13%
metalen in primaire vorm en producten van metaal	70	10%	20	8%
vervaardiging transportmiddelen (vnl. scheepswerven)	117	17%	36	14%
machines, apparaten, meubelen, rubberproducten	48	7%	9	3%
op- en overslag	100	15%	48	18%
afvalbewerking & -verwerking	60	9%	24	9%
bedrijfscategorie niet gekoppeld	-	-	6	2%
totaal	692	100%	264	100%

Tabel 2.4b Bedrijfscategorie (3 categorieën)

	populatie		steekproef	
industrie	532	77%	186	71%
op- en overslag	100	15%	48	18%
afvalbewerking & -verwerking	60	9%	24	9%
bedrijfscategorie niet gekoppeld	-	-	6	2%
totaal	692	100%	264	100%

Binnen de onderzoekspopulatie opereert het grootste deel in de industrie (71%). Binnen deze groep is een groot aandeel weggelegd voor bedrijven die opereren in de chemische industrie (18% van de totale populatie) en in de productie van transportmiddelen⁴ (14%). Bijna één op de vijf bedrijven is een op- of overslagbedrijf (18%) en krap een tiende van de steekproef is actief in de afvalbewerking of -verwerking (9%). Wanneer we de samenstelling van de populatie met de steekproef vergelijken, dan zien we geen grote verschillen. Bedrijven in de categorie op- en overslag hebben iets vaker minder dan 10 werknemers en hebben iets minder vaak een gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Noot 3 Deze populatie bestaat uit het geschoonde adressenbestand, zoals deze ook is gebruikt voor het survey-onderzoek.

Noot 4 Een nadere analyse laat zien dat deze categorie voornamelijk scheepswerven bevat.

3 Controle: resultaten

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd van het controle-onderzoek. In de eerste paragraaf komen de objectieve controles aan bod; de subjectieve inschatting van de controleurs wordt in paragraaf 3.2 behandeld. In de laatste paragraaf (3.3) worden de resultaten van een secundaire analyse gepresenteerd naar de vraag welke bedrijfskenmerken samenhangen met de overtredingsgeneigdheid zoals deze in de controles is vastgesteld.

Voordat wordt overgegaan naar de resultaten moet even worden stilgestaan bij het feit dat alle hoofdzonden gezamenlijk in dit hoofdstuk worden behandeld. Dit komt niet overeen met de wijze waarop heffing en handhaving zijn georganiseerd. Enerzijds is er een groep handhavers die zich richt op naleving van de vergunningen en meting en bemonstering van de heffingsmonsters. Anderzijds is er het BVR, dat zich bezighoudt met de heffingsaangifte en -aanslag, ondersteund door de heffingsadviseurs van het RIZA. Naast de hoofdzonden op het gebied van vergunningen en heffingen zijn er regels die zowel voor handhaving als heffing interessant zijn, zoals die rond calamiteiten (zonden F, G en H). De gegevens van de overtreding van hoofdzonde I zijn hiernaast verzameld door andere bevoegde gezagen dan RWS.

Bij de presentatie van de uitkomsten voor de verschillende hoofdzonden is besloten de zonden allemaal gezamenlijk weer te geven, zoals ook in de survey is gebeurd en op de formulieren die de controleurs hebben gebruikt. Dit verhoogt de overzichtelijkheid van de tabellen. Uiteraard staat het eenieder vrij zich te beperken tot het bestuderen van die uitkomsten die relevant zijn voor zijn of haar dagelijkse praktijk.

Tot slot moet nog worden gewaarschuwd voor wisselende betrouwbaarheid van de cijfers. De controleurs hebben namelijk niet bij alle bedrijven alle hoofdzonden kunnen controleren. De redenen hiervoor zijn zeer divers. Zo zijn er bedrijven die niet aan alle eisen hoeven te voldoen. Bedrijven die 'volgens tabel' een heffing krijgen opgelegd, kunnen in principe zonden C, D en E onmogelijk overtreden omdat zij zelf geen metingen uitvoeren. Ook als zij zelf wel metingen uitvoeren, dan is overtreding van hoofdzonde C niet aan de orde. Ook om andere redenen kan een controleur hebben aangegeven dat een bepaalde hoofdzonde niet van toepassing was, of niet is gecontroleerd. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal bedrijven waar de percentages op gebaseerd zijn, varieert van een maximum van 209 tot een minimum van 117 gecontroleerde bedrijven. Van de 264 gecontroleerde bedrijven is het bijvoorbeeld bij 209 bedrijven mogelijk geweest een monster te nemen en te controleren op hoofdzonde A. De andere bedrijven loosden op het moment van controle niet of loosden op het riool of op de zuivering van een ander bedrijf. Een ander deel van de bedrijven bleek niet meer te bestaan. Omdat dit van invloed is op de generaliseerbaarheid van de uitkomsten wordt, waar nodig, in de tabellen in de laatste kolom het aantal bedrijven genoemd waar de percentages op gebaseerd zijn.

Hiernaast hebben de onderzoekers de indruk dat hoofdzonde B (andere stoffen lozen dan vergund) niet in alle regio's even *intensief* is gecontroleerd: er wordt vermoed dat vooral in de regio Limburg hoofdzonde B op een groot aantal stoffen is gecontroleerd, wellicht zelfs meer dan in andere regio's.

3.1 De controlecijfers - objectief

In de volgende tabel worden de overtredingen weergegeven van de hoofdzonden, zoals deze in de controle zijn geconstateerd.

Tabel 3.1 Overtreding hoofdzonden controles (percentages en aantallen)

	overtreding geconstateerd	aantal uitgevoerde controles
A: meer of hogere concentratie lozen dan vergunning toestaat	22%	209
B: andere stoffen lozen dan vergunning toestaat	15%	117
C: metingen voldoen niet aan UVR/ meetbeschikking	16%	160
D: metingen voldoen niet aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonsteringsvoorstel	6%	159
E: overzicht meetgegevens niet conform de originele labresultaten	1%	147
F: calamiteit niet (juist) gemeld bij het bevoegd gezag	11%	201
G: bij een calamiteit niet de juiste maatregelen getroffen	6%	205
H: bij een calamiteit niet de voorschriften van het bevoegd gezag opgevolgd	2%	202
I: andere milieuwetten of -regels overtreden	19%	154

Uit tabel 3.1 komt naar voren dat vooral hoofdzonde A (meer of hogere concentratie stoffen lozen dan vergunning toestaat) en hoofdzonde I (andere milieuwetten of -regels overtreden) zijn geconstateerd⁵. Een vijfde van de bedrijven blijkt deze overtreding te hebben begaan.

Ook hoofdzonden B (andere stoffen lozen dan vergunning toestaat), C (metingen voldoen niet aan de UVR/ meetbeschikking) en F (calamiteit niet (juist) gemeld) komen in niet te verwaarlozen mate voor: meer dan tien procent van de bedrijven overtreedt de wet op deze punten. Hierbij moet men bedenken dat de uitkomsten van de controles van vooral hoofdzonde B onvermijdelijk een onderschatting geven van de werkelijkheid. Het is immers technisch onmogelijk watermonsters te controleren op elke stof die er bestaat: er wordt alleen doelgericht gecontroleerd op bepaalde, te verwachten, stoffen. Overigens is op deze hoofdzonde bij minder dan de helft van de bezochte bedrijven een controle uitgevoerd.

De andere overtredingen komen minder vaak voor. Bij ongeveer één op de twintig bedrijven voldeden de metingen niet aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonsteringsvoorstel (zonde D). Eenzelfde percentage heeft bij een calamiteit niet de juiste maatregelen getroffen (zonde G). Het niet juist opvolgen van de voorschriften van het bevoegd gezag in geval van een calamiteit is bij 2% van de bedrijven geconstateerd, bij 1% van de bedrijven waren de ingezonden meetresultaten niet gelijk aan de originele labresultaten.

Het is de vraag of bedrijven die één hoofdzonde overtreden ook andere hoofdzonden overtreden of dat het bij elke hoofdzonde om verschillende bedrijven gaat. In tabel 3.2 staat hoeveel overtredingen er per bedrijf zijn geconstateerd. Hierbij is hoofdzonde I buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet door het RIZA is gecontroleerd en geen betrekking heeft op de Wvo.

Noot 5 Hoofdzonde A is door RWS gecontroleerd en hoofdzonde I door andere bevoegde gezagen.

Tabel 3.2 Aantal hoofdzonden overtreden (zonder hoofdzonde I)

	percentages
0 hoofdzonden overtreden	67%
1 hoofdzonde overtreden	21%
2 hoofdzonden overtreden	7%
3 hoofdzonden overtreden	2%
4 hoofdzonden overtreden	2%
 totaal	 100%
 absoluut aantal	 264

Het blijkt dat tweederde van de bedrijven volgens de controles geen van de hoofdzonden heeft overtreden. Andersom geformuleerd betekent dit dat 33% van de bedrijven *wel* een overtreding heeft begaan. Bij twee derde van deze overtreders blijft dit beperkt tot 'slechts' één hoofdzonde. Bij de rest gaat het echter om twee of meer hoofdzonden. Slechts in uitzonderlijke gevallen gaat het om vier hoofdzonden.

Met betrekking tot hoofdzonde A is voorts nog gekeken in welke mate deze hoofdzonde werd overtreden door de 42 bedrijven die betrappt werden op overtreding. In tabel 3.3 wordt de mate van overtreding van deze bedrijven weergegeven.

Tabel 3.3 Mate van overtreding hoofdzonde A (percentages en aantallen)

	aantal	percentage
< 50% meer lozen dan toegestaan	9	21%
50 t/m 100% meer lozen dan toegestaan	12	29%
101 t/m 200% meer lozen dan toegestaan	5	12%
> 200 % meer lozen dan toegestaan	12	29%
mate van overtreding niet door controleur opgegeven	4	10%
totaal	42	100%

Ongeveer de helft van de bedrijven die zijn betrappt op overtreding van hoofdzonde A overtreedt de vergunning met minder dan 100%. De overige bedrijven overtreden de norm met grotere percentages (de hoogste was 1640%). Kijken we naar de achtergrondvariabelen dan lijkt het er op dat de bedrijven met een milieuzorgsysteem en bedrijven die instructies van een hoofdbedrijf in ontvangst nemen in iets mindere mate hoofdzonde A overtreden. Hier staat tegenover dat de bedrijven waarbij het milieubeleid bekend is op de werkvloer iets meer overtreden dan de andere bedrijven.

De controleresultaten zijn ook berekend voor drie verschillende bedrijfskenmerken: branche, bedrijfsgrootte (aantal werknemers) en regio. De resultaten van die opsplitsing worden hieronder behandeld.

Tabel 3.4 Geconstateerde overtreding hoofdzonden controles per branche (percentages)

	industrie	op- en afvalbewer- overslag king & - verwerking	totaal	
A: meer of hogere concentratie lozen dan vergunning toestaat	20	27	30	22
B: andere stoffen lozen dan vergunning toestaat	16	9	22	15
C: metingen voldoen niet aan UVR/ meetbeschikking	20	-	21	16
D: metingen voldoen niet aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonsteringsvoorstel	7	4	-	6
E: overzicht meetgegevens niet conform de originele labresultaten	2	-	-	1
F: calamiteit niet (juist) gemeld bij het bevoegd gezag	10	16	16	11
G: bij een calamiteit niet de juiste maatregelen getroffen	4	9	16	6
H: bij een calamiteit niet de voorschriften van het bevoegd gezag opgevolgd	2	3	5	2
I: andere milieuwetten of -regels overtreden	15	9	73	19

Tabel 3.4 laat zien dat de afvalverwerkers vaak de hoofdzonden A, B en vooral I overtreden: zij lozen meer dan toegestaan, zij lozen andere stoffen en zij overtreden vaker andere milieuwetten. Groot zijn deze verschillen niet, behalve bij hoofdzonde B en I. Dit komt bij de afvalverwerkers duidelijk vaker voor dan in de industrie en bij de op- en overslagbedrijven. Bij de op- en overslagbedrijven valt op dat zij hoofdzonde C: het overtreden van de UVR/ meetbeschikking niet begaan. Deze bedrijven overtreden hoofdzonde A meer dan de industrie. Bij het interpreteren van deze resultaten moet de nodige voorzichtigheid worden betracht: een aantal cellen in deze tabel is op een zeer klein aantal waarnemingen gebaseerd. Dit geldt vooral voor de hoofdzonden B, C, D en I.

Ook voor bedrijfsgrootte is gezien of er verschillen zijn in de mate van overtreding. In onderstaande tabel staan de resultaten.

Tabel 3.5 Geconstateerde overtreding hoofdzonden controles naar aantal werknemers (percentages)

	1-10	11-50	51-200	> 200	totaal
A: meer of hogere concentratie lozen dan vergunning toestaat	20	19	16	34	22
B: andere stoffen lozen dan vergunning toestaat	7	13	27	14	15
C: metingen voldoen niet aan UVR/ meetbeschikking	4	21	13	26	16
D: metingen voldoen niet aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonsteringsvoorstel	4	8	2	10	6
E: overzicht meetgegevens niet conform de originele labresultaten	-	-	2	5	1
F: calamiteit niet (juist) gemeld bij het bevoegd gezag	9	7	13	21	11
G: bij een calamiteit niet de juiste maatregelen getroffen	9	7	4	6	6
H: bij een calamiteit niet de voorschriften van het bevoegd gezag opgevolgd	6	2	2	3	2
I: andere milieuwetten of -regels overtreden	14	24	23	33	19

Uit de tabel blijkt dat grotere bedrijven relatief vaak zijn betrapt op overtredingen. Opvallend is echter dat dit niet bij alle hoofdzonden het geval is. Bedrijven met 51 tot 200 werknemers lozen bijvoorbeeld minder vaak andere stoffen dan hun vergunning toestaat dan de andere bedrijven. Hiernaast melden de grote bedrijven een calamiteit minder vaak aan bij het bevoegd gezag.

Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven, doen grotere bedrijven vaker aangifte door middel van meting of bemonstering dan kleinere bedrijven. Deze 'tabelbedrijven' zijn vaak kleinere bedrijven. Bij 'tabelbedrijven' wordt iets minder vaak overtreding van de hoofdzonde I geconstateerd dan bij 'meetbedrijven'⁶.

Tot slot is nog gekeken of er per regio verschillen zijn in de mate van overtreding per hoofdzonde. Dit bleek niet mogelijk: de aantallen binnen de regio's zijn te laag om significante verschillen te kunnen constateren. Om die reden wordt geen aparte tabel gepresenteerd met de uitkomsten per regio⁷. Wanneer echter wordt gekeken naar het totale aantal hoofdzonden dat wordt overtreden (het gegeven dat ook in tabel 3.2 is behandeld), komen wel regionale verschillen naar voren. Ook hier is hoofdzonde I weer buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.6 Overtreders van één of meer hoofdzonden per regio (zonder hoofdzonde I)

regio	percentages
Limburg	54
Zeeland	33
Noord Holland	29
Zuid Holland	22
Oost Nederland	9
rest	61
gemiddeld	33

Het blijkt in de regio Limburg maar liefst 54% van de gecontroleerde bedrijven één of meer van de hoofdzonden heeft overtreden. De regio Oost Nederland valt ook op: hier is bij slechts 9% van de gecontroleerde bedrijven een overtreding geconstateerd. De overtredingpercentages in de andere regio's liggen rond het gemiddelde van 33%, met Noord-Holland aan de onderkant van dit gemiddelde⁸. Zoals al eerder aangegeven, vermoeden de onderzoekers dat hoofdzonde B in de regio Limburg intensiever is gecontroleerd dan in de andere regio's. Dit zou wel eens het hoge percentage overtreders in deze regio kunnen verklaren. Om deze reden worden in de onderstaande tabel 3.7 het totaal aantal overtreders per regio weergegeven zonder hoofdzonde B en I.

Tabel 3.7 Overtreders van één of meer hoofdzonden per regio (zonder hoofdzonden B en I)

regio	percentages
Zeeland	31
Limburg	29
Noord Holland	26
Zuid Holland	22
Oost Nederland	9
rest	56
gemiddeld	29

Noot 6 Hiernaast geldt dat tabelbedrijven logischerwijze hoofdzonde C niet kunnen overtreden.

Noot 7 Zoals eerder gesteld: hoofdzonde B is hier een uitzondering op: overtreding van deze zonde werd in de regio Limburg veel vaker geconstateerd dan gemiddeld.

Noot 8 Binnen de regio's die in de groep 'rest' zijn ingedeeld zijn zulke kleine aantallen overtreders opgenomen (tussen 1 en 4 bedrijven), dat het onzinnig is op basis hiervan conclusies te trekken.

Op basis van de cijfers in de tabellen 3.6 en 3.7 kan men concluderen dat de het hoge percentage overtreders in de regio Limburg inderdaad het gevolg is van het feit dat in deze regio hoofdzonde B relatief vaak is geconstateerd.

De drie bedrijfskenmerken die hierboven zijn behandeld (branche, grootte en regio) hangen met elkaar samen. Zo zijn er bijvoorbeeld relatief veel industriële bedrijven met veel werknemers in de regio Zuid Holland. In paragraaf 3.3 wordt een analyse gepresenteerd die is uitgevoerd om te bezien of er bepaalde bedrijfskenmerken zijn die sterk samenhangen met overtredingsgeneigdheid. In die analyse worden niet alleen branche, grootte en regio betrokken, maar alle bedrijfskenmerken die zijn vastgelegd.

Heffingaanslag

In het eerste hoofdstuk is al genoemd dat één hoofdzonde uit de survey niet in het controle-onderzoek door de regionale directies kon worden meegenomen. Het betrof de vraag of een bedrijf 'meer loost dan in de heffingsaangifte is vermeld'. Het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren (BVR) en het RIZA zijn de aangewezen instanties om te achterhalen in welke mate deze hoofdzonde wordt overtreden.

Bedrijven die willen lozen op oppervlaktewater vragen hiervoor een vergunning aan. Bij de vergunningaanvraag moeten de bedrijven zelf opgeven welke stoffen in welke hoeveelheden geloosd zullen worden. Voor de heffing ontvangen de bedrijven een heffingaangifteformulier over het afgelopen jaar. Op basis van de aangifte krijgen zij een definitieve aanslag, te beschouwen als een soort belastingaanslag. Het BVR fungeert daarbij als het belastingkantoor van de Wvo-heffing. De controle door BVR is een controle waarbij ook de aanslagen van eerdere jaren worden gebruikt. RIZA wordt voor bepaalde bedrijven om advies gevraagd bij het bepalen van de definitieve aanslag. Deze controles op de aangiften van de bedrijven kunnen 'op papier' gebeuren door productieprocessen door te rekenen en op grond daarvan tot een schatting van de lozing te komen. Bij uitzondering worden door RIZA ook controles uitgevoerd op de meet- en bemonsteringssituatie en de methoden van analyseren. Er is een achterstand in de verwerking van de heffingaangiften. Daardoor waren gedurende het onderzoek de meest recente gegevens over deze controles (zowel fysieke controles, als controles op papier) afkomstig uit 1997. Desalniettemin geven de cijfers een aardige indruk van de mate waarin de hierboven genoemde hoofdzonde is overtreden.

Tabel 3.8 Controles heffingaanslag 1997 (percentages)

	aangifte volgens tabel	aangifte a.d.h.v. meten en bemonsteren	totaal
forse overschrijders	43%	32%	38%
matige overschrijders	27%	19%	25%
lozing conform aangifte	25%	43%	32%
minder geloosd dan aangegeven	1%	6%	3%
fors minder geloosd dan aangegeven	5%	0%	3%
aantal gecontroleerde bedrijven	127	69	196

In totaal blijkt maar liefst 38% van de bedrijven fors meer te lozen dan zij aangeven: een forse overschrijding is hier gedefinieerd als een afwijking van meer dan 25%. Een kwart van de bedrijven overschrijdt de aangifte ook, maar in een meer bescheiden mate (tussen 5 en 25% overschrijding⁹). In een derde van de gevallen is de lozing conform aangifte (32%) en in de rest van de gevallen werd minder geloosd dan aangegeven (6%).

Uit de opsplitsing tussen tabelbedrijven (eerste kolom) en bedrijven die zelf meting en bemonstering uitvoeren (tweede kolom), blijkt dat zich onder de tabelbedrijven beduidend meer overschrijders bevinden. In deze categorie blijkt maar liefst 70%¹⁰ van de tabelbedrijven (fors) meer te lozen dan zij aangeven. Onder de bedrijven die zelf meten en bemonsteren ligt dit percentage op 51%.

Een opsplitsing van de controles die door RIZA en door BVR zijn uitgevoerd (niet opgenomen in de tabel), blijkt dat de controles door BVR meer overschrijdingen aan het licht brengen (RIZA: 49% en BVR: 66%). Van de door RIZA gecontroleerde groep is ook vastgesteld of het bedrijf voldoet aan de UVR en aan de meetbeschikking (hoofdzonde C). Het bleek dat maar liefst 22 van de 36 gecontroleerde bedrijven (61%) niet aan de UVR voldeed. Bij de meetbeschikking gaat het om 11 van de 31 gecontroleerde bedrijven (35%). Dit is hoger dan in tabel 3.1 bij hoofdzonde C werd aangetroffen. Omdat RIZA vooral bij 'verdachte' bedrijven controleert, wekt deze uitkomst geen verbazing: het aantal overtredingen bij verdachte bedrijven zal waarschijnlijk altijd hoger uitvallen dan bij een aselechte steekproef.

Al met al blijkt uit deze extra analyses in ieder geval dat de controles door BVR en RIZA veel overtredingen aan het licht brengen. Het is daarom zeker de moeite waard de aangiften die bedrijven zelf doen kritisch te blijven volgen.

3.2 De inschatting - subjectief

In de voorgaande paragraaf ging het om daadwerkelijk uitgevoerde controles. Daarnaast hebben de controleurs de vraag voorgelegd gekregen of zij het idee hebben dat het bedrijf de hoofdzonden heeft overtreden. Ook als een controle geen overtreding aan het licht brengt, kan een controleur immers wel het sterke vermoeden hebben dat er niet helemaal in overeenstemming met de wet wordt gehandeld. Hiernaast kan de controleur niet altijd ter plaatse een overtreding constateren. Hoofdzonde A kan bijvoorbeeld pas na onderzoek van het lozingsmonster in het laboratorium worden geconstateerd.

Noot 9 In de categorie matige overschrijders zitten enerzijds de bedrijven die een overschrijding hadden tussen 5% en 25%. Daarnaast zitten in deze categorie de bedrijven die procentueel weliswaar een zeer grote overschrijding hadden, maar waarbij het in absolute termen slechts om kleine hoeveelheden vervuiling gaat (opgave = 0 eenheden; lozing = 3 of 4 eenheden). Dit was het geval bij 31 bedrijven, vrijwel allemaal tabel-bedrijven.

Noot 10 Voor dit percentage zijn de categorieën 'forse overschrijding' en 'matige overschrijding' bij elkaar opgeteld.

Tabel 3.9 Overtreding hoofdzonden inschatting controleurs (percentages en gemiddelde)

	1 - 2 (zeker niet)	3	4 - 5 (zeker wel)	gemid- delde score	aantal gecon- troleerd
A: meer of hogere concentratie lozen dan vergunning toestaat	50	20	30	2,7	231
B: andere stoffen lozen dan vergunning toestaat	71	18	12	2,1	212
C: metingen voldoen niet aan UVR/ meetbeschikking	73	17	11	1,9	152
D: metingen voldoen niet aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonsteringsvoorstel	80	16	4	1,8	167
E: overzicht meetgegevens niet conform de originele labresultaten	84	14	3	1,7	148
F: calamiteit niet (juist) gemeld bij het bevoegd gezag	62	21	17	2,3	220
G: bij een calamiteit niet de juiste maatregelen getroffen	72	20	8	1,9	214
H: bij een calamiteit niet de voorschriften van het bevoegd gezag opgevolgd	87	9	4	1,6	213
I: andere milieuwetten of -regels overtreden	50	32	18	2,6	179

Opmerking: Door afronding komt het totaal in sommige gevallen niet precies op 100% uit.

Tabel 3.9 laat zien dat de gemiddelde score voor elke hoofdzonde onder de neutrale waarde 3 scoort. Dat wil zeggen dat in de meerderheid van de gevallen de vermoedens van overtreding 'aan de veilige kant' zit. Sterker nog: bij vier van de negen zonden geeft meer dan de helft van de controleurs de score 1, die aangeeft dat de controleur zeker meent te weten dat de wet niet is overtreden.

De meest positieve score wordt gevonden bij hoofdzonde H. In maar liefst 87% van de controles gaven de handhavers aan dat zij (vrijwel) zeker weten dat de bedrijven bij een calamiteit de aanwijzingen van het bevoegd gezag opvolgen. Ook bij hoofdzonde E (meetgegevens conform de labresultaten) scoort erg positief: hier denkt 84% van de controleurs (vrijwel) zeker te weten dat de wet niet is overtreden.

Daar staan twee hoofdzonden tegenover waar relatief veel overtredingen worden vermoed. In 30% van de controles menen de controleurs zeker te weten dat hoofdzonde A (meer lozen dan toegestaan) is overtreden. Bij hoofdzonde I (andere milieuwetten overtreden) zijn de controleurs minder zeker van hun zaak: de gemiddelde score is bijna net zo hoog, maar het percentage bedrijven waarvan men zeker is dat zij de wet hebben overtreden is duidelijk lager (12%). Het hoeft overigens geen verbazing te wekken dat op deze laatste hoofdzonde een relatief slechte score wordt behaald: er zijn zoveel milieuregels en -wetten dat het voor een controleur bijna onmogelijk is om zeker te weten dat deze allemaal niet worden overtreden. Deze twee hoofdzonden kwamen ook bij de controle als meest voorkomende overtredingen uit de bus. De objectieve cijfers en de subjectieve inschatting zijn wat dat betreft dus met elkaar in overeenstemming¹¹.

Noot 11 De overeenkomsten zijn zelfs zo groot, dat dit vragen oproept over de wijze waarop de handhavers tot een subjectief oordeel zijn gekomen. In bijlage B wordt hier nader op ingegaan.

Net als bij de controles zijn de cijfers van de inschatting opgesplitst voor de verschillende branches, bedrijfsgroottes en regio's.

Tabel 3.10 Inschatting per branche - gemiddelde op schaal van 1 (zeker geen overtreding) tot 5 (zeker wel overtreding)

	industrie	op- en afvalbewer- overslag	king & - verwerking	totaal
A: meer of hogere concentratie lozen dan vergunning toestaat	2,6	2,8	3,2	2,7
B: andere stoffen lozen dan vergunning toestaat	2,0	2,0	3,0	2,1
C: metingen voldoen niet aan UVR/ meetbeschikking	1,9	2,1	2,1	1,9
D: metingen voldoen niet aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonsterings- voorstel	1,7	2,1	2,0	1,8
E: overzicht meetgegevens niet conform de originele labresultaten	1,6	2,0	1,8	1,7
F: calamiteit niet (juist) gemeld bij het bevoegd gezag	2,2	2,3	2,7	2,3
G: bij een calamiteit niet de juiste maatregelen getroffen	1,9	1,7	2,6	1,9
H: bij een calamiteit niet de voorschriften van het bevoegd gezag opgevolgd	1,6	1,5	2,0	1,6
I: andere milieuwetten of -regels overtreden	2,5	2,6	3,7	2,6

Bij de controle bleek dat de drie bedrijfsklassen verschillend overtredingsgedrag vertoonden. Bij de inschatting komen die verschillen ook enigszins naar voren. De meest negatieve scores worden gevonden bij de afvalverwerkers op hoofdzonde A (meer lozen dan toegestaan) en bij hoofdzonde I (andere milieuwetten overtreden). Uit de tabel valt ook op te maken dat de afvalverwerkers bij 6 van de 9 zonden het hoogst scoren, vergeleken met de andere bedrijven.

Tabel 3.11 Inschatting naar aantal werknemers – gemiddelde op schaal van 1 (zeker geen overtreding) tot 5 (zeker wel overtreding)

	1-10	11-50	51-200	> 200	totaal
A: meer of hogere concentratie lozen dan vergunning toestaat	2,5	2,9	2,9	3,0	2,7
B: andere stoffen lozen dan vergunning toestaat	2,0	2,2	2,3	2,1	2,1
C: metingen voldoen niet aan UVR/ meetbeschikking	2,1	1,8	1,8	2,0	1,8
D: metingen voldoen niet aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonste- ringsvoorstel	2,2	1,7	1,5	1,7	1,7
E: overzicht meetgegevens niet conform de originele labresultaten	1,8	1,6	1,5	2,0	1,6
F: calamiteit niet (juist) gemeld bij het bevoegd gezag	2,6	2,5	2,2	2,2	2,3
G: bij een calamiteit niet de juiste maatregelen getroffen	2,4	2,3	1,7	1,5	1,9
H: bij een calamiteit niet de voorschriften van het bevoegd gezag opgevolgd	1,8	1,6	1,5	1,5	1,6
I: andere milieuwetten of -regels overtreden	2,9	2,6	2,8	2,9	2,6

Opgesplitst naar bedrijfsgrootte laten de uitkomsten een gemengd beeld zien. Bij de hoofdzonden A en I is de inschatting van de controleurs dat grotere bedrijven iets vaker deze hoofdzonden overtreden. Dat komt overeen met de uitkomsten van de controles (tabel 3.4). Bij de inschatting van de zonden D, F, G en H blijken de controleurs juist te denken dat kleinere bedrijven vaker overtreden. Dit komt niet overeen met de controles. Er blijken bijna geen verschillen te bestaan tussen bedrijven van verschillende grootte of, in het geval van hoofdzonde F, de controles laten precies het tegenovergestelde zien van de inschatting van de controleurs. Het blijken juist de grotere bedrijven te zijn die vaker betrapt worden op het niet juist melden van een calamiteit.

Tot slot is ook bij de subjectieve cijfers een extra analyse uitgevoerd om te bezien of er significante verschillen tussen de regio's bestaan. Dit bleek niet het geval te zijn.

3.3 Secundaire analyse - risicogroepen

In de twee voorgaande paragrafen zijn de uitkomsten van de objectieve en de subjectieve controles opgesplitst per branche, bedrijfsgrootte en regio. Dat zijn echter niet de enige kenmerken van de bedrijven die zijn vastgelegd in dit onderzoek. Er is bijvoorbeeld ook bekend of het bedrijf een familiebedrijf is of niet. En ook de bedrijven met een milieuzorgsysteem kunnen worden onderscheiden van de bedrijven zonder zo'n systeem.

Dit biedt de mogelijkheid een analyse uit te voeren met als vraag of er bepaalde bedrijfskenmerken bestaan die samenhangen met het begaan van overtredingen. Dit levert een profiel op van de bedrijven met een verhoogd risico op overtredingen. De gebruikte methode is regressie-analyse¹². Alle bedrijfskenmerken die zijn vastgelegd, zijn in deze analyse betrokken. Er is gekeken naar de volgende kenmerken:

- bedrijfscategorie;
- bedrijfsgrootte;
- familiebedrijf ja / nee;
- het bedrijf krijgt instructies van een hoofdbedrijf ja / nee;
- gecertificeerd milieuzorgsysteem aanwezig ja / nee ;
- tabelbedrijf / meetbedrijf;
- milieubeleid bekend op de werkvloer ja /nee.

Van de zeven kenmerken blijken er drie significant samen te hangen met overtredingskans als er gekeken wordt naar het totaal aantal overtredingen op de hoofdzonden. Voor het overtreden op individuele hoofdzonden is er geen verband gevonden met de bovenstaande kenmerken.

Opvallend genoeg blijkt allereerst dat bedrijven die een gecertificeerd milieuzorgsysteem hebben relatief veel hoofdzonden overtreden. Van deze groep (die bestaat uit iets meer dan een kwart van de bedrijven) is 63% betrappt op het overtreden van een of meer hoofdzonden. Onder de andere bedrijven lag het percentage overtreders veel lager, namelijk op 24%.

Een tweede factor die van belang blijkt is de grootte van het bedrijf. Bedrijven met meer dan 200 werknemers begaan duidelijk vaker overtredingen dan kleinere bedrijven. Onder de grootste bedrijven is het percentage overtreders maar liefst 57%. Bij de kleinere bedrijven ligt dit percentage op 31%. De grootste bedrijven vormen samen 13% van de doelgroep.

Het derde en laatste kenmerk dat duidt op een hogere overtredingskans is de bedrijfscategorie. Afvalverwerkers worden vaker op overtredingen betrappt dan de anderen (industrie en op- en overslag). De afvalverwerkers vormen slechts 9% van het totale bedrijvenbestand. Onder de groep afvalverwerkers is 58% tijdens de controle op een overtreding betrappt. Bij de andere bedrijven lag dit percentage op 33%.

De samenhang die op het eerste gezicht tussen de vier andere bedrijfskenmerken en overtredingsgeneigdheid naar voren komt¹³, kan blijkens de uitgevoerde analyse worden omschreven als een zogenaamd schijnverband. Familiebedrijven blijken de Wvo bijvoorbeeld minder te overtreden dan de rest van

Noot 12 Bij regressie-analyse wordt voor een groep 'verklarende' variabelen vastgesteld in hoeverre deze samenhangen met een bepaalde 'afhankelijke' variabele (in dit geval overtredingsgeneigdheid). Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat de verklarende variabelen onderling samenhangen. De analyse geeft aan welke verklarende variabelen het sterkst samenhangen met overtredingsgeneigdheid.

Noot 13 In statistische termen wordt gesproken over 'bivariate samenhang': de samenhang tussen twee variabelen zonder rekening te houden met andere factoren.

de bedrijven, maar het blijkt geen doorslaggevende factor te zijn. Bedrijfs-grootte en het hebben van een gecertificeerd milieuzorgsysteem leggen meer gewicht in de schaal als het gaat om overtredingskansen.

Hoe moeten deze uitkomsten worden geïnterpreteerd? Het zou onzinnig zijn te veronderstellen dat het hebben van een milieuzorgsysteem *aanzet* tot het begaan van overtredingen. Het is juist de bedoeling dat het hebben van een milieuzorgsysteem leidt tot minder overtredingen. Wat is hier dan wel aan de hand? Waarschijnlijk hebben bedrijven met een milieuzorgsysteem een ingewikkelder (productie)proces. Dit kan op zijn beurt leiden tot de gevonden samenhang. Een ingewikkeld productieproces maakt het immers wenselijk over een milieuzorgsysteem te beschikken, maar leidt tegelijkertijd tot een hoger risico op overtredingen. Deze hypothese kon helaas niet worden getoetst omdat geen informatie is vastgelegd over de productiecomplexiteit van elk bedrijf.

Wellicht kan de uitgevoerde analyse echter toch van nut zijn omdat zij een nieuw licht werpt op vaststaande ideeën. De verrassende conclusie luidt immers, dat als een handhaver op de meest doeltreffende wijze een controle wil uitvoeren, dat hij of zij dan het beste kan langsgaan bij een bedrijf dat over een gecertificeerd milieuzorgsysteem beschikt. Bij deze bedrijven is de kans dat er tenminste één hoofdzonde is overtreden bijna drie keer zo groot als bij de overige bedrijven (63% versus 24%). Deze groep vormt een kwart van alle bedrijven in de populatie (27%). Bij de controle kan dan worden vastgesteld door de handhaver wat de exacte oorzaak is van de overtreding.

Tot slot kan nog een koppeling worden gelegd tussen deze risico-analyse en het survey-onderzoek. Uit de survey bleek dat afvalverwerkers en kleine bedrijven iets kwetsbaarder zijn op delen van het profiel van de T11- vragenlijst. Zij hebben iets minder kennis van de regelgeving dan grote bedrijven. Uit de risico-analyse komen de afvalverwerkers inderdaad naar voren als bedrijven met een grotere overtredingsgeneigdheid. De kleinere bedrijven echter niet. Integendeel, het bleken juist de grootste bedrijven te zijn die de Wvo vaak overtreden. Kennelijk is het feit dat een bedrijf klein is dus wel een kwetsbaar aspect, maar vormt dit geen directe aanleiding tot overtreding.

4 Koppeling survey en controle-onderzoek

Het handhavingsonderzoek bestaat uit twee onderdelen: een survey onder de bedrijven in de doelgroep en een controle-onderzoek door handhavers. In de survey is met behulp van de *randomized response* methode achterhaald hoeveel overtredingen er werkelijk worden begaan volgens de personen uit de doelgroep zelf. Uit het controle-onderzoek blijkt vervolgens hoeveel overtredingen er door de handhavers worden geconstateerd. In dit hoofdstuk worden de twee onderdelen naast elkaar gelegd.

Tabel 4.1 Overtreding hoofdzonden survey en controle (percentages)

	survey	controles	
		controle	inschatting ¹⁴
A: meer of hogere concentratie lozen dan vergunning toestaat	28	22	30
B: andere stoffen lozen dan vergunning toestaat	6	15	12
C: metingen voldoen niet aan UVR/ meetbeschikking	13	16	11
D: metingen voldoen niet aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonsteringsvoorstel	13	6	4
E: overzicht meetgegevens niet conform de originele labresultaten	0	1	3
F: calamiteit niet (juist) gemeld bij het bevoegd gezag	0	11	17
G: bij een calamiteit niet de juiste maatregelen getroffen	0	6	8
H: bij een calamiteit niet de voorschriften van het bevoegd gezag opgevolgd	0	2	4
I: andere milieuwetten of -regels overtreden	25	19	18

De cijfers in de tabel laten een gemengd beeld zien. Bij twee hoofdzonden (A en D) wordt door de respondenten uit de survey meer overtredingsgedrag toegegeven dan door de controleurs kon worden opgespoord. Uit de cijfers bij zonde A blijkt dat er kennelijk bedrijven zijn die meer lozen dan toegestaan, maar waarbij dit niet wordt geconstateerd bij controles. Uit de subjectieve inschatting blijkt overigens dat de controleurs niet helemaal onkundig zijn van deze overtredingen: het percentage dat (vrijwel) zeker denkt te weten dat deze zonde wordt overtreden is zo goed als gelijk aan het percentage dat door de bedrijven zelf werd 'toegegeven' (30% resp. 28%). Iets dergelijks geldt voor de kwaliteit van de metingen (zonde D): bij één op de zes bedrijven voldoen de metingen niet aan de norm. Deze overtreding wordt echter slechts in de helft van de gevallen geconstateerd bij controles. Opvallend is hier de subjectieve inschatting: deze is vrijwel gelijk aan de controles en dus lager dan uit de survey bleek.

Voor drie zonden liggen de cijfers precies andersom: hier worden meer zonden opgespoord (en vermoed) bij controles dan er door de respondenten worden toegegeven. Dit is het geval bij de hoofdzonden B (andere stoffen lozen), F (calamiteiten niet juist melden) en G (bij calamiteit niet juiste maatregelen treffen). De meest voor de hand liggende verklaring hiervoor is, dat de bedrijven niet goed op de hoogte zijn van de regels. Dit wordt bevestigd door geluiden uit kringen van handhavers; men heeft vooral het idee dat de kennis van de regels rond calamiteiten niet groot is. Veel bedrijven realiseren zich bijvoorbeeld niet dat met calamiteiten niet alleen wordt gedoeld op grootschalige onverwachte gebeurtenissen, zoals een brand of een overstroming. Alle gevallen waarin duidelijk wordt afgeweken van de vergunning zijn

Noot 14 De subjectieve inschatting is gegeven op een schaal van 1 tot 5 (zie tabel 3.5). Om tot een percentage te komen dat vergelijkbaar is met de controles, zijn de categorieën 4 en 5 bij elkaar opgeteld. Deze combinatie geeft weer welk gedeelte van de gecontroleerde bedrijven (vrijwel) zeker de wet heeft overtreden, volgens de inschatting van de controleurs.

in het kader van de handhaving een 'calamiteit' – dus bijvoorbeeld ook een onverwacht hoge lozing als gevolg van aanpassing van het productieproces. Een aanwijzing dat de bedrijven niet beschikken over alle benodigde kennis kwam ook uit de survey. Daaruit bleek dat kennis, maar ook de duidelijkheid van de regelgeving, een relatief kwetsbare dimensie is bij de Wvo. De kennis van de heffingen scoorde bijvoorbeeld een 2,7 en was daarmee de meest kwetsbare van alle dimensies die zijn onderscheiden¹⁵.

Tot slot is er een groep van vier hoofdzonden waarbij de survey en de controles (zowel de feitelijke controles als de subjectieve inschatting) redelijk met elkaar overeenkomen. Het gaat dan om de vraag of de metingen voldoen aan de UVR/meetbeschikking (zonde C), of de meetgegevens conform de labresultaten zijn (E), of bij een calamiteit de voorschriften van het bevoegd gezag worden opgevolgd (H) en of er andere milieuwetten zijn overtreden (I).

Al met al zou, met enige voorzichtigheid, de conclusie mogen worden getrokken dat de overtredingen die het vaakst voorkomen volgens "eigen zeggen" (A en I) ook tamelijk goed opgespoord kunnen worden door zowel RWS als door andere bevoegde gezagen (hoofdzonde I). Tegelijkertijd is naar voren gekomen dat een aanzienlijke groep bedrijven zich waarschijnlijk niet realiseert dat zij overtredingen begaan op de zonden B (andere stoffen lozen), F (calamiteiten melden) en G (bij calamiteit juiste maatregelen treffen). Een gebrek aan kennis van de regelgeving en dan met name de juiste definitie van 'calamiteiten' lijkt hier debet aan. Deze hoofdzonde waarmee het meeste winst valt te behalen, wordt het minst toegegeven.

Noot 15 Voor een uitgebreide beschrijving van de verschillende dimensies, verwijzen wij naar ons eerdere rapport: *Handhaving Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo); survey onder vergunninghouders*, pag. 35.

5 Samenvatting en conclusies

In dit onderzoek wordt een beeld geschetst van de mate van naleving en handhaving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) door bedrijven die op rijkswateren lozen. Deze wet stelt grenzen aan het lozen van afvalstoffen, verontreinigde of schadelijke stoffen in het oppervlaktewater. Bedrijven die stoffen willen lozen moeten een vergunning hebben *en* moeten een heffing betalen. Voor de controle en handhaving van beide onderdelen van de wet zijn ongeveer honderd handhavers van Rijkswaterstaat actief. Rijkswaterstaat heeft besloten deze handhaving te evalueren. Het Expertisecentrum Rechtshandhaving (ERh) van het Ministerie van Justitie is door Rijkswaterstaat gevraagd het onderzoek uit te voeren. ERh heeft op haar beurt DSP ingeschakeld voor het uitvoeren van twee onderdelen van de evaluatie: een survey onder vergunninghouders en een analyse van controles die door de handhavers van Rijkswaterstaat zijn uitgevoerd.

Dit rapport behandelt de resultaten van het tweede gedeelte van het onderzoek: de controles die door handhavers zijn uitgevoerd bij 264 bedrijven die een vergunning hebben in het kader van de Wvo. Tevens bevat dit rapport een vergelijking van de uitgevoerde controles en het eerste onderdeel van het onderzoek (een survey onder vergunninghouders). Over de survey is in juli 2001 al een rapport verschenen. Wij verwijzen de lezer met nadruk naar dat rapport aangezien het informatie bevat die nodig is voor een goed begrip van het onderhavige rapport.

In dit afsluitende hoofdstuk worden de resultaten van het controle-onderzoek samengevat, wordt de vergelijking van survey en controles belicht en worden enkele conclusies getrokken. Rijkswaterstaat en het Expertisecentrum Rechtshandhaving zullen op basis van dit rapport en sessies met experts uit het veld, concrete aanbevelingen formuleren om de handhaving waar nodig te verbeteren.

Controles – objectief

Zoals gezegd bestond het controle-onderzoek uit controles bij een groep van 264 aselekt gekozen bedrijven die een vergunning hebben in het kader van de Wvo. Bij de controles zijn relatief veel zelfstandige bedrijven bezocht en weinig familiebedrijven. Het is echter mogelijk dat dit verschil vooral wordt veroorzaakt door het feit dat de controleurs niet goed in staat waren aan te geven om wat voor een bedrijf het ging. In één op de acht gevallen kon de controleur bijvoorbeeld niet aangeven of het een familiebedrijf betrof of niet. Dat op zich is al een veelzeggende uitkomst van het onderzoek: kennelijk beschikken de controleurs niet over veel kennis van de bedrijven die zij bezoeken.

Net als in de survey werden er negen hoofdzonden tegen de Wvo geïdentificeerd:

- Meer lozen dan de vergunning toestaat (hoofdzonde A).
- Andere stoffen lozen dan in de vergunning is vermeld (B).
- Metingen voldoen niet aan de UVR/ Meetbeschikking (C).
- Metingen voldoen niet aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonsteringsvoorstel (D).
- Overzicht meetgegevens is niet conform de originele labresultaten (E).
- Calamiteit niet (juist) gemeld bij het bevoegd gezag (F).
- Bij een calamiteit niet de juiste maatregelen getroffen (G).
- Bij een calamiteit niet de voorschriften van het bevoegd gezag opgevolgd (H).
- Andere milieuwetten of -regels overtreden (I).

Uit ruim één op de vijf controles bleek dat het betreffende bedrijf meer stoffen loosde dan is toegestaan volgens de vergunning. Ook kwam bij een vijfde van de controles aan het licht dat het bedrijf andere milieuwetten of -regels overtreedt (dit is geconstateerd door andere bevoegde gezagen dan RWS). Daarna volgen drie zonden die weliswaar minder vaak voorkomen dan de twee reeds genoemde, maar ook hier gaat het om een niet te verwaarlozen groep bedrijven die de wet overtreedt. De zonden waar het dan om gaat zijn lozingen van andere stoffen dan de vergunning toestaat, metingen die niet voldoen aan de UVR/ meetbeschikking en calamiteiten die niet (juist) gemeld worden. Tussen de elf en zestien procent van de bedrijven overtreedt de Wvo op deze punten. De andere potentiële overtredingen zijn beduidend minder vaak geconstateerd. In totaal blijkt een derde van de bedrijven één of meer hoofdzonden te hebben overtreden (33%).

Afvalverwerkers overtreden vaak de hoofdzonden A, B en vooral I: zij lozen meer dan toegestaan, zij lozen andere stoffen en zij overtreden andere milieuwetten. Het grootst zijn deze verschillen bij hoofdzonde B en I. Dit komt bij de afvalverwerkers duidelijk vaker voor dan in de industrie en bij de op- en overslagbedrijven. Ook overtreden op- en overslag bedrijven hoofdzonde A meer dan de industrie. Daarentegen overtreden deze bedrijven hoofdzonde C niet. Naast de afvalverwerkers en de op- en overslagbedrijven worden grotere bedrijven relatief vaker betrapt op overtredingen, vooral op hoofdzonde A: het meer lozen dan vergund.

Controles of de bedrijven meer lozen dan in de heffingsaangifte is vermeld (hoofdzonde J uit de survey), zijn niet in het reguliere controle-onderzoek meegenomen, maar met behulp van externe bestanden uitgevoerd. Daaruit bleek dat in 38% van de gevallen een fors hogere heffing werd opgelegd dan door de bedrijven zelf werd opgegeven. De tabelbedrijven laten daarbij een gemiddeld veel grotere overschrijding zien dan de meetbedrijven. Het is dus de moeite waard de aangiften die bedrijven zelf doen kritisch te blijven volgen.

Eén op de vijf vergunninghouders loost meer of andere stoffen dan is toegestaan volgens de vergunning, zo blijkt uit de controles. Ook blijkt dat één op de vijf bedrijven andere milieuwetten of -regels overtreedt. De aangifte die bedrijven doen in het kader van de heffing blijkt in ruim een derde van de gevallen fors lager te zijn dan de werkelijke lozing¹⁶. De andere hoofdzonden worden duidelijk minder vaak overtreden.

Het lijkt er op dat de controleurs niet over veel kennis van de bedrijven die zij bezoeken beschikken. In relatief veel gevallen konden zij bijvoorbeeld niet aangeven of het een familiebedrijf betrof of niet.

Inschatting - subjectief

Naast de daadwerkelijke controles hebben de handhavers ook een inschatting gegeven voor elk bedrijf waar zij een controle hebben uitgevoerd. Daarbij ging het om de vraag of zij het idee hebben dat de wet wordt overtreden. Opvallend genoeg bleek het voor veel handhavers moeilijk om dit te doen. Bij bepaalde hoofdzonden is slechts voor een derde van de bedrijven een subjectieve inschatting gegeven. Positief is dat de inschatting goed overeenkomt met de resultaten uit de survey.

Bij vier van de negen zonden gaf een meerderheid van de controleurs aan zeker te weten dat de wet niet is overtreden. Daar staan twee hoofdzonden tegenover waar het vermoeden op relatief veel overtredingen bestaat. Het gaat dan om het meer lozen dan is toegestaan en het overtreden van andere milieuwetten. Deze zonden kwamen ook in het objectieve gedeelte naar voren als meest voorkomende overtredingen.

De inschattingen laten ook verschillen zien tussen de bedrijfscategorieën en tussen bedrijven van verschillende grootte. De controleurs hebben het idee dat grote bedrijven relatief vaak de fout ingaan bij zonde A (meer lozen dan toegestaan) en zonde I (andere milieuregels overtreden). Dit wordt bevestigd door de controles en ook door de eigen opgave van bedrijven. Daarentegen denken de handhavers dat kleine bedrijven vaak overtredingen begaan bij de afhandeling van calamiteiten. Dit wordt niet bevestigd door de controles. Van de afvalverwerkers wordt door de controleurs bij 6 van de 9 hoofdzonden sterker ingeschat dat zij deze zonden overtreden dan bij de andere bedrijven. Tussen de regio's zijn geen noemenswaardige verschillen gevonden in de inschatting.

Bij vier van de negen hoofdzonden geeft meer dan de helft van de controleurs aan (vrijwel) zeker te weten dat de wet niet is overtreden. Bij twee hoofdzonden bestaat het vermoeden op frequente overtreding: het meer of anders lozen dan toegestaan en het overtreden van andere milieuwetten.

Noot 16 De controles bij deze hoofdzonde zijn niet in het reguliere onderzoek meegenomen, maar uitgevoerd op basis van externe bestanden van RIZA en BVR (zie paragraaf 3.2 voor een uitleg).

Secundaire analyse - risicogroepen

Er is een nadere analyse uitgevoerd om te bezien of er bepaalde bedrijfskenmerken zijn die samenhangen met overtredingsgedrag. Er is gekeken naar bedrijfsgrootte, branche en regio, maar ook naar andere kenmerken zoals de vraag of het een familiebedrijf betreft, de mate van zelfstandigheid, of het bedrijf een gecertificeerd milieuzorgsysteem heeft, of het milieubeleid bekend is op de werkvloer en of het bedrijf heffing betaalt 'volgens tabel'¹⁷. Per hoofdzonde blijken weinig duidelijke verbanden te bestaan. Afvalverwerkers lozen iets vaker andere stoffen dan toegestaan, maar groot is dat verschil niet. Afvalverwerkers hebben wel vaker andere milieuwetten overtreden dan bedrijven in de industrie of de overslagsector. Kijken we echter naar de totale overtredingsgeneigdheid (één of meer van de hoofdzonden) dan komt toch een bepaald patroon aan het licht. Dan blijkt namelijk dat er drie kenmerken zijn die samenhangen met een hogere overtredingskans. In de eerste plaats overtreedt van de bedrijven die een gecertificeerd milieuzorgsysteem hebben 63% één of meer van de hoofdzonden. Deze groep maakt ongeveer een kwart uit van de totale populatie. Onder de rest van de bedrijven ligt het overtredingspercentage op 24%. Ook de grootte van het bedrijf speelt een rol; van de grootste bedrijven (13% van de steekproef) overtreedt 57% minstens één hoofdzonde. Bij de kleinere bedrijven is dat 31%. Het laatste kenmerk betreft de afvalverwerkers; 58% van deze bedrijven is op een overtreding betrapt, tegenover 33% bij de industrie en de op- en overslag.

Het is de vraag wat de oorzaak is van deze hoge overtredingskans. Het zou onzinnig zijn te veronderstellen dat het hebben van een milieuzorgsysteem of een aanzet geeft tot het begaan van overtredingen. Omdat er verder geen gedetailleerde informatie over bijvoorbeeld het productieproces van de gecontroleerde bedrijven is vastgelegd, kan hier geen uitspraak worden gedaan over de *oorzaak* van de hogere overtredingskans. Deze zal per bedrijf en per overtreding moeten worden vastgesteld door de handhaver.

De beste 'voorspellers' voor overtredingsgedrag zijn het beschikken over een gecertificeerd milieuzorgsysteem, het zijn van een groot bedrijf en het werken in de afvalverwerking en – bewerking. Bedrijven die aan één van deze kenmerken voldoen overtreden gemiddeld twee maal zo vaak één of meer van de hoofdzonden dan de andere bedrijven.

Controles en survey vergeleken

Door de uitgevoerde controles te vergelijken met de eerder uitgevoerde survey onder de bedrijven zelf, kan worden nagegaan in hoeverre de huidige handhaving in staat is overtredingen die worden begaan aan het licht te brengen.

Dit blijkt voor een belangrijk deel het geval te zijn. Bij vier van de negen zonden komen de cijfers uit de controles goed overeen met de cijfers uit de survey. Maar er zijn ook overtredingen die wel zijn toegegeven door de bedrijven zelf, maar die niet in die mate worden geconstateerd door de handhavers. Hierbij gaat het om het meer lozen dan toegestaan en om de vraag of de metingen voldoen aan het goedkeuringsbesluit meet- en bemonsteringsvoor-

Noot 17 Een derde van de bedrijven hoeft zelf geen controles uit te voeren in het kader van de heffing, omdat het productieproces relatief eenvoudig is wat betreft de lozing van stoffen. Bij deze bedrijven wordt de hoogte van de heffing 'volgens tabel' vastgesteld (zie paragraaf 1.3).

stel. Vooral bij deze laatste zonde is een aanzienlijk verschil gevonden; bij één op de zes bedrijven voldeden de metingen niet aan de norm (zo bleek uit de survey), maar deze overtreding werd slechts in de helft van de gevallen geconstateerd bij de controle.

Ook het tegenovergestelde komt voor. Controles brengen meer overtredingen aan het licht dan de bedrijven zelf toegeven (of weten). De betreffende zonden zijn het lozen van andere stoffen dan toegestaan en het niet juist melden van calamiteiten of bij een calamiteit niet de juiste maatregelen treffen. Voor deze omgekeerde situatie is de meest voor de hand liggende verklaring dat bedrijven de regelgeving onvoldoende kennen. Dit wordt bevestigd door geluiden uit het veld. Veel handhavers hebben het idee dat de kennis over calamiteiten niet groot is. Ook uit de survey kwam al naar voren dat kennis van de Wvo niet erg groot is binnen de onderzochte bedrijven.

De resultaten van de controles en de enquêtes zijn (op enkele hierboven genoemde uitzonderingen na) grotendeels met elkaar in overeenstemming. Dat betekent dat de handhaving in staat is de meeste overtredingen op te sporen – mits er aselechte controles worden uitgevoerd.

Bijlagen

Bijlage A Vergelijking steekproeven

Zowel voor het controle-onderzoek als de survey is een steekproef getrokken uit de totale populatie van bedrijven met een vergunning in het kader van de Wvo. Tabel 1 laat zien hoe beide steekproeven met elkaar overeenstemmen op een aantal variabelen.

Tabel A1 Kenmerken bedrijf (percentages)

	survey	controle
volledig zelfstandig ten aanzien van productie	36	54
ontvang instructies van hoofdbedrijf	64	39
onbekend / nvt	-	7
familiebedrijf	37	15
geen familiebedrijf	63	74
onbekend / nvt	-	12

Opmerking: Door afronding komt het totaal in sommige gevallen niet precies op 100% uit.

In tabel A1 zijn verschillen te zien op de kenmerkvariabelen. Er zijn in het controle-onderzoek relatief veel zelfstandige bedrijven bezocht en relatief weinig familiebedrijven. Het is echter mogelijk dat deze verschillen vooral worden veroorzaakt doordat de controleurs minder goed in staat waren deze kenmerken vast te stellen dan de medewerkers van de bedrijven zelf. Dit blijkt in ieder geval uit het feit dat de controleurs bij een deel van de bedrijven überhaupt niet konden aangeven hoe de situatie was.

Tabel A2a Bedrijfs categorie fijnmazig (10 categorieën)

	survey		controle	
voeding en genotsmiddelenindustrie	27	10%	28	11%
papier- en kartonwaren, uitgeverijen, drukkerijen e.d.	6	2%	5	2%
aardolie, steenkolenindustrie, kweek- en splijtstoffen	6	2%	6	2%
vervaardiging chemische producten	48	17%	48	18%
glas-, aardewerk-, cement-, kalk- en gipsproducten	34	12%	34	13%
metalen in primaire vorm en producten van metaal	29	11%	20	8%
vervaardiging transportmiddelen (vnl. scheepswerven)	49	18%	36	14%
machines, apparaten, meubelen, rubberproducten	18	7%	9	3%
op- en overslag	35	13%	48	18%
afvalbewerking & -verwerking	24	9%	24	9%
bedrijfs categorie niet gekoppeld	-	-	6	2%
totaal	276	100%	258	100%

Tabel A2b Bedrijfs categorie (3 categorieën)

	survey		controle	
industrie	217	79%	186	71%
op- en overslag	35	13%	48	18%
afvalbewerking & -verwerking	24	9%	24	9%
bedrijfs categorie niet gekoppeld	-	-	6	2%
totaal	276	100%	264	100%

Uit de tabellen A2a en A2b blijkt dat de aantallen per branche vrijwel niet van elkaar verschillen, met dien verstande dat in het controle-onderzoek wat minder bedrijven zijn meegenomen die in de industrie werkzaam zijn. De verhoudingen zijn echter vrijwel identiek.

Ook de regio waar het bedrijf gevestigd is, is vastgelegd. In hoofdstuk 2 is al een vergelijking gemaakt tussen de steekproef en de populatie. Daaruit bleek dat de regio's naar rato in de steekproef vertegenwoordigd zijn, behalve de regio Oost waar relatief weinig bedrijven zijn gecontroleerd.

Concluderend kan gesteld worden dat de steekproeven van de survey en het controleonderzoek in grote lijnen met elkaar in overeenstemming zijn. Dit maakt het aannemelijk dat de verschillen tussen de twee deelonderzoeken niet veroorzaakt worden door verschillen in de wijze van steekproeftrekking, maar een indicatie geven van 'werkelijke' verschillen.

Bijlage B Samenhang objectief-subjectief

Bij de analyse van de subjectieve inschatting van de controleurs is het de onderzoekers opgevallen dat deze voor een groot deel parallellen vertoonde met de uitkomsten van de objectieve controle. Het leek soms wel alsof de subjectieve gegevens gebaseerd waren op de objectieve controles. In veel gevallen ontbrak ook een subjectieve inschatting als de controle niet was uitgevoerd.

Een statistische analyse bevestigde dit beeld: de correlaties tussen de subjectieve inschatting en de objectieve controles lagen vrijwel¹⁸ allemaal tussen de 0,5 en 0,6 wat betekent dat er een bijzonder sterke samenhang is. We kunnen er dus vanuit gaan dat de controle en inschatting niet onafhankelijk van elkaar tot stand komt. Hiervoor zijn een aantal redenen te bedenken.

In de eerste plaats kan het zijn dat de controleurs het inschattingsformulier hebben ingevuld nadat de objectieve controles zijn uitgevoerd. Het is op dat moment heel menselijk dat de beoordeling wordt beïnvloed door de uitkomsten van de controle. De onderzoekers kunnen uiteraard niet nagaan hoe vaak dit het geval is geweest, maar geluiden uit de praktijk suggereren dat dit in de meerderheid van de gevallen is gebeurd. Een andere verklaring is dat de handhavers zelf niet goed in staat zijn een subjectieve inschatting te geven zonder de uitkomsten van een fysieke controles. Dit zou een nadeel kunnen zijn bij de handhaving, omdat dit tot een tamelijk gesloten systeem leidt: er bestaan alleen subjectieve opvattingen over bedrijven waar ooit een controle is uitgevoerd.

Noot 18 Met uitzondering van hoofdzonden D en E: deze correlaties zijn lager, maar waarschijnlijk wordt dit vooral veroorzaakt doordat deze zonden heel weinig voorkomen. In dat geval is het statistisch onmogelijk hoge correlaties waar te nemen.

Bijlage C Formulieren

(vervolg van vorige pagina)

hoofdzonde	controlepunt	hieruit blijkt op dit punt:		indien overtreding op dit punt: indicatie aangeven over de aard en de ernst
		geen overtreding	wel overtreding	
G. bij een calamiteit*) niet de juiste maatregelen getroffen om deze op te heffen	nagaan of in het laatste jaar is geconstateerd dat bij een calamiteit niet de juiste maatregelen zijn genomen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> = >	
H. bij een calamiteit*) de voorschriften van het bevoegd gezag niet opgevolgd	nagaan of in het laatste jaar is geconstateerd dat bij een calamiteit de voorschriften van het bevoegd gezag niet zijn opgevolgd (ook het nalaten van een rapportage binnen 3 maanden).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> = >	
I. andere milieuwetten of milieuregels overtreden	na laten gaan bij een SEPH.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> = >	

*) Calamiteit = alles wat (mogelijk) verontreiniging oplevert en niet in de vergunning is vermeld.

Algemene opmerkingen:

Bedrijf:
Lozingsobject:
Volgnr:

Kenmerken bedrijf (per regel aankruisen wat van toepassing is):
 Organisatievorm: zelfstandig ontvangt instructies van hoofdbedrijf
 Soort bedrijf: familiebedrijf geen familiebedrijf
 Aantal werknemers: minder dan 10 11 tot 50 51 tot 200 meer dan 200

**Inschattingsformulier
 WVO**

Mijn inschatting over dit bedrijf is:

weet zeker dat
 op dit punt de
 wet niet is
 overtreden

sterk ver-
 moeden dat
 op dit punt
 de wet wel is
 overtreden

1 2 3 4 5

A. meer of hogere concentratie lozen dan de vergunning toestaat	= >
B. ander stoffen lozen dan de vergunning toestaat	= >
C. metingen voldeden niet aan UVR/meetbeschikking	= >
D. overzicht van meetgegevens bestemd voor Rijkswaterstaat niet conform de originele labresultaten	= >
E. calamiteit*) niet (juist) werd gemeld bij het bevoegd gezag	= >
F. bij een calamiteit*) werden niet de juiste maatregelen getroffen om deze op te heffen	= >
G. bij een calamiteit*) werden de voorschriften van het bevoegd gezag niet opgevolgd	= >
H. andere milieuwetten of milieuregels zijn overtreden	= >

*) calamiteit = alles wat (mogelijk) verontreiniging oplevert en niet in de vergunning is vermeld.