



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Rapport

Datum
Juni 2007

Nalevingsmeting
van de Wet verontreiniging
oppervlaktewateren door
afvalbedrijven en scheepswerven



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Datum
Juni 2007
Rapport
Nalevingsmeting



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
Bijlage	3
Onderzoeksrapport Nalevingsmeting 'Witte Vlekken'	3



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Datum
Juni 2007
Rapport
Nalevingsmeting



Managementsamenvatting

Een door experts ingeschatte slechte naleving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) door afvalbedrijven en scheepswerven wordt bevestigd. Van de waterbeheerder wordt verwacht dat ze de constatering uit dit onderzoek gebruikt om de naleving van deze bedrijven te bevorderen. Verder moet het informatiesysteem van Rijkswaterstaat geactualiseerd worden.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de naleving van de Wvo door scheepswerven en afvalverwerkers, die lozen op de Rijkswateren. Het onderzoek geeft een beeld van de mate waarin een aantal belangrijke bepalingen van de Wvo worden nageleefd en welke factoren daarbij een rol spelen. De twee doelgroepen hebben hieraan meegewerkt.

Het onderzoek is naar aanleiding van resultaten uit risicoanalyse (2005) en scores uit RiAnTH¹ uitgevoerd. De twee doelgroepen scoorden bij de risicoanalyse een hoog risico en uit RiAnTH-schattingen leek een hoog nalevingstekort te bestaan. Echter onduidelijk was waarom bepalingen niet nageleefd worden, waardoor het onderzoek de stempel 'witte vlek' kreeg.

Doel van dit onderzoek is om het risicobeeld van de twee doelgroepen inzichtelijk te maken en de methodiek voor nalevingsmeting in de praktijk te brengen en verder te ontwikkelen.

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek:

- Veel bedrijven overtreden de Wvo: 60% van de afvalbedrijven in dit onderzoek en 36% van de scheepswerven heeft, naar eigen opgave, de afgelopen twaalf maanden één of meer overtredingen begaan. Dit komt overeen met de risico-inschatting in RiAnTH.
- De bedrijven geven aan dat het hen veel tijd, geld en moeite kost om aan de Wvo te voldoen. Vooral de afvalbedrijven kunnen direct geld verdienen als ze de wet overtreden, hoewel zij zeggen een goed imago hoog in het vaandel hebben.
- Afvalbedrijven en scheepswerven denken vooral dat andere bedrijven de Wvo-regels niet goed kennen. Ook heeft men het idee dat veel bedrijven zich alleen maar aan de regels houden uit angst voor controles en sancties, de zogenaamde handhavingsafgeschrikten.
- De naleving bij deze bedrijven kan bevorderd worden door het geven van voorlichting over de regels door handhavers en het, waar mogelijk vereenvoudigen van de voorschriften door vergunningverleners.

¹ 'Risico Analyse Tool Handhaving'. Methode voor Handhaving om risico's en naleeftekorten te meten.



- Bedrijven met een Wvo-vergunning lozen ook wel eens andere stoffen dan waar ze een vergunning voor hebben. Controles richten zich namelijk vrijwel alleen op stoffen waarvoor een vergunning is afgegeven.
- De administratie van het bevoegd gezag is niet op orde. Maar liefst een derde van de aangeschreven bedrijven in het informatiesysteem bleek niet meer te bestaan of geen Wvo-vergunning (meer) te hebben.

De *Inspectie VenW* zal de resultaten van dit onderzoek zelf aanwenden voor:

- Het Risicobeeld Waterbeheer dat de basis is voor het Inspectieprogramma.
- Het vooronderzoek en inspectieonderzoek afvalverwerkers naar de handhaving door waterbeheerders van de Wvo bij afvalwerkers.
- Verbetering van de Handleiding Nalevingsmeting.
- Berichtgeving: het rapport wordt breed openbaar gemaakt.

Daarnaast geeft zij aanbevelingen voor verbeteringen aan:

Rijkswaterstaat om

- De resultaten mee te nemen bij het opstellen en bijwerken van de toezichtsplannen. Het rapport kan ook input vormen voor de nalevingsstrategie;
- Het informatiesysteem (Wvo-info) bij te werken omdat deze verouderde gegevens bevat. In eerder onderzoek uit 2001² is dat ook al gebleken;
- Nader te onderzoeken in hoeverre bedrijven de wet- en regelgeving kennen om te bepalen wanneer sprake is van (on)bewuste overtreders. Uit dit rapport blijkt namelijk dat bedrijven aangeven zelf de regels te kennen maar dat collega-bedrijven volgens hen slecht bekend zijn met de regels en deze vaak overtreden. De inzet van handhavingsmiddelen (zoals voorlichting) kan dan beter afgestemd worden.
- Het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren (BVR) na laten gaan of het heffingensysteem up-to-date is op basis van de gebruikte gegevens uit Wvo-info voor dit onderzoek. NB: BVR heeft deze actie inmiddels uitgevoerd;
- Om te onderzoeken of de nalevingsbeelden uit dit rapport overeenkomen met de meest recente risico-inschattingen uit RiAnTH en de prioritering van de handhaving.

(Unie van) Waterschappen om

- Op basis van de resultaten van het onderzoek, na te gaan of de geschetste situatie overeenkomt met die voor de regionale wateren zodat de handhaving naar eigen inzicht kan worden (bij-)gestuurd door de regionale waterbeheerders.

² Sander Flight, Oberon Nauta, Mark Riteveld, *Handhaving Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo); survey onder vergunninghouders*. DSP-groep, 2001.



Bijlage

Onderzoeksrapport Nalevingsmeting 'Witte Vlekken'

Uitvoering door DSP-groep, in opdracht van Inspectie Verkeer en Waterstaat.



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Datum
Juni 2007
Rapport
Nalevingsmeting

Nalevingsmeting 'Witte Vlekken'

Naleving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren door afvalbedrijven en scheepswerven

Sander Flight
Justin de Kleuver



Nalevingsmeting 'Witte Vlekken'

Naleving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren door afvalbedrijven en scheepswerven

Amsterdam, 27 juni 2007

Auteurs:

Sander Flight

Justin de Kleuver

Met medewerking van:

Willemijn Roorda (tabellenboek)

Cora-Yfke Sikkema (regressieanalyses)

DSP-7 (dataverzameling)

In opdracht van:

Inspectie Verkeer en Waterstaat

Fotografie:

Axipress Lelystad

Ton Gerrits, Rijkswaterstaat NH

Inspectie Verkeer en Waterstaat

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	9
1.1 Opdracht Inspectie	9
1.2 Expertschatting	10
1.3 Onderzoek onder doelgroep	11
2 Beschrijving onderzoek	13
2.1 Dataverzameling	13
2.2 Management en werkvloer	14
2.3 Aard van de werkzaamheden	15
2.4 Aantal werknemers	16
2.5 Regionale diensten	16
3 Naleving van de Wvo	19
3.1 Overtredingen die uit controles blijken	19
3.2 Overtredingen zelf toegegeven (selfreport)	20
3.3 Combinatie van overtredingen (selfreport)	23
4 Tafel van Elf	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Tafel van Elf resultaten afvalbedrijven	28
4.3 Tafel van Elf resultaten scheepswerven	29
5 Trapschatting	30
5.1 Toelichting	30
5.2 Trapschatting afvalbedrijven	30
5.3 Trapschatting scheepswerven	30
5.4 Consequenties	30
6 Handhaving	30
6.1 Advies	30
6.2 Perceptie van de handhaving	30
7 Verdiepende analyses	30
7.1 Kosten en baten	30
7.2 Zelf gerapporteerde overtredingen - regressieanalyse	30
7.3 Waarschuwingen en boeten - regressieanalyse	30
8 Doelgroepen	30
8.1 Klein en groot	30
8.2 Zelfstandigheid	30
8.3 Management versus werkvloer	30
8.4 Regionale verschillen	30
9 Conclusies	30

Samenvatting

Beschrijving onderzoek

Binnen de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) voert de Inspectie Waterbeheer het toezicht op de uitvoering en toepassing van de waterwet- en regelgeving uit. De belangrijkste wet op dat gebied is de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Om afvalwater te kunnen lozen is een vergunning in het kader van de Wvo noodzakelijk.

Onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau DSP-groep heeft een onderzoek uitgevoerd onder afvalbedrijven en scheepswerven met een Wvo-vergunning voor het lozen op rijkswateren. Het doel was het verkrijgen van een goed beeld van de mate waarin de Wvo wordt nageleefd en welke factoren daarbij een rol spelen.

Het onderzoek bestond uit een aantal fasen. Eerst is alle informatie die al beschikbaar was over naleving van de Wvo op een rij gezet. In de tweede fase is een onderzoek gehouden onder de doelgroep zelf middels een vragenlijst via internet. Tachtig personen werkzaam bij van negenenvijftig verschillende bedrijven hebben de vragenlijst ingevuld. De uitkomsten zijn, in de derde fase, besproken met experts van Rijkswaterstaat, Inspectie Verkeer & Waterstaat en de VROM-Inspectie. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit medewerkers van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en van regionale diensten en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) van Rijkswaterstaat.

Aantal overtredingen

In dit onderzoek is het aantal overtredingen bepaald door te vragen of het bedrijf wel eens is gecontroleerd en of ze ooit een boete of waarschuwing hebben gekregen. Daarnaast is gevraagd of het bedrijf de afgelopen twaalf maanden een overtreding heeft begaan.

Overtredingen bij controles

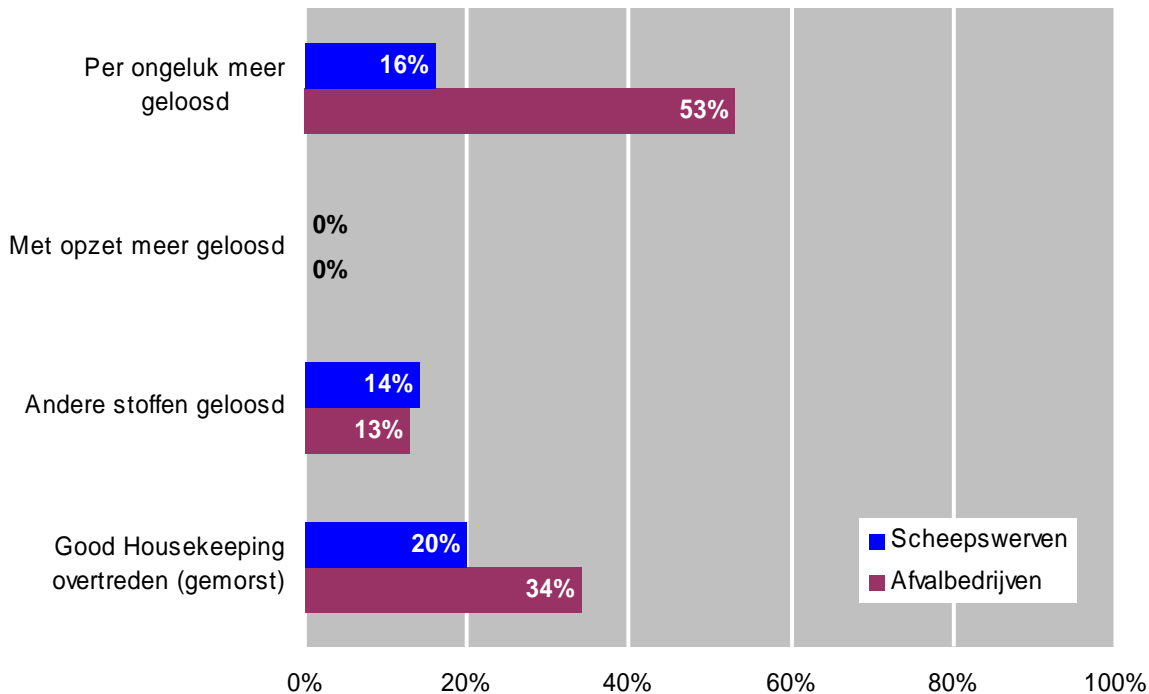
Verreweg de meeste bedrijven¹ die meededen aan dit onderzoek zijn de afgelopen twaalf maanden gecontroleerd in het kader van de Wvo. Bij de afvalbedrijven was de uitslag van die controle in een derde van de gevallen niet conform de vergunning. Bij de scheepswerven zijn minder overtredingen gevonden: in zes procent van de gevallen is een overtreding geconstateerd.

Noot 1 Voor de leesbaarheid van het rapport kiezen wij voor de term 'bedrijven', maar eigenlijk zijn het respondenten. De vragenlijst is immers ingevuld door personen binnen bedrijven en in sommige gevallen (21 van de 59 bedrijven) zijn twee personen per bedrijf ondervraagd. Omdat deze personen van mening kunnen verschillen en omdat de betrouwbaarheid groter wordt, rapporteren we op het niveau van personen. In hoofdstuk 7.3 worden de resultaten gepresenteerd van een vergelijking tussen de antwoorden van het management en de werkvloer.

Selfreport overtredingen

Er is voor vier soorten overtredingen van de Wvo gevraagd of het bedrijf die de afgelopen twaalf maanden heeft begaan.

Figuur 1 Overtredingen in de afgelopen twaalf maanden (selfreport)



- De helft van de afvalbedrijven (17 van de 32 bedrijven, oftewel 53%) geeft aan dat ze de afgelopen twaalf maanden per ongeluk meer verontreinigde stoffen hebben geloosd dan toegestaan volgens hun Wvo-vergunning. Bij de scheepswerven heeft 16% (of 8 van de 50 bedrijven) meer geloosd dan toegestaan.
- Bij geen van de ondervraagde bedrijven is met opzet meer geloosd dan toegestaan – althans, volgens de ondervraagden zelf.
- Ongeveer één op de zeven bedrijven heeft andere stoffen geloosd dan is toegestaan. Dit geldt zowel voor de afvalbedrijven (13%) als de scheepswerven (14%).
- Een derde van de afvalbedrijven (34%) en een vijfde van de scheepswerven (20%) heeft het artikel over Good housekeeping overtreden. Dat wil zeggen dat er afvalstoffen zijn gemorst, bijvoorbeeld bij op- of overslag of bij hoge windsnelheden.
- Als we de overtredingen per bedrijf optellen, blijkt dat 60% van de afvalbedrijven en 36% van de scheepswerven minstens één overtreding heeft begaan.

Kortom: de Wvo wordt door een aanzienlijk deel van de afvalbedrijven en, zij het in mindere mate, scheepswerven overtreden.

Tafel van Elf

Het doel van dit onderzoek was niet alleen om te komen tot een schatting van het aantal bedrijven dat de Wvo overtreedt, maar ook om te achterhalen

waarom men overtreedt. Dit is gemeten met behulp van de Tafel van Elf. Het beeld dat uit de Tafel van Elf spreekt, is gematigd positief. Op bijna alle dimensies scoren de afvalbedrijven en scheepswerven aan de 'veilige' kant van het spectrum. Dat betekent dat de meeste bedrijven, zowel afvalbedrijven als scheepswerven, verschillende redenen hebben om zich aan de wet te houden en dat er maar weinig factoren zijn die aanzetten tot overtreding van de Wvo.

Een belangrijke drijfveer die ertoe leidt dat zowel afvalbedrijven als scheepswerven zich aan de Wvo houden, is de angst voor een slecht imago als een overtreding wordt ontdekt. Ook het feit dat bedrijven het heel vervelend vinden om een sanctie opgelegd te krijgen, zet ze aan tot naleven. Daarnaast zijn er nog meer factoren die aanzetten tot naleven, zoals de kans op een fysieke controle, maar de scores zijn daar minder uitgesproken dan bij de genoemde twee.

Er zijn twee, aan elkaar gerelateerde, factoren die er desondanks toe kunnen leiden dat bedrijven de Wvo toch overtreden. Het kost bedrijven namelijk (veel) tijd, geld en moeite om zich aan de wet te houden en het zou ze relatief veel opleveren als ze dat niet zouden doen. Dit zijn voor de Wvo en voor deze twee branches de meest 'onveilige' dimensies in de Tafel van Elf.

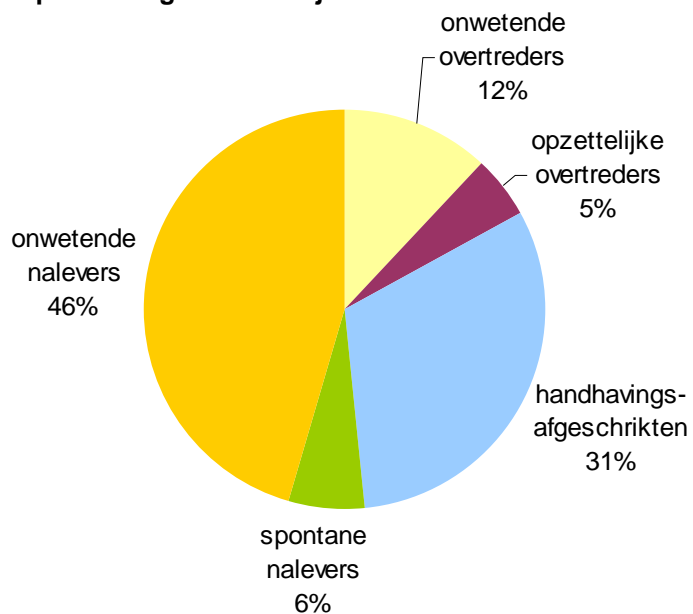
Trapschatting

Omdat het risico op sociaal wenselijke antwoorden groot is in dit soort onderzoek, is niet alleen gevraagd of men zelf de wet overtreedt, maar is ook gevraagd een inschatting te geven van het gedrag van branchegeenoten. Dit wordt een trapschatting genoemd.

Afvalbedrijven

Het beeld dat de afvalbedrijven van hun collega-bedrijven hebben is niet zo rooskleurig: meer dan de helft kent de regels niet, aldus de ondervraagden. Ook denken veel respondenten dat er onder de bedrijven die de regels wel kennen, veel bedrijven bestaan die de wet zouden overtreden als er geen controles of sancties zouden bestaan. In de trapschatting wordt dat soort bedrijven de 'handhavingsafgeschrikten' genoemd. Zij vormen – als we de inschatting van de bedrijven over hun collega-bedrijven kunnen geloven – een derde van het totaal.

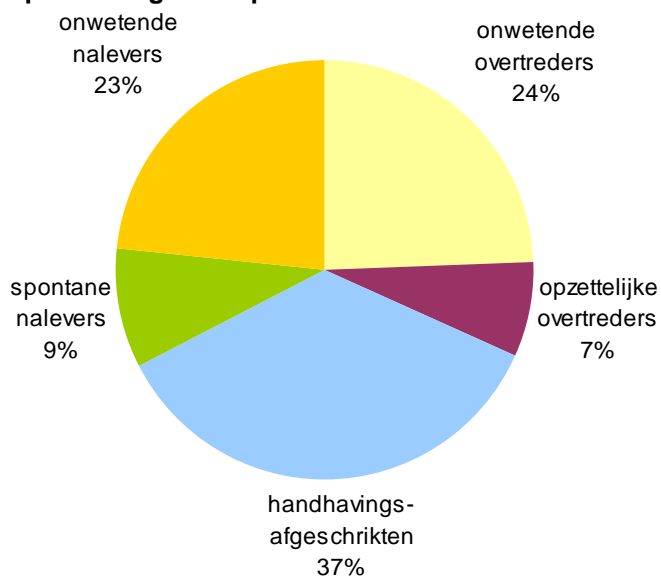
Figuur 3 Trapschatting afvalbedrijven



Scheepswerven

Ook de scheepswerven hebben geen positief beeld van hun collega-bedrijven: zij denken dat bijna de helft van de andere bedrijven de regels niet kent. Binnen de groep die de regels *wel* kent, bevindt zich een groot aantal bedrijven dat zich alleen maar aan de wet houdt, uit angst voor controles en sancties. Bij de scheepswerven zou deze groep bestaan uit ruim een derde (37%) van het totaal.

Figuur 4 Trapschatting scheepswerven



Andere resultaten

In de vragenlijst zijn ook vragen gesteld over de perceptie van handhaving, over handhavers zelf en over de vraag wat er in de handhaving en regelgeving zou kunnen verbeteren om de naleving te bevorderen.

Advies

- Ruim tweederde van de bedrijven krijgt juridisch, technisch of ander advies 'van buiten' over naleving van wetten en regels, onder andere van handhavers van Rijkswaterstaat.
- De bruikbaarheid van deze adviezen is goed, volgens de overgrote meerderheid. De bedrijven vinden ook in grote meerderheid dat het geven van advies tot de taak van een handhaver behoort.

Knelpunten oplossen

- Enkele bedrijven deden de suggestie om met één normenkader te werken voor vergelijkbare wetten. Nu zijn er lokale, nationale en internationale normen die beter met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht.
- Daarnaast vinden bedrijven dat handhavers meer op de grote lijn moeten letten en minder op de details. Veel bedrijven hebben nu het gevoel dat meer aandacht uitgaat naar kleine overtredingen, dan naar grote overtredingen.

Registratie

- Een groot deel van de informatie in Wvo-info is niet up-to-date. Bijna een derde van de bedrijven in Wvo-info bleek niet (meer) te bestaan of geen Wvo-vergunning (meer) te hebben.²

Noot 2 Wvo-info is een informatiesysteem ter ondersteuning en uitvoering van de Wvo waar vergunningverleners, handhavers en regionale managers gebruik van maken. Op landelijk niveau wordt het systeem gebruikt door het RIZA en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Conclusies

De belangrijkste conclusies van dit rapport zijn:

- De Wvo wordt door veel bedrijven overtreden. Van de afvalbedrijven in dit onderzoek heeft zestig procent de afgelopen twaalf maanden één of meer overtredingen begaan. Bij de scheepswerven is zesendertig procent het afgelopen jaar over de schreef gegaan.
- Het kost bedrijven veel tijd, geld en moeite om aan de Wvo te voldoen. Ook kunnen bedrijven, vooral de afvalbedrijven, direct geld verdienen als ze de wet overtreden. Dit kostenaspect is momenteel het meest risicovolle aspect in de naleving van de Wvo-wetgeving.
- Handhavers worden door de meeste bedrijven in dit onderzoek gezien als een bron van informatie over de Wvo. Het geven van voorlichting over de regels en het, waar mogelijk, vereenvoudigen van de voorschriften zou de naleving kunnen bevorderen.
- Afvalbedrijven en scheepswerven hebben van zichzelf een positiever beeld dan van hun collega-bedrijven in dezelfde branche. Men denkt vooral dat er veel andere bedrijven zijn die de Wvo-regels niet goed kennen. Ook heeft men het idee dat er veel bedrijven zijn die zich alleen maar aan de regels houden uit angst voor controles en sancties, de zogenaamde handhavingsafgeschrikten.
- Bedrijven met een Wvo-vergunning lozen ook wel eens andere stoffen dan waar ze een vergunning voor hebben. Ook ander onderzoek laat zien dat dit regelmatig voorkomt. Bij controles wordt echter meestal alleen maar gekeken naar de concentratie van stoffen waarvoor een vergunning is afgegeven – op andere stoffen wordt nauwelijks gecontroleerd.
- De administratie van het bevoegd gezag is niet op orde. Maar liefst een derde van de bedrijven in Wvo-info bleek niet (meer) te bestaan of geen Wvo-vergunning (meer) te hebben.

1 Inleiding

1.1 Opdracht Inspectie

Binnen de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) voert de Inspectie Waterbeheer het toezicht op de uitvoering en toepassing van de waterwet- en regelgeving uit. Er zijn vele wetten en regelingen die betrekking hebben op waterbeheer en waterkwaliteit. De belangrijkste wet op dat gebied is de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Om afvalwater te kunnen lozen is een vergunning in het kader van de Wvo noodzakelijk.

De regionale diensten van Rijkswaterstaat verlenen Wvo-vergunningen aan bedrijven en organisaties die lozen op rijkswateren, houden toezicht en handhaven de wetten en regels. Lozers op niet-rijkswateren krijgen hun vergunning van een waterschap. De Inspectie Verkeer en Waterstaat houdt toezicht op de taakuitvoering door zowel Rijkswaterstaat als de waterschappen.

De Inspectie heeft onderzoeksbureau DSP-groep ingeschakeld om een onderzoek uit te voeren naar de stand van de naleving van de Wvo door afvalbedrijven en scheepswerven. Het onderzoek is gericht op het verkrijgen van een goed beeld van de mate waarin de Wvo wordt nageleefd en welke factoren daarbij een rol spelen.

Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Het doel van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) is het oppervlaktewater te beschermen tegen verontreiniging. Daarom is het verboden om zonder vergunning afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen (in welke vorm dan ook) in het oppervlaktewater te lozen. De Wvo maakt onderscheid tussen rechtstreekse lozingen in het oppervlaktewater, indirecte lozingen op bijvoorbeeld de gemeentelijke riolering, lozingen zoals via een pijp of buis en lozingen op andere wijze, zoals vanaf een vrachtwagen. De rechtstreekse lozingen vallen onder de Wvo. Indirecte lozingen op het gemeentelijk riool vallen grotendeels onder de Wet milieubeheer. Een aantal met gevaarlijke stoffen werkende bedrijfs categorieën is hiervan uitgezonderd en valt wel onder de Wvo.

Vergunning

In een lozingsvergunning op grond van de Wvo wordt beschreven wat er geloosd mag worden (aard en hoeveelheid van de stoffen) en onder welke voorwaarden (de vergunningvoorschriften). Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor vergunningverlening en handhaving voor rijkswateren. Elk bedrijf dat op rijkswater loost moet een lozingsvergunning hebben. In die vergunning staat voor welke afvalwaterstroom de vergunning geldt, welke en hoeveel stoffen worden geloosd, de plaats van de lozing en dergelijke.

Heffing

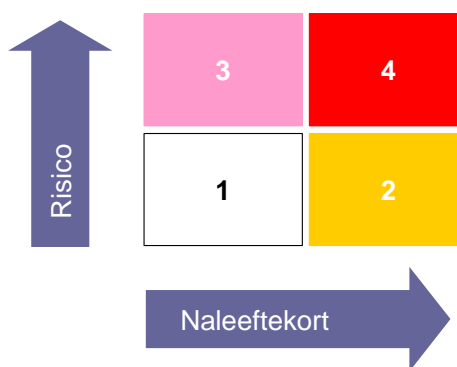
Voor het lozen van bepaalde stoffen moet een heffing worden betaald, afhankelijk van de vervuiling van het geloosde water. Bedrijven moeten de vervuilingswaarde zelf vaststellen door te meten en monsters te analyseren. Bedrijven die minder lozen dan duizend vervuilingseenheden kunnen voor de heffingsaangifte gebruik maken van een tabel met afvalwatercoëfficiënten – zij hoeven dus niet steeds te meten en monsters te nemen. Lozende bedrijven moeten eigenlijk elk etmaal een monster nemen, maar een bedrijf kan een verzoek indienen tot verlaging van deze frequentie. Het Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren neemt hierover een besluit in de vorm van een meetbeschikking.

1.2 Expertschatting

Waarom gaat dit onderzoek over de Wvo en waarom is gekozen voor afvalbedrijven en scheepswerven? De overheid kan niet bij *alle* vergunninghouders op *alle* momenten op *alle* wetten en regels controleren. Er moeten dus prioriteiten worden gesteld en om dat goed te kunnen doen, moet duidelijk worden in welke branche(s) het naleeftekort het grootste is en bij welke wetten en regels. Daarnaast wil de overheid natuurlijk vooral handhaven op punten waar de risico's voor gezondheid, milieu en veiligheid het grootste zijn.

Experts van Rijkswaterstaat hebben daarom in 2004 en in 2005 een schatting gegeven van de risico's en het naleeftekort in een aantal branches. Vervolgens werden de risico's afgezet tegen het naleeftekort, zodat een matrix ontstond met vier kwadranten.

Figuur 1.1 Risico en naleeftekort gecombineerd



Branches die in het vierde kwadrant terechtkomen, overschrijden de norm in ernstige mate (er is een groot naleeftekort) en de risico's die daarmee worden gelopen zijn groot. Het ligt voor de hand om de handhaving vooral te richten op die branches. Volgens de experts van Rijkswaterstaat zaten de scheepswerven en afvalbedrijven in het vierde kwadrant. De risico's van een overtreding werden groot ingeschat en veel bedrijven zouden zich niet aan de regels houden. Bij de afvalverwerkers werd (in 2005) geschat dat 68% van de bedrijven de norm overtrad. Bij de scheepswerven werd dit percentage geschat op 54%.

Witte vlekken

Het beeld dat er nogal wat mis is bij de afvalbedrijven en scheepswerven, leidde bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat tot de behoefte aan een gedegen onderzoek naar de naleving van de Wvo door deze twee bedrijfstakken. Er was nauwelijks 'harde' informatie voor handen over de naleving binnen deze twee groepen. Daarom is gekozen voor een onderzoek onder de doelgroep zelf.

1.3 Onderzoek onder doelgroep

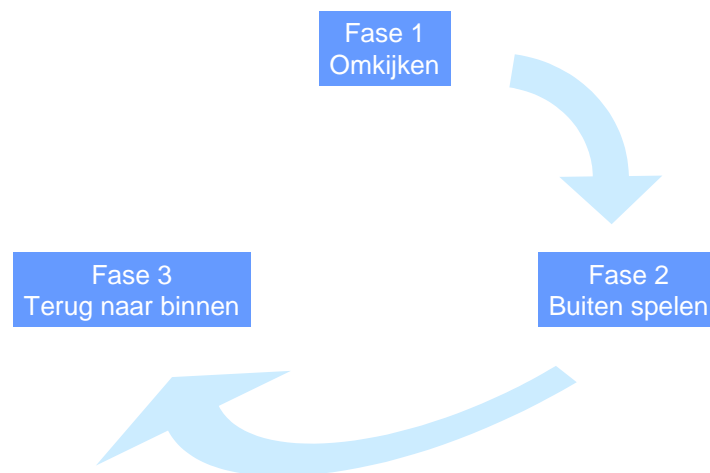
Om een goed onderbouwd inzicht te krijgen in de stand van de naleving en in de factoren die daarop van invloed zijn, is besloten tot een onderzoek onder de doelgroep van afvalbedrijven en scheepswerven zelf. Dat onderzoek moest niet alleen antwoord geven op de vraag *hoeveel* bedrijven overtredingen begaan, maar ook op de vraag *waarom* bedrijven overtredingen begaan. Als zij met opzet de regels overtreden omdat ze denken dat ze toch nooit betrapt zullen worden, is er iets heel anders aan de hand dan wanneer bedrijven de regels overtreden omdat ze die niet kennen of omdat ze veel te ingewikkeld zijn. De vraag waarom bedrijven de wet overtreden kan het beste worden beantwoord met een onderzoek onder de doelgroep zelf. Een ander voordeel van een onderzoek onder de doelgroep is, dat het niet meer gaat om een inschatting van experts, maar om informatie die van de bedrijven zelf afkomstig is.³

Centraal in het onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag:

Wat is de stand van de naleving van de Wvo bij scheepswerven en afvalverwerkende bedrijven en wat zijn de redenen om de Wvo wel of niet na te leven?

Drie fasen

Het onderzoek bestond uit drie fasen: omkijken, buiten spelen en terug naar binnen.



Noot 3 Overigens zitten er natuurlijk ook nadelen aan het ondervragen van de doelgroep zelf: er is immers een kans dat bedrijven sociaal wenselijke antwoorden geven en dat het werkelijke percentage overtreders wordt onderschat. In het onderzoek uit 2001 is een bijzondere methode van dataverzameling ingezet, maar daar is in dit onderzoek om een aantal redenen vanaf gezien (zie onderzoeksverantwoording). Wel hebben de bedrijven de garantie gekregen dat niet over afzonderlijke bedrijven zou worden gerapporteerd om de kans op sociaal wenselijke antwoorden te verkleinen. Ook is niet alleen gevraagd naar eigen overtredingen, maar ook naar overtredingen door vergelijkbare bedrijven.

In de eerste fase zijn alle beschikbare informatiebronnen over naleving van de Wvo door scheepswerven en afvalverwerkers met elkaar vergeleken. De tweede fase van het onderzoek ('buiten spelen') vormde het belangrijkste en meest omvangrijke deel van het onderzoek. In dit deel is informatie verzameld over het naleefgedrag van de doelgroep middels een vragenlijst die via internet kon worden ingevuld.

Het onderzoek onder de bedrijven bestond uit vijf stappen.



In de derde fase van het onderzoek ('Terug naar binnen') zijn de uitkomsten uit de dataverzameling besproken met een aantal experts van onder andere Rijkswaterstaat, Inspectie Verkeer & Waterstaat en VROM. Deze werkzaamheden waren bedoeld om de uitkomsten te kunnen spiegelen bij een aantal experts uit de praktijk. Om duidelijk te maken waar in de tekst gebruik wordt gemaakt van hun antwoorden, is een vergrootglas in de kantlijn geplaatst, zoals hiernaast.

2 Beschrijving onderzoek

2.1 Dataverzameling

Opstellen groslijst bedrijven

De personen in dit onderzoek werken allemaal bij een bedrijf met een Wvo-vergunning voor het lozen op rijkswateren. De lijst met bedrijven is opgesteld aan de hand van Wvo-info⁴, de lijst met IPPC-bedrijven van het RIZA en de lijst van BRZO-bedrijven van het RIVM. De drie lijsten zijn handmatig met elkaar vergeleken. Dit leverde uiteindelijk een lijst op van 36 afvalbedrijven en 102 scheepswerven die beschikten over een Wvo-vergunning voor het lozen op rijkswateren.

Brief en telefonisch contact

Alle afvalbedrijven en scheepswerven met een Wvo-vergunning voor het lozen op rijkswateren, hebben een brief gekregen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat waarin het onderzoek werd aangekondigd. Daarna zijn ze opgebeld door DSP-groep met de vraag of ze mee wilden doen aan het onderzoek. Als dat het geval was, werd ze gevraagd twee emailadressen door te geven: een adres van iemand van het management en één van iemand van de werkvloer. Dat leverde in totaal 125 emailadressen op. De grootste 'uitval' van bedrijven werd veroorzaakt door onjuiste gegevens in Wvo-info: bijna een derde van de bedrijfsgegevens uit Wvo-info bleek onjuist te zijn. Deze bedrijven bestonden niet (meer) of hadden geen Wvo-vergunning (meer).



De gebrekkige kwaliteit van de gegevens in Wvo-info wordt herkend door een aantal van de handhavers waar wij mee spraken: zij vinden de gegevens in Wvo-info soms onbetrouwbaar. Dit kwam overigens ook al naar voren in een onderzoek naar het gebruik van Wvo-info.⁵ Het Bureau Verontreinigingsheffing van Rijkswaterstaat maakt voor zijn heffingen gebruik van de naam- en adresgegevens van de Rijksbelastingdienst (gekoppeld aan nadere gegevens uit Wvo-info), hetgeen geen problemen oplevert.

Van de bedrijven die nog bestonden *en* een Wvo-vergunning hadden, heeft vierentachtig procent minstens één emailadres doorgegeven. De bereidheid van de bedrijven om mee te doen aan het onderzoek was dus groot.

Uitnodiging via email

Naar alle doorgegeven mailadressen is vervolgens een uitnodiging gestuurd om de vragenlijst op internet in te vullen. Er zijn twee herinneringen verstuurd naar degenen die nog niet hadden gereageerd. Uiteindelijk hebben tachtig personen afkomstig uit negenenvijftig bedrijven de vragenlijst compleet ingevuld. Uit een aanvullend non-respons onderzoek blijkt dat de redenen om niet mee te doen vrijwel zonder uitzondering praktisch van aard waren: men had het mailtje niet ontvangen, had geen tijd of was te druk.

Noot 4 Wvo-info is een informatiesysteem ter ondersteuning en uitvoering van de Wvo waar vergunningverleners, handhavers en regionale managers gebruik van maken. Op landelijk niveau wordt het systeem gebruikt door het RIZA en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Noot 5 Inspectie Verkeer en Waterstaat, Toezichteenheid Waterbeheer: *Vervolgonderzoek naar het gebruik van Wvo-info*, Lelystad: 2005.

Omdat dit soort redenen niets met het onderwerp van dit onderzoek te maken hebben, mogen de antwoorden zeer waarschijnlijk gegeneraliseerd worden naar de populatie als geheel. De kans dat de uitkomsten geheel anders zouden zijn als iedereen had meegedaan, is zeer klein.

In bijlage 1 is een onderzoeksverantwoording opgenomen, inclusief het aanvullende non-respons onderzoek.

2.2 Management en werkvloer

Het was de bedoeling om in elk bedrijf twee personen te ondervragen: iemand van het management en iemand van 'de werkvloer'. Dat is niet in alle bedrijven gelukt: deels omdat het ging om eenmansbedrijven en deels om 'normale' redenen van non-respons, zoals tijdgebrek, drukte en beschikbaarheid.

In totaal waren er 21 bedrijven waar twee personen de vragenlijst hebben ingevuld. Dat leverde 42 respondenten op. In de overige 38 bedrijven heeft één persoon de vragenlijst ingevuld. In totaal komen we dus uit op 80 personen werkzaam bij 59 bedrijven. In de bedrijven waar slechts één persoon de vragenlijst invulde, was dit meestal iemand van het management, maar soms ook iemand van de werkvloer.

Tabel 2.1 Management en werkvloer

	Afvalbedrijven		Scheepswerven	
	personen	percentage	personen	percentage
Management	20	67%	37	74%
Werkvloer	10	33%	13	26%
Totaal	30	100%	50	100%

We zien bij de afvalbedrijven dat ongeveer tweederde (67%) van de respondenten tot het management behoort en een derde (33%) tot de werkvloer. Bij de scheepswerven is die verhouding ongeveer hetzelfde: hier maakt driekwart (74%) deel uit van het management en een kwart (26%) van de werkvloer.

Personen versus bedrijven

In dit rapport worden de resultaten weergegeven op het niveau van personen en niet geaggregeerd naar het niveau van bedrijven. Het aantal 'cases' in de meeste tabellen is dus 80 en niet 59. Hiervoor is gekozen om te voorkomen dat de antwoorden van twee verschillende respondenten per bedrijf elkaar zouden opheffen. Verschillende personen binnen een bedrijf kunnen immers van mening verschillen en die verschillen moeten niet worden weggepoetst. Ook voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten is het beter: hoe groter het aantal respondenten, hoe kleiner de betrouwbaarheidsmarges. Overigens is het natuurlijk wel interessant om te weten of het management een andere mening heeft dan de werkvloer. Er is om die reden een aanvullende analyse uitgevoerd om dat uit te kunnen zoeken: een vergelijking van de antwoorden van het management en van de werkvloer (zie paragraaf 7.3). Ook zijn sommige analyses dubbel uitgevoerd: zowel op het niveau van personen als op het niveau van bedrijven. Dat leidde niet tot andere conclusies.

2.3 Aard van de werkzaamheden

De bedrijven in de steekproef verrichten niet allemaal precies dezelfde activiteiten. Op basis van de SBI-code (Standaard bedrijfsindeling) konden de werkzaamheden van de bedrijven worden achterhaald.

Tabel 2.2 Werkzaamheden afvalbedrijven

SBI-omschrijving	aantal personen	bedrijven
Afvalbehandeling	9	7
Reiniging v. transportmiddelen en overige reiniging n.e.g.	5	3
(Petro) Chemische industrie	2	1
Aardolie en steenkoolverwerkende industrie	2	1
Afvalinzameling	1	1
Afvalwaterinzameling en -behandeling	1	1
Milieudienstverlening	1	1
Niet-speerpuntbedrijven RAP/NAP	1	1
Opslag	1	1
Org. chem grondstoffenfabr.	1	1
Overige Speerpuntbedrijven Niet RAP/NAP	1	1
Overige bedrijven	5	2
Totaal	30	21

Onder de dertig respondenten die bij een afvalbedrijf werken, zijn er negen werkzaam bij een bedrijf dat afvalbehandeling als SBI-code heeft meegekregen. Daarmee is dit de grootste groep binnen de afvalbedrijven. Daarnaast zijn er vijf personen die werken in een bedrijf dat transportmiddelen reinigt. Samen zijn deze twee soorten bedrijven goed voor de helft van het totaal aantal ondervraagden (14 van de 30) in de afvalbranche. De andere SBI-codes komen veel minder voor – het gaat steeds om slechts één of twee ondervraagden. Als we de personen aggregeren tot op het niveau van bedrijven, zien we een sterk vergelijkbaar beeld. De afvalbehandelaars komen het meeste voor, gevolgd door de reinigingsbedrijven.

Tabel 2.3 Werkzaamheden scheepswerven

SBI-omschrijving	aantal personen	bedrijven
Nieuwbouw/rep. schepen/baggermat/booreilanden e.d.	37	27
Nieuwbouw en reparatie sport- & recreatievaartuigen	6	4
Verv./revisie v. motoren/turbines (excl. vliegt. motorvoert.)	3	3
Jachthavens	1	1
Overige gespecial. werkzaamheden in de bouw n.e.g.	1	1
Overige bedrijven	2	2
Totaal	50	38

Bij de respondenten die werken bij een scheepswerf gaat het vooral om nieuwbouw en reparatie van schepen (37 personen) en om nieuwbouw en reparatie van sport- en recreatievaartuigen (6 personen). Samen zijn deze twee SBI-codes goed voor 43 van de 50 ondervraagden binnen de scheepswerven. De andere SBI-codes komen nauwelijks voor. Geaggregeerd naar het niveau van bedrijven, zien we hetzelfde beeld. De nieuwbouw van schepen komt verreweg het meeste voor.

2.4 Aantal werknemers

In de vragenlijst is ook gevraagd hoeveel werknemers in het bedrijf werkzaam zijn. De antwoorden variëren van een minimum van één werknemer tot een maximum van achttienhonderd werknemers.⁶ Ingedeeld in vier categorieën ontstaat het volgende beeld.

Tabel 2.4 Aantal werknemers

	Afvalbedrijven	Scheepswerven
1 tot 10 werknemers	6 (20%)	16 (32%)
11 tot 50 werknemers	10 (33%)	13 (26%)
51 tot 200 werknemers	11 (37%)	15 (30%)
meer dan 200 werknemers	3 (10%)	6 (12%)
Totaal	30 (100%)	50 (100%)

In beide branches zijn de bedrijven vrij gelijkmatig verdeeld over de vier categorieën. De afvalbedrijven zijn vooral te vinden in de twee middelste klassen: zeventig procent van de afvalbedrijven heeft meer dan tien en minder dan tweehonderd werknemers. Bij de scheepswerven zit ook meer dan de helft van de bedrijven (56%) in die twee klassen. Er zijn relatief veel scheepswerven met minder dan tien werknemers, maar het is zeker niet zo dat de scheepswerven allemaal klein zijn en de afvalbedrijven allemaal groot. Uit beide branches zijn werknemers van kleine, middelgrote en grote bedrijven in het onderzoek vertegenwoordigd.

2.5 Regionale diensten

Rijkswaterstaat telt tien regionale diensten. De meeste respondenten in dit onderzoek (en de meeste Wvo-vergunninghouders) zijn gevestigd in Zuid-Holland en Noord-Holland. Samen zijn deze twee regionale diensten goed voor 52 van de 80 ondervraagden. Ook Zeeland is nog redelijk vertegenwoordigd in het onderzoek: tien personen die werkzaam zijn bij een scheepswerf werken in die regio. In de andere regio's zijn slechts enkelingen ondervraagd.

Tabel 2.5 Regionale diensten – aantal respondenten

	Afvalbedrijven	Scheepswerven
Zuid-Holland	9	26
Noord-Holland	11	6
Zeeland	3	10
Oost-Nederland	3	2
Noord-Nederland	1	2
Noord-Brabant	0	2
IJsselmeergebied	0	1
Diverse	3	1
Totaal	30	50

Noot 6 In een aantal bedrijven hebben zoals gezegd twee personen de vragenlijst ingevuld. Zij bleken het niet altijd met elkaar eens te zijn over het aantal werknemers. In zes bedrijven kwam een fors verschil (meer dan honderdvijftig) aan het licht. Wellicht is dit veroorzaakt doordat de ene respondent de vestiging voor ogen had en de ander het complete bedrijf (in de vragenlijst stond dat het om de vestiging moest gaan). Een andere mogelijkheid is een verschil van inzicht over de vraag wie werknemer is: misschien hebben sommigen onderaannemers, tijdelijk ingehuurde krachten en dergelijke wel meegeteld waar anderen dat niet deden.



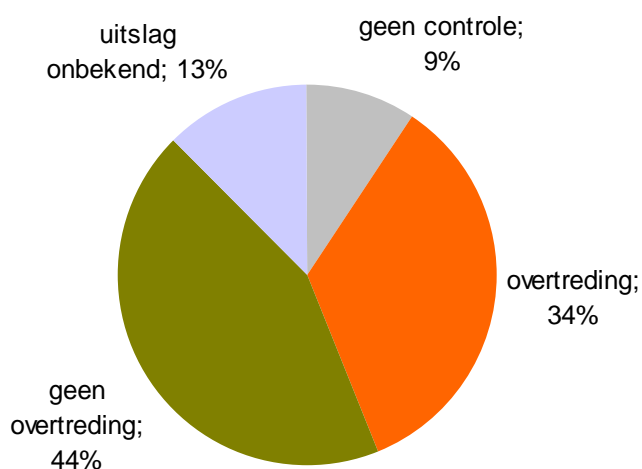
3 Naleving van de Wvo

In dit hoofdstuk geven we antwoord op één van de centrale vragen van het onderzoek: Hoeveel bedrijven overtreden de Wvo? Het aantal overtredingen is op twee manieren gemeten. Ten eerste is gevraagd of 'een overheidsinstantie' de afgelopen twaalf maanden een Wvo-controle heeft uitgevoerd en wat de uitslag was. Ten tweede is gevraagd of het bedrijf zich aan de regels houdt: de 'selfreport' overtredingen. Beide resultaten worden in dit hoofdstuk besproken, te beginnen met de daadwerkelijk uitgevoerde controles. De resultaten worden aangevuld met de informatie die uit de gesprekken met handhavers kwam; de 'spiegeling'.

3.1 Overtredingen die uit controles blijken

Bijna alle bedrijven in het onderzoek geven aan dat er de afgelopen twaalf maanden een controle is uitgevoerd in het kader van de Wvo: slechts negen procent van de afvalbedrijven en twaalf procent van de scheepswerven zegt geen controle te hebben gehad.⁷

Figuur 3.1a Controles afgelopen twaalf maanden afvalbedrijven

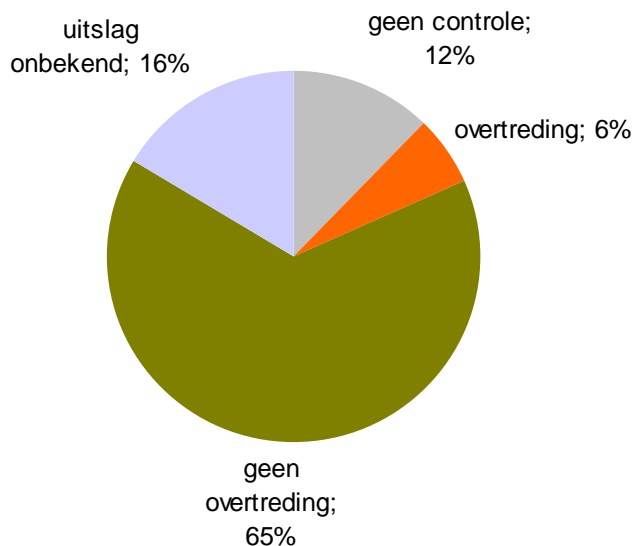


Bij de afvalbedrijven waar een controle is uitgevoerd, was de uitslag bij elf bedrijven (34% van het totaal) negatief, dat wil zeggen niet conform de vergunning. Bij veertien bedrijven (44%) was de uitslag positief, dus wel conform de vergunning. Bij de rest was de uitslag (nog) niet bekend of wist de respondent niet wat de uitslag was. Dit is niet extreem hoog, aangezien

Noot 7 Zoals gezegd wordt in dit rapport gesproken over bedrijven, waar het eigenlijk gaat over werknemers. De cijfers zijn afkomstig van personen binnen bedrijven en voor een deel (21 van de 59 bedrijven) zijn twee personen per bedrijf ondervraagd, maar de uitkomsten worden niet geaggregeerd per bedrijf om eventuele verschillen niet weg te poetsen en de betrouwbaarheid van de uitkomsten te vergroten.

het ongeveer zes weken duurt voordat de uitslag van controles bekend wordt gemaakt. Ook kan het gebeuren dat er geen brief met de uitslag wordt verzonden als geen overtreding aan het licht is gekomen.

Figuur 3.1b Controles afgelopen twaalf maanden scheepswerven



Bij de scheepswerven komt een heel ander beeld naar voren: hier was de uitslag bij drie van de gecontroleerde bedrijven (6% van het totaal) negatief, dus niet in overeenstemming met de vergunning. Bij de meeste andere bedrijven (65%) was de uitslag positief, dus conform de vergunning. Bij de rest was de uitslag nog niet bekend of was de respondent niet op de hoogte van de uitslag.

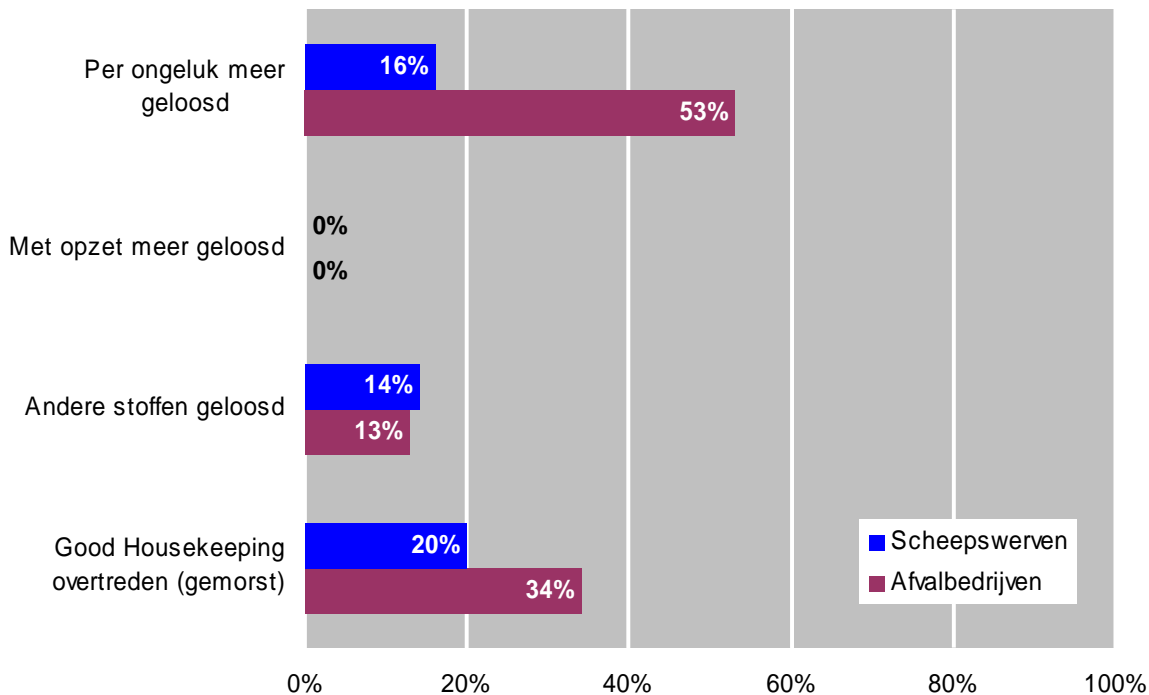
Personen versus bedrijven

Zoals gezegd waren er 21 bedrijven waar twee personen de vragenlijst hebben ingevuld: iemand van het management en iemand van de werkvloer. Het is mogelijk dat twee personen uit hetzelfde bedrijf andere antwoorden gaven. Een extra analyse liet zien dat dit slechts in twee bedrijven het geval was. In de negentien andere bedrijven waar twee personen de lijst hebben ingevuld, gaven het management en de werkvloer hetzelfde antwoord. De uitkomsten zijn op het niveau van bedrijven dus niet anders dan op het niveau van personen.

3.2 Overtredingen zelf toegegeven (selfreport)

De bedrijven hebben niet alleen de vraag voorgelegd gekregen of er bij controles overtredingen zijn geconstateerd. Er is ook letterlijk aan ze gevraagd of ze zich aan de Wvo houden. Omdat de Wvo uit een groot aantal bepalingen bestaat, zijn vier belangrijke bepalingen uitgekozen; de zogenaamde hoofdzonden. Daarbij is gekozen voor overtredingen waarover weinig misverstanden qua interpretatie bestaan *en* die negatieve gevolgen voor het milieu hebben. Vragen naar overtredingen zijn gevoelig voor sociaal wenselijk antwoordgedrag. Daarom zijn de uitkomsten besproken met een aantal deskundigen uit het veld die konden schatten of de gevonden percentages overeenkomen met hun eigen waarneming en hun verwachtingen.

Tabel 3.2 Overtredingen in de afgelopen twaalf maanden



Per ongeluk meer geloosd

Het blijkt dat de helft van de afvalbedrijven (53%) de afgelopen twaalf maanden per ongeluk meer verontreinigde stoffen heeft geloosd dan is toegestaan volgens hun Wvo-vergunning. Bij de scheepswerven ligt dat percentage lager, maar ook hier heeft 16% meer geloosd dan toegestaan. Naar eigen zeggen heeft geen van de bedrijven de afgelopen twaalf maanden met opzet meer verontreiniging (of een hogere concentratie) in het oppervlaktewater gebracht dan toegestaan.



Door een aantal handhavers waar wij mee spraken, werd opgemerkt dat het niet altijd helder is of er per ongeluk of met opzet meer wordt geloosd dan toegestaan. Als een bedrijf jaar in, jaar uit meer loost dan toegestaan en hierop ook al een paar keer is geweest, kan je niet meer spreken van 'per ongeluk'. Bedrijven die weten dat ze per ongeluk overtreden, zouden meer moeten doen om de risico's in de hand te houden. Bovendien zouden ze melding moeten maken van elke overtreding die ze per ongeluk begaan, maar de ervaring leert dat dit meestal niet gebeurt. De handhavers begrijpen wel dat bedrijven niet toegeven dat ze met opzet overtreden, maar vinden dat per ongeluk lozen ook een vorm van veronachtzaming is. Over de afvalbranche merken de meeste handhavers op dat er rechtstreeks geld te verdienen valt met meer of anders lozen dan voorgeschreven. De verleiding voor afvalverwerkers om niet na te leven is dus sterker dan bij scheepswerven. Ook wordt als nuancering gezegd dat de omvang van de overtreding een rol speelt in het bepalen van de ernst ervan: gaat het om een scheutje zo nu en dan of om een milieubedreigende hoeveelheid?

Andere stoffen geloosd

Ongeveer één op de zeven bedrijven heeft andere stoffen geloosd dan is toegestaan – dit geldt voor de afvalbedrijven (13%) en voor de scheepswer-

ven (14%).



Dit vindt een aantal handhavers opmerkelijk: zou de vergunning te summier zijn opgesteld? Uit een eigen onderzoek van de regionale dienst Zeeland bleek dat drie van de vijf afvalverwerkers andere stoffen loost dan vergund, zo vertelde één van de handhavers daar. Het ging hierbij om stoffen waar een lozingsverbod voor geldt. Deze handhaver deed de suggestie om dit ook landelijk te onderzoeken.

De regionale diensten van Rijkswaterstaat kunnen uitgebreide monsteranalyses laten uitvoeren door het RIZA, maar uit onderzoek van de Inspectie Verkeer en Waterstaat blijkt dat dit weinig gebeurt. Onderzoek van het RIZA laat zien dat de kans op aanwezigheid van andere stoffen dan vergund in afvalstromen aanzienlijk is.⁸

Good housekeeping overtreden

Tot slot heeft een derde van de afvalbedrijven (34%) en een vijfde van de scheepswerven (20%) het artikel over Good housekeeping overtreden. Dat wil zeggen dat er afvalstoffen zijn gemorst, bijvoorbeeld bij de op- of overslag of bij hoge windsnelheden.



Enkele handhavers vinden deze percentages aan de lage kant. Zij denken dat overtreding van het artikel over Good housekeeping eigenlijk altijd wel een keer gebeurt. Vaak gebeurt het in de haast en is er geen sprake van kwade wil of opzet. Bij grote scheepswerven kan het overzicht nog wel eens ontbreken vanwege het grote aantal onderaannemers of inhuur dat op de werf rondloopt. Sommige handhavers, met name bij scheepswerven, vinden wel dat de branche er de afgelopen jaren op vooruit is gegaan.

Personen versus bedrijven

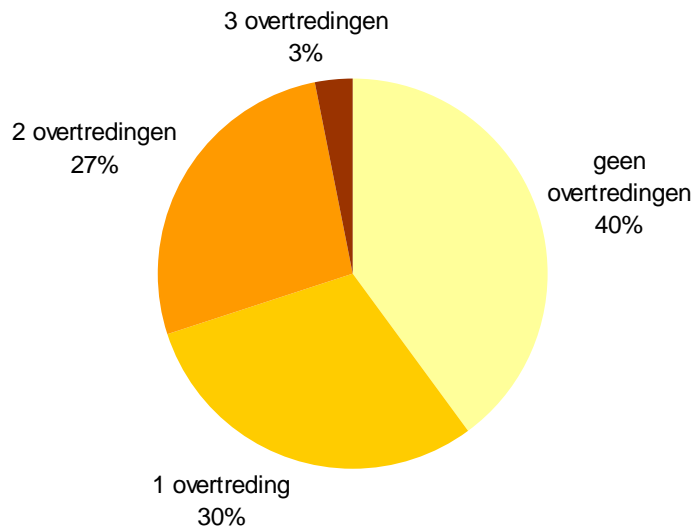
Ook bij de selfreport overtredingen is de analyse herhaald om te achterhalen of het management en de werkvloer wel dezelfde antwoorden hebben gegeven. Dit bleek inderdaad het geval te zijn. De cijfers veranderen nauwelijks als de uitkomsten niet op het niveau van personen, maar op het niveau van bedrijven worden geaggregeerd.

Noot 8 E. Roex, *TEB praktijkonderzoek Deel T-1*, FWVO-nota 03-03, Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Rijkswaterstaat FWVO, december 2003. R.P.M. Berbee, *TEB praktijkonderzoek Deel A-6: Evaluatierapport Identificatie Oorzaken Acute Toxiciteit*, FWVO-nota 02.04, juni 2002.

3.3 Combinatie van overtredingen (selfreport)

Het is interessant om te bezien hoeveel bedrijven er de fout ingaan: is er een kleine groep bedrijven die de meeste overtredingen begaan of gaan bijna alle bedrijven wel eens over de schreef? Door per bedrijf het aantal typen overtredingen bij elkaar op te tellen, ontstaat een score van minimaal 0 (geen van de drie overtredingen begaan) tot maximaal 3 (alle typen overtredingen begaan).

Figuur 3.3a Afvalbedrijven - combinatie van overtredingen (n = 30)



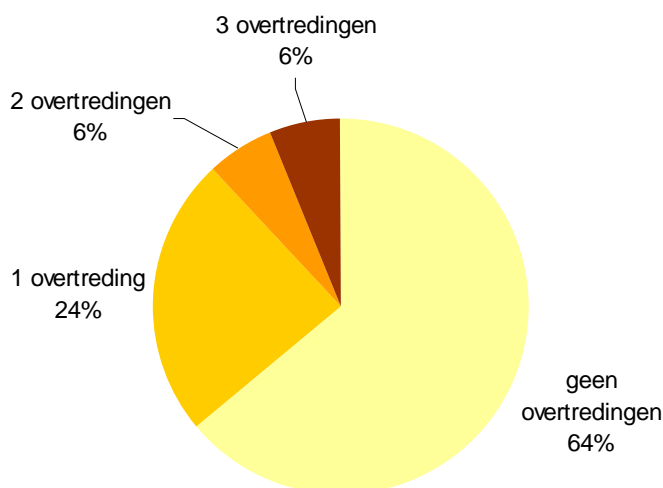
Legenda

De overtredingen waar naar is gevraagd:

- Per ongeluk meer geloosd
- Met opzet meer geloosd
- Andere stoffen geloosd dan toegestaan
- Good housekeeping artikel overtreden (stoffen gemorst)

Van de dertig afvalbedrijven in dit onderzoek heeft 40% (12 bedrijven), naar eigen zeggen, geen van de vier overtredingen begaan. De rest (60% of 18 bedrijven) heeft één of meer typen overtredingen begaan. Een derde (30%) heeft precies één type overtreding begaan, een kwart (27%) heeft twee typen overtredingen begaan en één afvalbedrijf (3%) heeft drie typen overtredingen begaan. Kortom: de meeste afvalbedrijven hebben de afgelopen twaalf maanden één of zelfs meer overtredingen van de Wvo begaan.

Figuur 3.3b Scheepswerven - combinatie van overtredingen (n = 50)



Legenda

De overtredingen waar naar is gevraagd:

- Per ongeluk meer geloosd
- Met opzet meer geloosd
- Andere stoffen geloosd dan toegestaan
- Good housekeeping artikel overtreden (stoffen gemorst)

Van de vijftig scheepswerven in het onderzoek heeft 64% (32 bedrijven), naar eigen zeggen, geen van de vier overtredingen begaan. De rest (36% of 18 bedrijven) heeft één of meer overtredingen begaan. Een kwart (24% of twaalf bedrijven) heeft precies één overtreding begaan, 6% (3 bedrijven) heeft twee overtredingen begaan en nog eens 6% (3 bedrijven) heeft drie overtredingen begaan. Kortom: de meerderheid van de scheepswerven zegt geen overtreding te hebben begaan.

Andere bronnen

Het is voor het eerst dat er een onderzoek als dit is gehouden onder scheepswerven en afvalbedrijven zelf. De uitkomsten kunnen dus niet één op één worden vergeleken met ander onderzoek, maar een globale vergelijking met andere bronnen is wel mogelijk.⁹

- In 2001 is een grootschalig onderzoek gehouden onder alle Wvo-vergunninghouders.¹⁰ De overtredingpercentages die toen werden gevonden, komen redelijk overeen met het onderhavige onderzoek. In 2001 bleek dat 58% van de afvalverwerkers de Wvo overtrad, 30% van de industrie en 33% van de op- en overslag. In het onderzoek van 2001 zijn overigens meer soorten overtredingen gemeten dan de vier waar in dit onderzoek naar is gevraagd.
- Een nalevingsanalyse van de Inspectie Verkeer en Waterstaat op basis van informatiesystemen (2005) leidde tot een percentage overtreders van

Noot 9 De cijfers van de 'andere bronnen' zijn afkomstig uit de tabel 'Overzicht nalevingsmetingen' uit 2006 van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Noot 10 Sander Flight, Oberon Nauta, Mark Rietveld, *Handhaving Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo); survey onder vergunninghouders*, DSP-groep, 2001.

19% bij afvalverwerkers. Dat is duidelijk minder dan in dit onderzoek. Het is echter de vraag in hoeverre de eigen informatiesystemen bruikbaar zijn voor het berekenen van nalevingspercentages. Ze worden immers niet voor dat doel bijgehouden, maar voor operationele informatie.

- De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft ook een Hot Spots analyse uitgevoerd (RiAnTH) in 2005. Daaruit bleek dat 60% van de recyclers van afvalstoffen de Wvo overtrad, 66% van de afvalverwerkers en 72% van de jachthavens.

4 Tafel van Elf

4.1 Inleiding

De Tafel van Elf is een instrument waarmee kan worden vastgesteld *waarom* een bepaalde doelgroep zich al dan niet aan een wet of regel houdt. Het instrument onderscheidt elf dimensies die het hele spectrum van redenen omvatten. In de vragenlijst voor dit onderzoek zijn twintig verschillende vragen gesteld om alle dimensies van de Tafel van Elf te meten. Er zijn dimensies voor spontane naleving en anderzijds controle- en sanctiedimensies. Hieronder staan de dimensies weergegeven. De letterlijke vragen die gesteld zijn wijken hier van af – deze staan in de bijlage met de vragenlijst. De Tafel van Elf meet niet *hoeveel* bedrijven een bepaalde wet overtreden, maar peilt de perceptie van een doelgroep met betrekking tot die wet. Er hoeft dus geen één op één relatie te bestaan tussen de uitkomsten in dit hoofdstuk en het vorige hoofdstuk.

De volgende dimensies maken deel uit van de Tafel van Elf.

Dimensies voor spontane naleving

Kennis van regelgeving

Hoeveel weet u van de Wvo-vergunningregels?

Hoe duidelijk vindt u de Wvo-vergunningregels?

Kosten/baten

Hoe groot zijn de kosten (geld, tijd en moeite) van naleven?

Hoe groot zouden de voordelen zijn (geld, tijd en moeite) van overtreden?

Hoe belangrijk is naleven voor een goed imago of goede reputatie?

Hoe belangrijk is naleven voor het milieu?

Acceptatie

In hoeverre vindt u de Wvo redelijk?

In hoeverre heeft u eigen verantwoordelijkheid voor bescherming oppervlaktewater?

In hoeverre is het redelijk dat er überhaupt een Wvo-vergunning bestaat?

Normgetrouwheid

Hoeveel gezag hebben de handhavers van RWS binnen uw bedrijf?

Hoe belangrijk is het voor u om in principe altijd te doen wat in de wet staat?

Informele controle

Hoe groot is de kans dat mensen binnen bedrijf op overtreding zouden aanspreken?

Hoe groot is de kans dat iemand van buiten u zou aanspreken?

Controledimensies

Controlekans

Hoe groot is de kans op een fysieke controle in de komende twaalf maanden?

Hoe groot is de kans op een administratieve controle de komende twaalf maanden?

Detectiekans

Hoe groot is de kans dat een overtreding bij een fysieke controle wordt ontdekt?

Hoe groot is de kans dat een overtreding bij een administratieve controle wordt ontdekt?

Sanctiedimensies

Sanctiekans

Hoe groot is de kans op een sanctie als de overheid ontdekt dat u overtreedt?

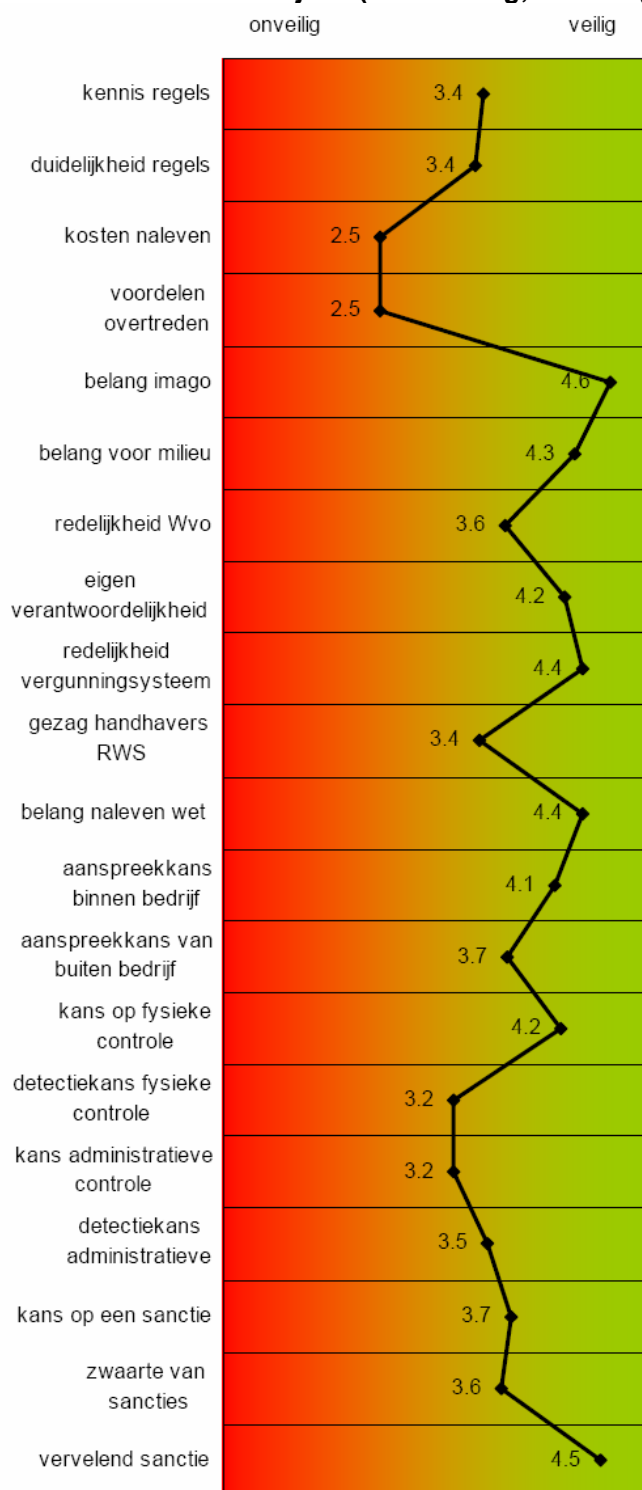
Sanctie ernst

Hoe zwaar denkt u dat de straffen zijn die worden opgelegd?

Hoe vervelend vindt u het om een boete of andere sanctie opgelegd te krijgen?

4.2 Tafel van Elf resultaten afvalbedrijven

Figuur 4.1a Tafel van Elf – afvalbedrijven (1 = onveilig; 5 = veilig)



Het algemene beeld dat uit de Tafel van Elf spreekt is voor de afvalbedrijven positief: op bijna alle dimensies scoort men aan de 'veilige' kant van het spectrum. Dat betekent dat de meeste afvalbedrijven diverse redenen hebben om zich aan de wet te houden en dat er maar weinig factoren zijn die aanzetten tot wetsovertreding.

De belangrijkste reden waarom afvalbedrijven zich aan de wet houden, is de angst voor een slecht imago als een overtreding zou worden ontdekt. Ook het feit dat afvalbedrijven het heel vervelend vinden om een sanctie opgelegd te krijgen, zet ze aan tot naleven. Verder vinden de afvalbedrijven het redelijk dat er een vergunningensysteem bestaat en vinden ze het belangrijk om zich in principe altijd aan de wet te houden. Daarnaast is er nog een aantal redenen dat aanzet tot naleven, maar de scores zijn daar minder uitgesproken dan bij de reeds genoemde.

Er zijn twee, aan elkaar gerelateerde, dimensies die minder veilig scoren: dit levert twee redenen op voor afvalbedrijven om de Wvo te overtreden. Het kost bedrijven (veel) tijd, geld en moeite om zich aan de wet te houden en het levert ze relatief veel op als ze dat niet zouden doen. Dit zijn risicofactoren: als het bijvoorbeeld heel veel tijd en geld kost om een Wvo-vergunning te verkrijgen, vergroot dit de kans dat bedrijven zonder vergunning gaan lozen. Het is echter een relatieve kwestie: dat het veel tijd en moeite kost om een vergunning aan te vragen leidt niet automatisch tot overtreding. Bedrijven vinden het immers ook belangrijk hun goede naam hoog te houden. Pas als de weging van alle positieve en negatieve factoren gezamenlijk doorslaat naar de verkeerde kant, zal een bedrijf de wet overtreden.



Het beeld dat handhavers hebben van de afvalbrache, sluit goed aan op de uitkomsten van de Tafel van Elf binnen deze groep. Ook zij noemen angst voor imagoschade en controles en sancties als belangrijkste motieven waarom bedrijven zich aan de wet houden. Daarnaast beschouwt men milieubewustzijn en de wens om zich aan de wet te houden als motieven die aanzetten tot naleven. Overigens denken de handhavers waar wij mee spraken dat de jonge generatie milieubewuster is dan de oude.

Over de uitkomst dat er voordelen aan overtreding van de Wvo zitten, zeggen de handhavers dat dit voor wat betreft afvalverwerkers klopt. Die branche kan direct financieel voordeel halen als ze meer of andere stoffen lozen dan volgens hun Wvo-vergunning is toegestaan. Wellicht weegt het risico op een sanctie hier niet altijd tegen op.

4.3 Tafel van Elf resultaten scheepswerven

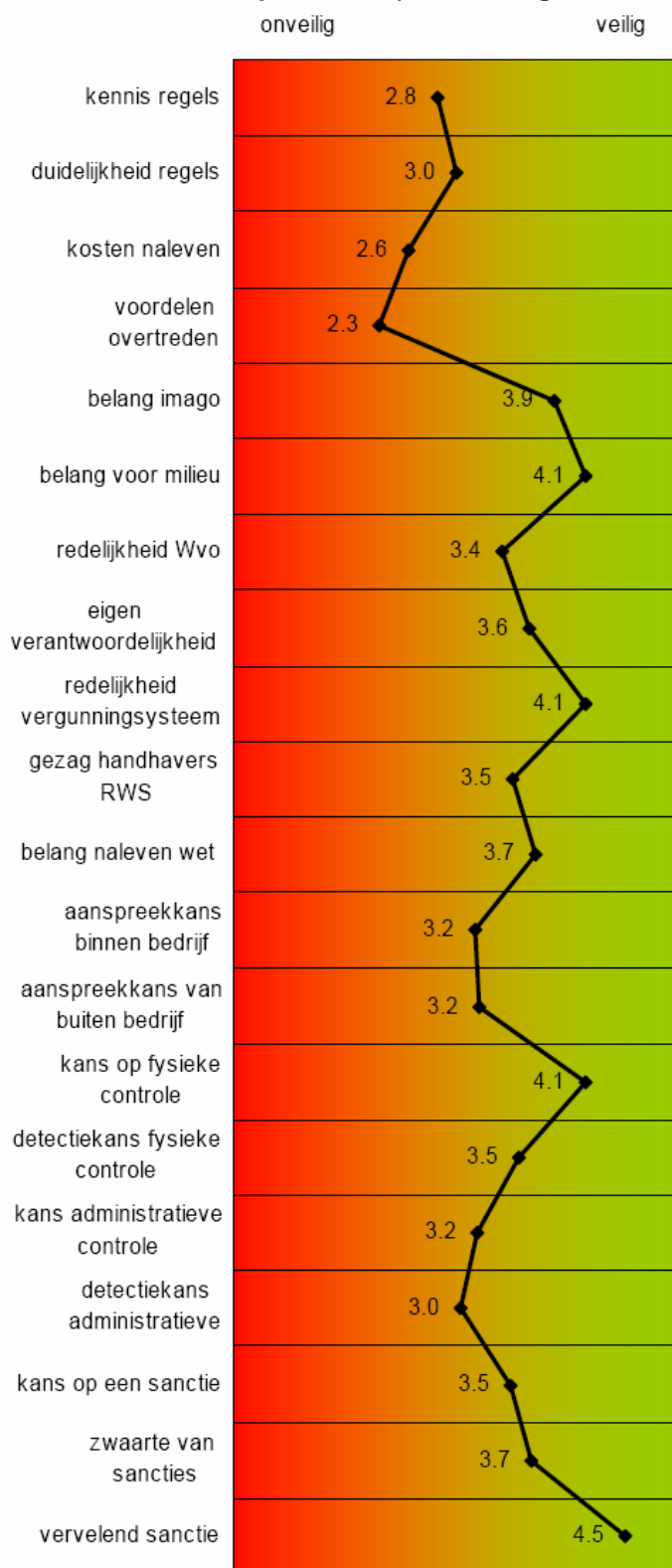
Ook voor de scheepswerven is het beeld dat uit de Tafel van Elf spreekt overwegend positief. De scores zijn bij de meeste dimensies aan de 'veilige' kant van het spectrum. Dat betekent dat de meeste scheepswerven diverse redenen hebben om zich aan de wet te houden.

De belangrijkste reden waarom scheepswerven zich aan de wet houden, is dat ze het heel vervelend vinden om een sanctie opgelegd te krijgen. Daarnaast vinden ze het belangrijk om het milieu niet te schaden, vinden ze het op zich redelijk dat er een Wvo-vergunning bestaat en denken ze dat de kans op een fysieke controle vrij groot is. Dat zijn redenen waarom deze bedrijven zich aan de Wvo houden.

Er zijn echter – net als de afvalbedrijven – ook factoren die er toe kunnen leiden dat scheepswerven de Wvo toch overtreden. Het zou scheepswerven vrij veel opleveren als ze zich niet aan de Wvo zouden houden: het kost de scheepswerven namelijk (veel) tijd, geld en moeite om zich aan de regels te

houden. Verder is de kennis van de regels niet erg groot en vindt men de regels ook niet altijd even duidelijk. Tot slot blijkt dat scheepswerven het idee hebben dat de kans dat een handhaver bij een administratieve controle een overtreding zal vinden, vrij klein is. Deze factoren zetten dus juist niet aan tot naleving van de Wvo.

Figuur 4.1b Tafel van Elf – scheepswerven (1 = onveilig; 5 = veilig)



Het grootste verschil tussen de afvalbedrijven en de scheepswerven zien we bij de informele aanspreekkans, ook wel 'sociale controle' genoemd. Bij de scheepswerven is de kans kleiner dan bij afvalbedrijven dat iemand van binnen het bedrijf de Wvo-contactpersoon zou aanspreken als de regels worden overtreden. Een tweede verschil is het belang van een goed imago: de scheepswerven vinden een goed imago ook belangrijk, maar minder dan de afvalbedrijven. Het derde, en laatste, verschil is de normgetrouwheid: scheepswerven vinden het iets minder belangrijk om in principe altijd te doen wat in de wet staat, dan afvalbedrijven.



Ook voor de scheepswerven klopt het beeld dat uit de Tafel van Elf komt, met wat de handhavers zelf al wisten. Angst voor imagoschade en controles en sancties zijn – net als bij de afvalverwerkers – belangrijke motieven om je aan de wet te houden. Overigens is niet iedereen het eens over de rol die imago speelt. De helft van de handhavers waar wij mee spraken meent dat imago juist *geen* rol speelt bij de scheepswerven: “De kans is klein dat je in de krant komt”.

Ook over het milieubewustzijn is het een en ander gezegd. Bij scheepswerven die jachten bouwen, lijkt het milieubewustzijn soms wel te worden ingegeven door klanten die een 'groen' product eisen. Maar ook hier is de jonge generatie milieubewuster dan de oude.

De handhavers zeggen dat er bij de scheepswerven minder voordelen zijn te behalen met overtreding van de Wvo dan bij de afvalbedrijven. Bij kleine scheepswerven waar de eigenaar zelf de administratie doet, zijn wel voordelen te halen. Bij die bedrijven voelt men de kosten van het voldoen aan milieuregels immers direct in de portemonnee. Ook speelt bij kleine werven soms een rol dat de eigenaar bij drukte meer prioriteit geeft aan het primaire productieproces, dan aan naleving van de Wvo.

Vergelijking met 2001

De uitkomsten van de Tafel van Elf in dit onderzoek wijkt nauwelijks af van de resultaten van het onderzoek dat in 2001 onder *alle* Wvo-vergunninghouders is gehouden.¹¹ Ook toen bleek angst voor imagoschade een zeer belangrijke motivatie te zijn om je aan de wet te houden en ook toen kwam uit het onderzoek dat het vooral de kosten van naleving zijn die bedrijven kunnen verleiden om de wet te overtreden.

Noot 11 Sander Flight, Oberon Nauta, Mark Rietveld, *Handhaving Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo); survey onder vergunninghouders*, DSP-groep, 2001.



5 Trapschatting

5.1 Toelichting

Omdat het risico op sociaal wenselijke antwoorden groot is in dit soort onderzoek, is niet alleen op directe wijze gevraagd of bedrijven zelf de wet overtreden. Er is ook gevraagd een inschatting te geven van het gedrag van branchegenoten. De vraag was om tien 'vergelijkbare' bedrijven in gedachten te nemen en voor die bedrijven de volgende vier vragen te beantwoorden:

- A. Hoeveel van de tien bedrijven kennen volgens u de Wvo-regels niet?
- B. Hoeveel van de bedrijven die de regels niet kennen, hebben de afgelopen twaalf maanden per ongeluk de regels overtreden?
- C. Nu kijken we naar de rest van de tien bedrijven. Dit zijn dus de bedrijven die de regels wel kennen. Hoeveel van die groep hebben volgens u de afgelopen twaalf maanden met opzet de regels overtreden?
- D. Stel dat er geen controles of boetes zouden zijn, hoeveel van de tien bedrijven zouden dan volgens u de komende twaalf maanden de regels overtreden?

Met behulp van deze vier vragen kan een indeling in vijf groepen worden gemaakt. Het aantal dat bij B is ingevuld, levert het aantal **onbewuste overtreders** op. Dit zijn bedrijven die de regels niet kennen, maar ze wel (per ongeluk, vandaar onbewust) overtreden. Als we het aantal dat bij B is gegeven van A aftrekken, houden we de **onbewuste nalevers** over: dit zijn bedrijven die de regels niet kennen, maar ze wel (per ongeluk, vandaar onbewust) naleven.

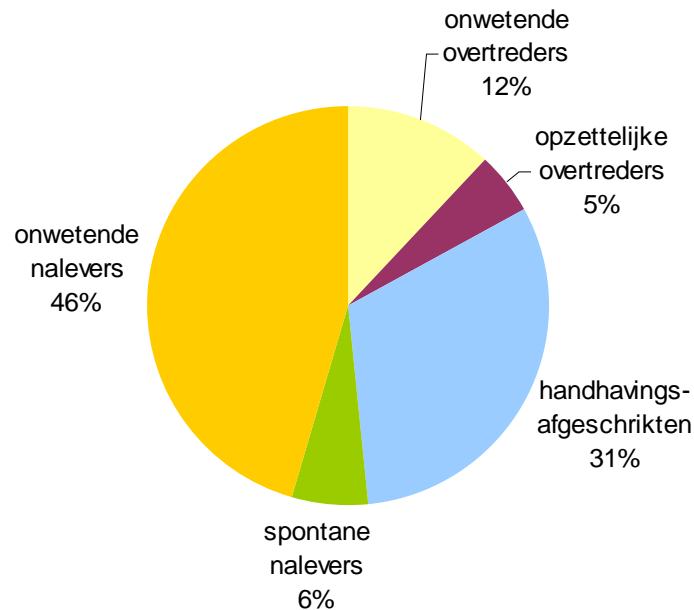
Bij C vinden we het aantal **opzettelijke overtreders**. Dit zijn bedrijven die de regels kennen *en* ze overtreden. Bij D vinden we de **handhavingsafgeschrikten**: dit zijn bedrijven die de regels niet overtreden, maar dit wel zouden doen als er geen controles of sancties zouden zijn. De rest van de bedrijven is **spontane nalever**: zij kennen de regels en ze houden zich er aan – ook als er geen controles of sancties zouden zijn. Zij hebben een eigen motivatie om zich aan de wet te houden. Zij vinden het bijvoorbeeld belangrijk voor het milieu of zijn bang voor een slechte reputatie als bekend zou worden dat zij het milieu vervuilen. Op deze manier zijn voor afvalverwerkers en scheepswerven zogenaamde trapschattingen berekend.

5.2 Trapschatting afvalbedrijven

Veel afvalbedrijven hebben het idee dat hun collega-bedrijven de Wvo-regels niet goed kennen. Gemiddeld schatten de afvalbedrijven in dat 58% van hun collega-bedrijven de regels niet kennen. Bij het merendeel van de bedrijven leidt die onbekendheid met de regels overigens niet tot overtredingen: 46% moet volgens de respondenten worden aangemerkt als 'onbewuste nalever'. Zij kennen de regels dus niet (goed), maar ze overtreden ze ook niet. De rest (12%) kent de regels ook niet, maar overtreedt deze wel: dit zijn de onbewuste overtreders.

Kijken we naar de groep afvalbedrijven die de regels wel kennen (42%), dan zien we dat de meeste van die bedrijven vallen in de groep handhavingsafgeschrikten (31%). Dit zijn bedrijven die de wet zouden overtreden als er geen controles of sancties zouden bestaan. Een kleine groep van 6% leeft de wet ook na als er geen controles of sancties zouden zijn: de spontane nalevers. Nog eens 5% overtreedt de wet willens en wetens: zij overtreden de regels ondanks de aanwezigheid van controles en sancties, aldus hun collega-bedrijven.

Figuur 5.1 Trapschatting afvalbedrijven



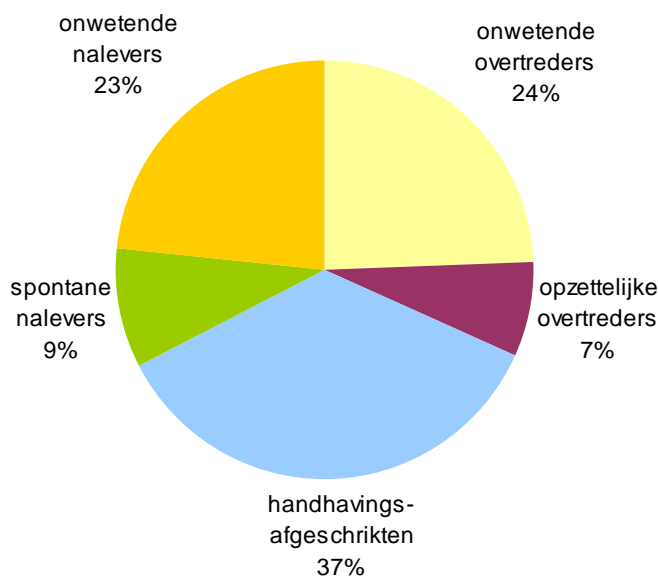
Het beeld dat de afvalbedrijven van hun collega-bedrijven hebben is niet erg positief: meer dan de helft kent de regels niet, volgens de ondervraagden. Dat is opvallend, omdat de afvalbedrijven over hun eigen kennis van de regels vrij positief waren: slechts twee van de dertig afvalbedrijven gaven aan weinig van de regels af te weten. Ook denken veel respondenten dat er onder hun collega-bedrijven die de regels wel kennen, veel zijn die de wet zouden overtreden als er geen controles of sancties zouden bestaan (de handhavingsafgeschrikten). Ook dat is opvallend, omdat zij zelf aangaven dat het voor hun goede naam erg belangrijk is om aan de wet te voldoen, los van de vraag of er controles en sancties zijn. Men is over het eigen bedrijf dus een stuk positiever dan over branchegenoten.

5.3 Trapschatting scheepswerven

Ook de scheepswerven hebben een schatting voor vergelijkbare bedrijven gegeven. Voor een deel komen de uitkomsten overeen met de afvalbranche. Ook bij de scheepswerven denkt namelijk een grote groep dat de andere bedrijven de regels niet (goed) kennen: 47% valt in die categorie. In tegenstelling tot de afvalbedrijven, denken de scheepswerven echter *wel* dat een groot deel van de onwetende bedrijven de (24%) de regels overtreedt, zonder dat ze dit door hebben. De rest (23%) kent de regels niet, maar overtreedt ze ook niet.

Bij de scheepswerven die de regels wel kennen (53%), zien we – net als bij de afvalbedrijven – dat er veel handhavingsafgeschrikten zijn (37%). Deze bedrijven zouden de regels dus overtreden als er geen controles of sancties zouden zijn, aldus hun branchegenoten. Bijna een tiende (9%) zou zich ook aan de regels houden als er geen controles of sancties zouden zijn (de spontane nalevers). De rest (7%) overtreedt de wet, ondanks het feit dat er sancties en controles bestaan – dit zijn opzettelijke overtreders.

Figuur 5.2 Trapschatting scheepswerven



Ook de scheepswerven hebben dus niet zo'n rooskleurig beeld van hun collega-bedrijven: ze denken dat bijna de helft de regels niet kent (47%) en binnen de groep die de regels *wel* kent, bevindt zich een groot aantal bedrijven dat zich alleen maar aan de wet houdt, uit angst voor controles en sancties (37%). De groep opzettelijke overtreders is daarmee vergeleken klein: zeven procent van de scheepswerven overtreedt de wet willens en wetens, aldus de ondervraagden.

5.4 Consequenties

Als het oordeel van de respondenten over hun collega-bedrijven klopt, zouden er heel veel bedrijven moeten zijn die de regels niet (goed) kennen. In beide branches gaat het om ongeveer de helft van alle bedrijven. Een deel daarvan overtreedt de regels zonder dat ze zich daar bewust van zijn. Als dat waar is, kan de naleving dus fors worden verbeterd als handhavende instanties erin slagen de kennis van de regels te vergroten. Als zij zich richten op de groep 'onwetende overtreders' kan het aantal overtreders in theorie worden gereduceerd met 12% bij de afvalbedrijven en met 24% bij de scheepswerven. Maar er zit zo'n groot gat tussen de eigen kennis van de regels en de inschatting van de kennis bij de anderen, dat onduidelijk is welke waarde moet worden toegekend aan deze getallen.

Toch blijft het een interessante uitkomst dat het verhogen van de straffen minder effectief is dan het beter uitleggen van de regels. Strafverhoging heeft immers alleen maar effect op bedrijven die de wet willens en wetens

overtreden en die groep is klein. Bij de afvalbedrijven gaat het om 5% en bij de scheepswerven om 7% van de bedrijven. De groep die de regels niet kent, volgens de inschatting van de respondenten over hun branchegenoten, is veel groter: 58% van de afvalbedrijven en 47% van de scheepswerven.



De handhavers bij zowel scheepswerven als afvalverwerkers geven aan dat het aantal onwetenden lager zou moeten zijn. Bedrijven kennen de wet best goed. Hoe het dan kan dat zoveel bedrijven hun collega-bedrijven zo onwetend inschatten? Een aantal handhavers meent dat bedrijven zich met opzet onwetender voordoen dan ze zijn. Anderen menen dat bedrijven altijd een slechter beeld van anderen hebben dan van zichzelf. Dit wordt voor wat betreft afvalverwerkers bevestigd door een medewerker van de VROM-Inspectie: ook uit trapschattingen die voor de Wm gemaakt worden, blijkt dat men collega-bedrijven consequent onwetender inschat dan zichzelf.



6 Handhaving

In de vragenlijst zijn niet alleen vragen gesteld over naleving en over andere bedrijven. Er zijn ook vragen gesteld over handhaving, handhavers en over de vraag wat er in de handhaving zou kunnen verbeteren. Die uitkomsten worden in dit hoofdstuk besproken.

6.1 Advies

Advies over naleving

Het blijkt dat ruim twee derde van de bedrijven (66% van de afvalbedrijven en 71% van de scheepswerven) wel eens advies van iemand buiten het bedrijf krijgt over naleving van wetten en regels. Minder dan de helft van de bedrijven krijgen wel eens juridisch, technisch of ander advies (38% van de afvalbedrijven en 41% van de scheepswerven) van de handhavers van Rijkswaterstaat. De bruikbaarheid van die adviezen is goed, volgens de overgrote meerderheid van de bedrijven die advies krijgen. Slechts een enkeling zegt dat ze weinig aan het advies hadden. De bedrijven vinden ook in grote meerderheid dat het geven van advies tot de taak van handhavers behoort (84% van de afvalbedrijven en 100% van de scheepswerven).



De handhavers beamen dat ze soms advies geven, maar willen niet dat deze rol benadrukt wordt. Zij zien zichzelf als handhavers van de wet en willen dat bedrijven hen ook zo blijven beschouwen. Het geven van advies houdt bovendien een risico in. Je zou als handhaver medeverantwoordelijk gemaakt kunnen worden voor een advies dat je hebt gegeven ('Vorig jaar zei je dat het wel mocht!'). Als handhavers advies geven moet glashelder gemaakt worden dat de verantwoordelijkheid voor naleving bij de Wvo bij het bedrijf ligt. Slechts één van de geïnterviewde handhavers ziet een versterking van de adviesrol als wenselijk.

Knelpunten oplossen

In het onderzoek is ook gevraagd naar de knelpunten die bedrijven ervaren bij de naleving van de Wvo. Wat zou er moeten gebeuren om de wet- en regelgeving te vereenvoudigen, zodat het makkelijker wordt deze na te leven? De reacties zijn eigenlijk in twee categorieën onder te verdelen.

- *Praktijk*

Een deel van de bedrijven vindt dat controleurs teveel op de details letten en niet op de grote lijnen. Ze hebben liever een ervaren ambtenaar dan een 'jong broekie' en ze hebben liever een controleur die het bedrijf al kent dan elke keer een nieuwe. Ook zijn er bedrijven die vinden dat de kleine overtredingen harder worden aangepakt dan de grote overtredingen. Een ander thema dat bij veel bedrijven speelt, is de benadering van bedrijven door vergunningverleners, controleurs en handhavers. Sommige bedrijven hebben het idee dat ze als moedwillige overtreder worden beschouwd, terwijl ze zichzelf zien als een bedrijf dat graag meedenkt en pro-actief met de Wvo aan de slag wil. Die bedrijven zouden daarvoor graag 'beloond' willen worden door een gelijkwaardig en open overleg met de handhavende instanties. Dit geldt voor afvalbedrijven, maar ook voor scheepswerven.

- *Regelgeving*

De handhaving en de naleving zouden beter worden als er één normenkader zou worden gehanteerd, aldus een aantal afvalbedrijven. Er moet op lokaal, nationaal en internationaal niveau met dezelfde maten gemeten worden. Verder zijn er een enkele bedrijven, zowel scheepswerven als afvalbedrijven, die aangeven moeite te hebben met het juridische en ambtelijke taalgebruik in de Wvo. Eén bedrijf stelde voor om verschillende vergunningen te combineren om de administratieve lasten voor bedrijven te verlagen.



De handhavers blijven de nadruk leggen op controles en sancties. Dat komt doordat ze sancties en boetes beschouwen als de belangrijkste reden voor bedrijven om de wet na te leven. Het bevoegd gezag denkt dus anders over de ideale handhaver dan de bedrijven. Juist een 'gezonde dosis achterdocht' wordt als een pluspunt gezien in de wereld van de handhavers.

6.2 Perceptie van de handhaving

Te weinig of te veel?

Een meerderheid van de bedrijven (56% van de afvalbedrijven en 51% van de scheepswerven) vindt dat de handhavers van Rijkswaterstaat bij het toezien op de naleving van de wet niet te veel, maar ook niet te weinig optreden: ze treden 'juist goed' op. Bij de afvalbedrijven vindt de rest (4 bedrijven of 13%) dat de handhavers te weinig optreden of dat ze teveel optreden (ook 4 bedrijven of 13%). Bij de scheepswerven ligt dat anders: hier vindt maar liefst een kwart (13 bedrijven of 27%) dat ze teveel optreden. Dat ze te weinig optreden is de mening van 'slechts' twee bedrijven (4%). Maar het meest opvallend is wel de omvang van de groep die hier geen mening over heeft. Een vijfde van de bedrijven heeft bij deze vraag geen keuze gemaakt uit de aangeboden antwoorden. Zij hebben blijkbaar geen mening over wat de juiste mate van optreden zou zijn.

Te soepel of te streng?

We hebben ook gevraagd of de bedrijven van mening zijn dat de handhavers van Rijkswaterstaat bij het toezien op de naleving van de wet te soepel, juist goed of te streng optreden. Hierover zijn de scheepswerven en afvalbranche het met elkaar eens: een derde vindt dat ze te streng optreden, de helft vindt dat ze juist goed optreden en bijna niemand (twee bedrijven) vindt dat ze te soepel zijn. De rest (12%) heeft hier geen mening over.

7 Verdiepende analyses

7.1 Kosten en baten

In de vragenlijst zijn drie vragen opgenomen die veel met elkaar te maken zouden kunnen hebben:

- Hoe groot zijn voor uw bedrijf de kosten in termen van geld, tijd en moeite om de Wvo-vergunningregels na te leven?
- Hoe groot zouden voor uw bedrijf de voordelen in termen van geld, tijd en moeite zijn als u de Wvo-vergunningregels zou overtreden?
- In hoeverre vindt u de Wvo en de daaruit voortvloeiende normen redelijk?

Bij de scheepswerven blijkt dat er inderdaad een sterk verband is tussen deze vragen. Bedrijven die van mening zijn dat de kosten om de regels na te leven hoog zijn, zeggen ook in grote getale dat het veel voordelen zou opleveren als ze de regels zouden overtreden. En in nog sterkere mate zijn deze respondenten van mening dat de Wvo-normen eigenlijk onredelijk zijn. Binnen de branche van de scheepswerven wordt de Wvo dus door velen als een last ervaren: de wet is eigenlijk niet redelijk, het kost veel tijd, geld en moeite om aan de regels te voldoen en het zou veel opleveren als ze de regels zouden overtreden.

Bij de afvalbedrijven bestaat ook enige samenhang tussen de antwoorden op deze drie vragen, maar de verbanden zijn niet statistisch significant. Dat betekent dat de antwoorden tot op grote hoogte onafhankelijk van elkaar zijn.

7.2 Zelf gerapporteerde overtredingen - regressieanalyse

Een andere interessante vraag is welke kenmerken bedrijven hebben die de Wvo overtreden. Zijn er verschillen tussen bedrijven die de Wvo wel overtreden en bedrijven die dit niet doen? En zo ja, wat zijn die verschillen? In deze paragraaf wordt een analyse uitgevoerd op de selfreport overtredingen. In de volgende paragraaf wordt eenzelfde analyse uitgevoerd, maar dan voor de vraag of het bedrijf ooit een waarschuwing of boete heeft gekregen in het kader van de Wvo.

Selfreport overtredingen

In de vragenlijst is voor vier soorten overtredingen gevraagd of het bedrijf deze de afgelopen twaalf maanden heeft begaan: de selfreport overtredingen die al eerder zijn besproken. De vier antwoorden zijn bij elkaar opgeteld en deze score is gebruikt als afhankelijke variabele in een regressieanalyse. Alle vragen uit de vragenlijst zijn als onafhankelijke, of verklarende, variabelen in de analyse betrokken: kenmerken van de bedrijven, opinies van respondenten over handhaving en de uitkomsten van de Tafel van Elf en de trapschatting.

Regressieanalyse

Bij regressieanalyse wordt de samenhang tussen een aantal onafhankelijke (of verklarende) variabelen en een afhankelijke (of te verklaren) variabele berekend. Het is een multivariate analysetechniek, wat wil zeggen dat de samenhang tussen meerdere variabelen in één model kan worden berekend. Het voordeel van een multivariate techniek boven eenvoudiger technieken, waar de samenhang tussen slechts twee variabelen wordt berekend, is dat schijnverbanden kunnen worden ontmaskerd. Alleen de variabelen die echt samenhangen met de afhankelijke variabele, gegeven alle andere variabelen, worden in de regressievergelijking opgenomen. Andere, minder belangrijke, variabelen die op bivariaat niveau soms ook samenhang vertonen met de afhankelijke variabele worden niet opgenomen.

Sterkte van het verband

De sterkte van het verband tussen twee variabelen wordt in de regressieanalyses uitgedrukt met een β -coëfficiënt. Deze is 0 als er geen enkele samenhang is. De waarde is -1 bij een perfecte negatieve samenhang (de twee variabelen zijn elkaars tegenpolen) en maximaal +1 bij een perfecte samenhang (de twee variabelen zijn identiek). In de meeste onderzoeken wordt een β kleiner dan .30 als zwak beschouwd, een β tot .50 als matig sterk en een β groter dan .50 als sterk. In dit rapport zijn β 's kleiner dan .10 weggelaten.

Tabel 7.1 Afvalbedrijven – selfreport overtredingen

	Sterke van het verband
Aantal andere bedrijven dat regels overtreedt als er geen sancties zijn	.42
Kans op sanctie is groot als overtreding wordt ontdekt	.35

Bij de afvalbedrijven springen er twee variabelen uit die matig sterk samenhangen met het aantal selfreport overtredingen. Ten eerste valt op dat bedrijven die een negatiever beeld van hun branchegeenoten hebben, relatief veel overtredingen begaan. Bedrijven die denken dat de 'anderen' in hun branche de wet zouden overtreden als er geen sancties zouden zijn, overtreden de wet zelf ook relatief vaak. Ten tweede zien we dat bedrijven die denken dat de kans groot is dat er een sanctie wordt opgelegd als een overtreding wordt ontdekt, meer typen overtredingen hebben begaan. Het regressiemodel verklaart een kwart van de verschillen tussen afvalverwerkers als het gaat om aantal gemaakte overtredingen.

Tabel 7.2 Scheepswerven – selfreport overtredingen

	Sterke van het verband
Aantal andere bedrijven dat per ongeluk wet overtreedt	.39
Aantal andere bedrijven dat Wvo-regels niet goed kent	.34
Bedrijf heeft gecertificeerd milieuzorgsysteem	-.32
Aantal andere bedrijven dat regels overtreedt als er geen sancties zijn	.29

Bij de scheepswerven worden vier verklarende variabelen in het model opgenomen die samen ruim een derde (38%) van de verschillen tussen de bedrijven verklaren. Net als bij de afvalbedrijven, blijkt dat het aantal overtredingen bij scheepswerven samenhangt met het beeld dat het bedrijf van de branchegeenoten heeft. We vinden relatief veel overtredingen bij die scheepswerven die denken dat 'de anderen' vaak per ongeluk de wet overtreden, de regels niet goed kennen en de wet zouden overtreden als er geen sancties zouden zijn. De andere factor in het model is van een andere orde:

scheepswerven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem begaan minder overtredingen dan scheepswerven zonder zo'n systeem.¹²

Globaal kan geconcludeerd worden dat bedrijven die zelf aangeven de wet te overtreden het idee hebben dat hun brancheleden dit ook doen – of ze zich daar nu van bewust zijn of niet.

7.3 Waarschuwingen en boeten - regressieanalyse

Naast de selfreport overtredingen die hierboven werden behandeld, is ook gevraagd of het bedrijf ooit een waarschuwing of boete heeft gehad voor een overtreding van de Wvo. Het blijkt dat ruim de helft (56%) van alle bedrijven wel eens een waarschuwing of boete heeft gehad. Ook hier is een regressieanalyse uitgevoerd per branche om te achterhalen welke factoren hiermee samenhangen.

Tabel 7.3 Afvalbedrijven – ooit boete of waarschuwing gekregen

	Sterke van het verband
Kans op een sanctie is groot als een overtreding wordt ontdekt	.47
Bedrijf heeft gecertificeerd milieuzorgsysteem	.46
Bedrijf heeft afgelopen jaar per ongeluk meer geloosd dan toegestaan	.39
Bedrijf heeft veel kennis van Wvo-regels	-.36

Afvalbedrijven die de kans op een sanctie hoog inschatten als er een overtreding wordt ontdekt, hebben vaker een waarschuwing of boete gehad. Omdat het hier gaat om samenhang en niet om causaliteit, ligt het voor de hand dat het oorzakelijke verband andersom is: bedrijven die ooit echt een waarschuwing of boete hebben gekregen, hebben aan den lijve ondervonden dat de overheid sancties oplegt als ze een overtreding constateren. Het blijkt daarnaast een rol te spelen of het afvalbedrijf een gecertificeerd milieuzorgsysteem heeft. Bedrijven met een milieuzorgsysteem hebben vaker een waarschuwing of boete gekregen dan bedrijven zonder zo'n systeem. Ook hier is het niet waarschijnlijk dat er een causaal verband is: het is veel waarschijnlijker dat er een andere factor 'achter' zit die voor dit verband zorgt. Misschien worden bedrijven met een milieuzorgsysteem wel vaker gecontroleerd en hebben ze daarom meer kans op een waarschuwing of boete.

Ten derde blijkt dat bedrijven die het afgelopen jaar per ongeluk meer of andere stoffen dan toegestaan hebben geloosd, ook vaker een waarschuwing of boete hebben gekregen. Ten vierde zien we dat bedrijven die veel weten van de Wvo-regels vaker een waarschuwing of boete hebben gekregen. Een mogelijke verklaring voor dit soort verbanden is dat bedrijven die een waarschuwing of boete hebben gekregen vaker dan anderen besluiten met een milieuzorgsysteem te gaan werken of zich te verdiepen in de Wvo-regels.

Deze vier variabelen verklaren overigens een groot deel (70%) van de verschillen tussen afvalbedrijven, dus het model heeft een grote verklarende kracht.

Noot 12 In totaal heeft 67% van de afvalbedrijven in dit onderzoek een gecertificeerd milieuzorgsysteem. Bij de scheepswerven ligt dat met 12% veel lager.

Tabel 7.4 **Scheepswerven – ooit boete of waarschuwing gekregen**

	Sterke van het verband
Kans op fysieke controle is groot	.47
Bedrijf heeft afgelopen jaar 'gemorst' (Good housekeeping overtreden)	.41
Krijgt hulp of advies van buiten over naleving wetten en regels	-.40
Straffen zijn zwaar bij geconstateerde overtreding	-.32

Bij de scheepswerven zijn vijf variabelen in staat bijna de helft (48%) van de verschillen tussen de bedrijven te verklaren. Hoe groter de kans wordt ingeschat dat er een fysieke controle zal plaatsvinden, hoe groter de kans dat dit bedrijf ooit een waarschuwing of boete heeft gehad.

Daarnaast blijken bedrijven die het afgelopen jaar afvalstoffen hebben gemorst, relatief vaak ooit een waarschuwing of boete te hebben gehad.

Hetzelfde geldt voor bedrijven die geen externe hulp of advies krijgen over de naleving van wetten en regels: zij hebben vaker een boete of waarschuwing gekregen.

Tot slot blijkt dat bedrijven die denken dat er zware straffen worden opgelegd bij overtredingen, relatief weinig boetes of waarschuwingen hebben gehad.



8 Doelgroepen

De resultaten van dit onderzoek zijn tot nu toe apart weergegeven voor scheepswerven en afvalbedrijven. Maar die twee groepen zijn zelf niet homogeen: er zijn grote versus kleine bedrijven, zelfstandige versus onzelfstandige bedrijven en er zijn managers en mensen van de werkvloer ondervraagd. In dit hoofdstuk worden deze groepen zowel binnen de afvalbedrijven als binnen de scheepswerven met elkaar vergeleken.

8.1 Klein en groot

De bedrijven in dit onderzoek variëren in grootte van een minimum van één werknemer tot een maximum van achttienhonderd werknemers. In deze paragraaf beschrijven we de statistisch significante verschillen tussen grote en kleine bedrijven.¹³ De kleine bedrijven hebben één tot vijftig werknemers, de grote bedrijven hebben meer dan vijftig werknemers.

Afvalbedrijven

De kleine afvalbedrijven wijken op twee punten af van de grote afvalbedrijven. Ten eerste bleken resultaten van controles bij kleinere afvalbedrijven vaker niet in overeenstemming met de vergunning te zijn dan bij grote afvalbedrijven. Opvallend is dan ook dat het juist de grote afvalbedrijven zijn die vaker dan kleine bedrijven toegeven dat ze andere stoffen dan vergund in het water hebben geloosd.¹⁴



De meeste handhavers menen dat kleine afvalverwerkers de Wvo eerder zullen overtreden dan grote. Dat komt onder meer omdat grote afvalverwerkers gevoeliger zijn voor imagoschade en omdat kleine bedrijven eerder prioriteit aan omzet dan aan de wet zullen geven vanwege tijdgebrek. Een aantal andere handhavers denkt dat grote afvalverwerkers de mazen van de wet veel beter kennen dan kleine. Dit zou ze zowel tot naleving kunnen aanzetten, als tot bewust of 'tactisch' overtreden.

Scheepswerven

Grote scheepswerven hebben vaker een waarschuwing of boete gehad in het kader van de Wvo dan kleine scheepswerven. De grote werven vinden het vervelender dan kleine werven om een boete of andere sanctie te krijgen. Wel zijn de grote werven vaker dan de kleinere van mening dat het bedrijf een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de bescherming van het oppervlaktewater.



Als de handhavers gevraagd wordt naar het verschil in naleving tussen grote en kleine scheepswerven zeggen de meesten dat er eigenlijk geen peil op te trekken is. Een iets minder grote groep meent dat de kleinere scheepswerven meer overtreden, bijvoorbeeld uit onwetendheid of omdat de eigenaar

Noot 13 De vraag of een verschil significant is, hangt af van het aantal ondervraagde personen en de spreiding in de gegeven antwoorden. Voor het vaststellen van significantie is gekeken naar Cramers V ($p < 0.10$).

Noot 14 Wellicht kan dit worden verklaard door het feit dat er bij controles meestal niet wordt gezocht naar andere stoffen, maar alleen naar stoffen die in de vergunning vermeld staan.

het milieuaspect veronachtzaamt omdat zijn tijd opgeslokt wordt door het primaire productieproces.

8.2 Zelfstandigheid

Een deel van de bedrijven in ons onderzoek is zelfstandig en een deel ontvangt instructies van een moederbedrijf. Het is de vraag in hoeverre de zelfstandige van de niet-zelfstandige bedrijven verschillen.

Afvalbedrijven

Zelfstandige afvalbedrijven geven vaker dan niet-zelfstandige afvalbedrijven aan dat het ze veel tijd, geld en moeite kost om de Wvo na te leven. Ook vinden zelfstandige afvalbedrijven het veel vervelender dan niet-zelfstandige bedrijven als ze een boete of andere sanctie opgelegd krijgen.

Scheepswerven

De niet-zelfstandige scheepswerven krijgen allemaal hulp of advies van buiten het bedrijf als het gaat om naleving van de Wvo. De niet-zelfstandige scheepswerven vinden dat de handhavers van Rijkswaterstaat veel gezag hebben in het bedrijf – meer dan de zelfstandige scheepswerven. Opvallend genoeg vinden de zelfstandige werven wel vaker dat het de taak van een handhaver is om advies te geven. Zelfstandige scheepswerven weten ook minder van de Wvo-regels dan niet-zelfstandige scheepswerven. Ook vinden ze het voor het milieu minder belangrijk om de Wvo na te leven. Sterker nog – zelfstandige scheepswerven vinden het überhaupt minder belangrijk om zich in principe altijd aan de wet te houden. De niet-zelfstandige werven vinden dat wel heel belangrijk.

8.3 Management versus werkvloer

Het was de bedoeling om in elk bedrijf twee personen te ondervragen: iemand van het management en iemand van de werkvloer. Dit is niet in alle bedrijven gelukt; deels omdat het om eenmansbedrijven ging en deels om 'normale' redenen van non-respons, zoals tijdgebrek en praktische problemen. Toch hebben in totaal 57 managers meegedaan en 23 mensen van de werkvloer. In deze paragraaf vergelijken we deze twee groepen met elkaar.

Afvalbedrijven

Binnen de groep van de afvalbedrijven blijkt dat het management de handhavers van Rijkswaterstaat meer gezag toekent dan de werkvloer. Op de andere punten bestaan er geen significante verschillen tussen het management en de werkvloer.



Een handhaver van de VROM-Inspectie vertelt dat bij grote bedrijven de verantwoordelijkheid voor de naleving van wetten over meer mensen gespreid is, waardoor het risico dat er iets mis kan gaan groter is. Er is daar vaak een kloof tussen de theorie (zoals die door het management begrepen wordt) en de praktijk van de werkvloer, ondanks dat er meestal iemand is aangesteld voor milieuaangelegenheden.

Scheepswerven

Bij de scheepswerven zien we dat de werkvloer het voor het milieu belangrijker vindt om de Wvo-regels na te leven dan het management. Verder zijn er geen significante verschillen tussen de werkvloer en het management van scheepswerven.

8.4 Regionale verschillen

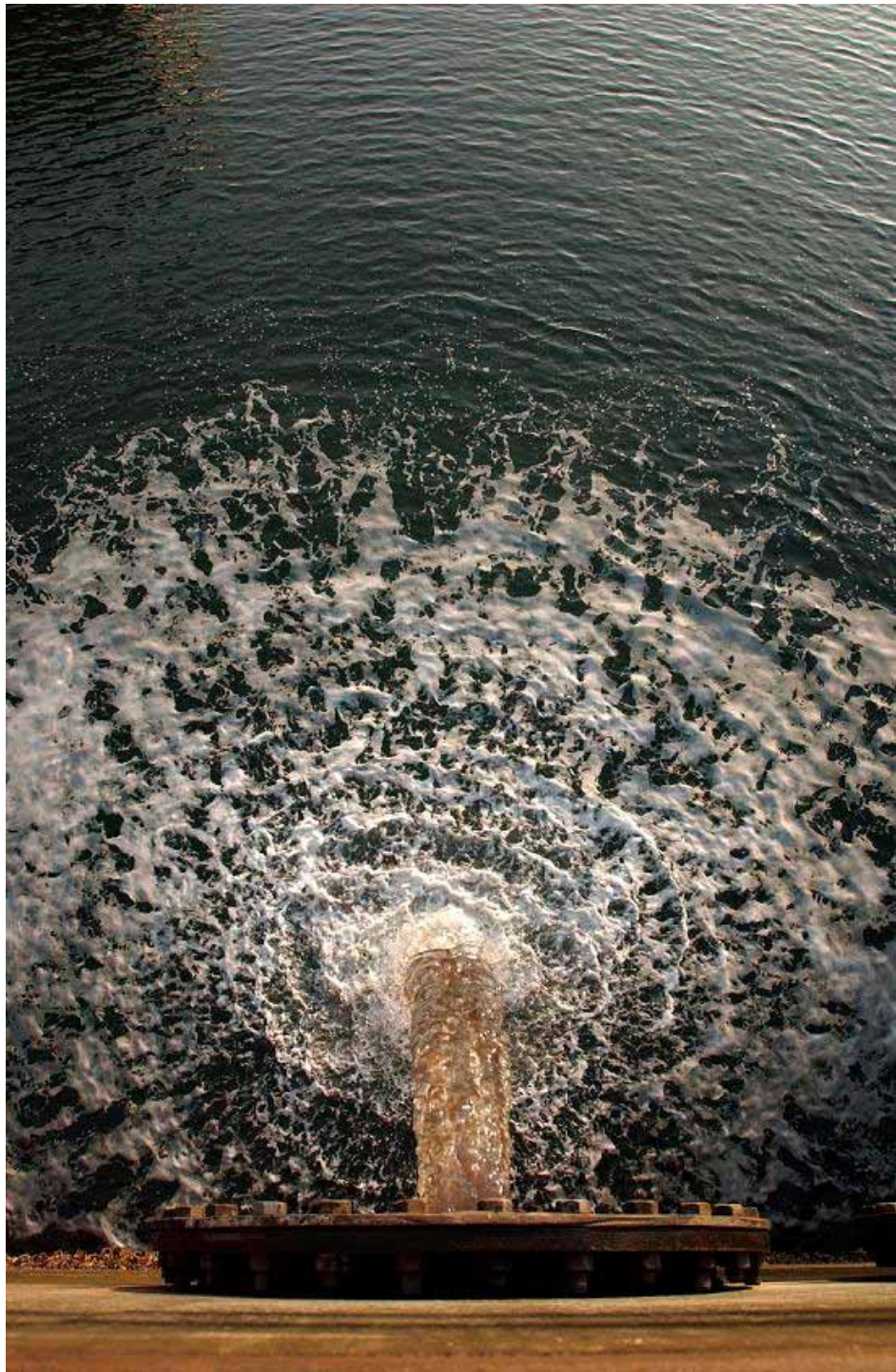
Het was de bedoeling ook een analyse uit te voeren per regionale dienst, maar het aantal bedrijven was hier te klein voor: de meeste 'cellen' in de tabellen bleven leeg en de onbetrouwbaarheid van de resultaten was te groot.



Een aantal handhavers gaf desgevraagd wel aan dat er regionale verschillen zijn. Er zijn twee typen regionale verschillen:

- Qua naleving
Sommige handhavers vinden dat men in de Randstad veel geslepenier is in het opzoeken van de randen van de Wvo en dat men buiten de Randstad gezagsgetrouwer is. Deze mening zijn vooral handhavers van buiten de Randstad toegedaan.
- Qua handhaving
Bij sommige diensten zou de Wvo anders geïnterpreteerd (en dus uitgelegd) worden. Ook zeggen sommige handhavers dat de aard en omvang van de formatie de handhaving voor een deel bepaalt. Als je bijvoorbeeld handhavers hebt die gespecialiseerd zijn in een bepaalde branche, geven die andere resultaten dan allrounders.

Overigens zijn er ook handhavers die van mening zijn dat er van regionale verschillen geen sprake is.



9 Conclusies

De resultaten van dit onderzoek leiden tot enkele conclusies over de naleving van de Wvo en het gedrag van afvalbedrijven en scheepswerven. Ook konden er enkele conclusies worden getrokken over de handhavende instanties en de kwaliteit van hun registratiesystemen.

Conclusie 1 Wvo wordt door veel bedrijven overtreden

De aanleiding voor dit onderzoek was het vermoeden van experts dat afvalbedrijven en scheepswerven relatief vaak de Wvo zouden overtreden. Dit onderzoek onder de bedrijven zelf laat zien dat dit vermoeden terecht is: veel bedrijven geven zelf toe dat ze de Wvo overtreden. Naar eigen zeggen heeft zestig procent van de afvalbedrijven de afgelopen twaalf maanden één of meer overtredingen begaan. Bij de scheepswerven is zesendertig procent het afgelopen jaar over de schreef gegaan. Overigens is hierbij niet altijd sprake van opzet: de meeste bedrijven zeggen dat ze 'per ongeluk' meer hebben geloosd dan toegestaan. Ook geven ze toe dat er wel eens vervuilde stoffen in het water worden gemorst bij op- en overslag of transport. Opzettelijke overtredingen komen niet voor, volgens de bedrijven. Bij de afvalbedrijven treffen we meer overtreders aan dan bij de scheepswerven. Ook is er bij afvalbedrijven vaker sprake van gecombineerde overtredingen dan bij de scheepswerven.

Tabel 9.1 Percentage overtreders volgens verschillende bronnen

	Afvalbedrijven	Scheepswerven
Rianth-schatting door experts (2006)	68%	54%
Onderzoek onder bedrijven (2007)	60%	36%

De cijfers uit dit onderzoek komen redelijk overeen met andere bronnen. De experts van Rijkswaterstaat schatten (in 2006) dat 68% van de afvalbedrijven over de schreef ging en 54% van de scheepswerven. In dit onderzoek komen we tot iets lagere percentages (60% respectievelijk 36%), maar dit zou kunnen komen doordat wij slechts vier soorten overtredingen hebben gemeten. Het door ons gevonden percentage is in feite een ondergrens van het totale aantal overtredingen. De cijfers uit dit onderzoek komen ook redelijk overeen met een onderzoek dat in 2001 onder *alle* Wvo-vergunninghouders is gehouden.¹⁵

Kortom: verschillende bronnen laten zien dat de Wvo door een aanzienlijke groep afvalbedrijven en scheepswerven wordt overtreden.

Noot 15 Sander Flight, Oberon Nauta, Mark Rietveld, *Handhaving Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo); survey onder vergunninghouders*, DSP-groep, 2001.

Conclusie 2 Naleving kost tijd, geld en moeite; overtreding levert wat op

De meeste afvalbedrijven en scheepswerven in dit onderzoek geven aan dat ze het belangrijk vinden om zich in principe altijd aan de wet te houden. Ook dragen de meeste bedrijven het milieu een warm hart toe en vinden ze het voor een goed imago erg belangrijk om de wet niet te overtreden.

Economische motieven spelen echter een rol in elk bedrijf en het voldoen aan de Wvo kost tijd, geld en moeite. Complementair hieraan is de uitkomst dat het bedrijven voordeel oplevert als ze de wet zouden overtreden. Dergelijke kostenoverwegingen vormen volgens de Tafel van Elf het meest risicovolle onderdeel van de Wvo. Bij de afvalbedrijven is het lozen van afvalwater zelfs onderdeel van het primaire bedrijfsproces: deze bedrijven verdienen dus direct geld als ze de Wvo overtreden. De handhavers die een reactie gaven op de uitkomsten, herkennen dit: ook zij weten dat afvalverwerkers direct financieel voordeel kunnen halen uit het lozen van meer of andere stoffen dan volgens hun Wvo-vergunning is toegestaan. Wellicht is het raadzaam de hoogte van sancties meer in overeenstemming te brengen met het financiële voordeel dat met overtredingen behaald kan worden.

Conclusie 3 Handhavers beschouwd als informatiebron

De meeste afvalbedrijven en scheepswerven vinden dat het geven van advies tot de taak van handhavers behoort. Ze stellen controleurs met kennis van zaken en van hun bedrijf op prijs. Dit onderstreept het belang van goede voorlichting en deskundigheid aan de kant van het bevoegd gezag. Soms hebben handhavers moeite met die rol - zij zijn van mening dat naleving van wetten vooral wordt bevorderd door controles, waarschuwingen en hoge boetes. Maar dat is niet de enige manier om te zorgen dat bedrijven zich aan de wet houden. Bedrijven kunnen zich ook aan een wet houden omdat ze het bijvoorbeeld eens zijn met de norm of omdat ze het voor het milieu belangrijk vinden geen verontreinigde stoffen in het oppervlaktewater te brengen. Ook een goed imago is voor bijna alle bedrijven zeer belangrijk. Compliance Assistance (CA) is een strategie die erop is gericht de naleving door bedrijven zoveel mogelijk te bevorderen door dit soort overwegingen te stimuleren. Het feit dat het tijd, geld en moeite kost om aan de Wvo te voldoen brengt risico's met zich mee, maar het biedt ook kansen voor het bevoegd gezag om de naleving te bevorderen. Wellicht is het mogelijk de kosten van naleven te verlagen door handhavers een meer adviserende en samenwerkende taak te geven. Dat zou een deel van de bedrijven in dit onderzoek in elk geval op prijs stellen.

Een voorwaarde voor dit soort 'spontane' naleving is dat bedrijven de regels goed kennen en begrijpen. Uit dit onderzoek blijkt dat daar nog winst te behalen valt: niet alle bedrijven kennen de Wvo-regels en niet alle bedrijven vinden ze begrijpelijk. Vooral de 'andere' bedrijven in de branche ontbreekt het aan kennis, aldus de ondervraagden. Als dat waar is, zou het goed informeren van de doelgroep of het versimpelen van de regels wel eens effectiever kunnen blijken dan het verhogen van het aantal controles, de pakkans of de sancties. Overigens blijven controles en straffen wel altijd nodig – ze vormen het sluitstuk van elke nalevingstrategie.¹⁶

Noot 16 "Het is de kunst het zwaard van Damocles altijd dreigend op de achtergrond te houden, maar nooit op de voorgrond." Uit: John Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation*, Oxford University (2002).

Conclusie 4 Positief zelfbeeld, negatief beeld van anderen

Afvalbedrijven en scheepswerven hebben van zichzelf een positiever beeld dan van hun collega-bedrijven in de branche. Vooral de afvalbedrijven zeggen in meerderheid van zichzelf dat ze de Wvo-regels goed kennen en dat ze zich ook aan de regels houden als er geen controles en sancties zouden zijn. Maar andere bedrijven in deze branches zijn minder goed op de hoogte van de regels, aldus de ondervraagden. Men denkt dat andere bedrijven de regels vaak niet goed kennen en de groep die de regels wel kent, houdt zich vooral aan de wet uit angst voor controles en sancties.

Misschien klopt het beeld dat bedrijven van de 'anderen' hebben. In dat geval zetten controles en sancties dus aan tot naleven en kan de kennis van de regels worden verbeterd door meer voorlichting. Maar misschien hebben de bedrijven geen goed beeld van hun collega-bedrijven en lijken ze meer op elkaar dan ze denken. In dat geval moeten we uitgaan van het beeld dat de bedrijven van zichzelf gaven in de Tafel van Elf. Dan valt het meeste te verwachten van het verlagen van de kosten van het naleven door bijvoorbeeld de regels of de aanvraagprocedures te vereenvoudigen, voor zover dat nog mogelijk is zonder de doelstelling van de wet aan te tasten.

Waarschijnlijk zal deze discussie nooit definitief worden beslecht. De uitdaging voor het bevoegd gezag is om een gefundeerde keuze te maken uit twee opties. Ofwel wordt besloten in te zetten op het verhogen van de kosten van overtreden (door meer te controleren en strenger te straffen), ofwel op het verlagen van de kosten van naleven (door de regels beter uit te leggen en ze waar mogelijk te vereenvoudigen). Door te kiezen voor één van beide nalevingstrategieën en deze gedurende enige tijd vol te houden, kan na verloop van tijd worden vastgesteld of de gekozen tactiek de juiste was.

Conclusie 5 Lozen van andere stoffen wordt te weinig gecontroleerd

Interessant zijn de bedrijven die toegeven *andere* stoffen te hebben geloosd dan toegestaan. Als watermonsters worden geanalyseerd, wordt meestal alleen gezocht naar stoffen waar een vergunning voor is verleend. In Zeeland pakten ze het anders aan: in een eigen onderzoek werd hier ook gezocht naar andere stoffen waar een lozingsverbod voor geldt. Dat onderzoek bracht aan het licht dat drie van de vijf afvalverwerkers andere stoffen loosde dan vergund. Ook ander onderzoek van de Inspectie Verkeer en Waterstaat liet zien dat de kans op aanwezigheid van andere stoffen dan vergund in afvalstromen aanzienlijk is. Hoe kostbaar en tijdrovend dit ook mag zijn – het is eigenlijk niet meer dan logisch om bij een deel van de controles ook op zoek te gaan naar andere verontreinigende stoffen dan in de vergunning worden vermeld.

Conclusie 6 Administratie bevoegd gezag niet op orde

Het bevoegd gezag beschikt niet over een bijgewerkt overzicht van alle bedrijven met een Wvo-vergunning voor het lozen op rijkswateren. Maar liefst één op de drie bedrijven in Wvo-info bleek niet (meer) te bestaan of geen Wvo-vergunning (meer) te hebben. Wvo-info zal dus beter moeten worden bijgehouden als het moet fungeren als centrale informatiebron voor handhavende instanties. Als niet bekend is hoe groot de doelgroep precies is, is het per definitie onmogelijk om vast te stellen hoeveel bedrijven de Wvo naleven of wat het effect is van genomen maatregelen.



Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Selectie van bedrijven

Het belangrijkste deel van dit onderzoek was een onderzoek via internet onder scheepswerven en afvalbedrijven. Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren, moest allereerst een lijst worden opgesteld van alle relevante bedrijven. De Inspectie heeft de voorbereidingen hiervoor verricht en DSP-groep heeft de werkzaamheden vervolgens afgerond. In Wvo-info zijn alle bedrijven met een relevante SBI-code geselecteerd. Vervolgens zijn de dubbele bedrijven eruit gefilterd evenals de verlopen of vervangen beschikkingen. Bedrijven die meerdere beschikkingen hadden, zijn verwijderd tenzij de beschrijving van de beschikking extra informatie opleverde. Bij twijfel zijn de beschikkingen behouden.

Vervolgens is gekeken naar een lijst met IPPC-bedrijven van het RIZA waar grote milieuvervuilende bedrijven in staan (in technisch jargon: de bedrijven die vallen onder categorie 5 van bijlage 1). Die lijst bevat niet alleen afvalverwerkers, maar ook bedrijven in de energiesector, de chemie, de metaalproductie en dergelijke. De bedrijven die geen afvalverwerker waren, zijn uit de lijst verwijderd. Overigens heeft niet iedere 'IPPC-afvalverwerker' een Wvo-vergunning nodig: sommige vallen namelijk onder de Wm omdat ze niet op het oppervlaktewater lozen. Deze bedrijven zijn buiten beschouwing gelaten, evenals de bedrijven die op niet-rijkswateren lozen. Een andere bron is de lijst van BRZO-bedrijven afkomstig van de RIVM-website. Bedrijven die veel met gevaarlijke stoffen werken, vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Deze lijst is handmatig vergeleken met de lijst afvalverwerkers en scheepswerven die op basis van SBI-code waren geselecteerd uit Wvo-info.

Dataverzameling

Deze werkzaamheden leverden uiteindelijk een lijst op van 138 bedrijven die voldeden aan de eisen voor het onderzoek: 36 afvalbedrijven en 102 scheepswerven. Al deze bedrijven zijn benaderd voor dit onderzoek. De rest van de dataverzameling was in de volgende stappen onderverdeeld.



Stap 1 – Brief

Elk bedrijf kreeg een brief namens de Inspectie met een aankondiging van het onderzoek. Een aantal brieven is niet angekommen omdat het adres onjuist was of omdat het bedrijf niet meer bestond. Bij de brief zat een antwoordstrook die bedrijven konden gebruiken om zelf hun emailadressen direct door te geven. Dit is door twintig bedrijven 'spontaan' gedaan.

Stap 2 – Telefoon

Alle bedrijven die nog niet hadden gereageerd, zijn door DSP-groep gebeld met de vraag of ze mee wilden doen aan het onderzoek. In dat gesprek werd gevraagd om emailadressen van twee personen door te geven: iemand van het management en iemand van de werkvloer.

Tabel B1 Respons bij telefonisch contact

	Scheeps- werven	Afval- bedrijven	Totaal	%
Succes	55	27	82	59%
2 emailadressen doorgegeven	23	20	43	31%
1 emailadres doorgegeven	32	7	39	28%
Steekproeffout	35	5	40	29%
Failliet / bestaat niet meer	27	3	30	22%
Geen vergunninghouder	8	2	10	7%
Geen tijd, geen interesse, e.d.	12	4	16	12%
Totaal	102	36	138	100%

Meer dan de helft van de bedrijven (82 bedrijven = 59%) heeft een of twee emailadressen aan ons doorgegeven. In totaal hebben 43 bedrijven twee emailadressen doorgegeven en 39 bedrijven gaven er een. Bij kleine bedrijven, vaak scheepswerven, was het moeilijker om van twee werknemers een emailadres te krijgen. In totaal zijn 125 emailadressen verzameld.

Tijdens het bellen bleek dat de gegevens van maar liefst 29 procent niet juist waren. De bedrijven bestonden niet meer of waren geen Wvo-vergunninghouder (meer). Dit waren de belangrijkste redenen voor 'uitval'. In de tabel is dit onder de noemer 'steekproeffout' weergegeven.

Inhoudelijke redenen om niet mee te doen waren er nauwelijks: slechts 12 procent van de gebelde bedrijven wilde geen emailadres geven. De redenen hiervoor waren dat ze geen tijd of geen interesse hadden.

Als we de niet-bestaande bedrijven (de steekproeffout) buiten beschouwing laten, hebben we in de belronde een respons van 84 procent gehaald. Ongetwijfeld heeft de brief van IVW een positief effect gehad op de bereidheid om mee te doen.

Stap 3 – Vragenlijst via internet

De respondenten kregen allemaal een mail met een unieke inlognaam en wachtwoord zodat ze de vragenlijst konden benaderen en invullen. Het systeem maakte het mogelijk tussentijds te pauzeren of een deel van de vragenlijst door iemand anders met specifieke kennis van zaken te laten invullen. Er zijn twee herinneringen gestuurd.

Er zijn in totaal 125 personen uitgenodigd via email. Daarvan hebben 80 personen de vragenlijst compleet ingevuld. Dat brengt de respons van het internetonderzoek op 64%. Ook dat is een hoog percentage; vaak mag je bij een onderzoek onder bedrijven al blij zijn met een respons van 40%. Het feit

dat er vooraf telefonisch contact was *en* de twee herinneringen die via email zijn gestuurd naar de bedrijven die nog niet hadden gereageerd, heeft kennelijk goed gewerkt.

Non-respons onderzoek

Op verzoek van de Inspectie is aanvullend non-respons onderzoek gedaan om te bepalen in hoeverre er sprake is van selectieve uitval. Als bepaalde typen bedrijven niet mee hebben gedaan, kunnen de uitkomsten van het onderzoek niet worden gegeneraliseerd naar de hele populatie van scheepswerven en afvalbedrijven met een Wvo-vergunning. Als de uitval niet selectief is (maar gebaseerd op toeval of een andere niet-inhoudelijke reden), dan zijn de uitkomsten wel generaliseerbaar.

Het is moeilijk om een uitspraak te doen over bedrijven die niet meedoen aan een onderzoek: we weten immers maar weinig van ze. Er zitten echter drie bedrijfskenmerken in Wvo-info, waarop de bedrijven die niet hebben meegedaan kunnen worden vergeleken met de bedrijven die wel hebben meegedaan: datum van de vergunning, type bedrijf en regio.

Als we kijken naar de datum waarop de Wvo-vergunning is verstrekt, zien we nauwelijks verschil tussen de bedrijven die meededen en de bedrijven die niet meededen. Het is dus niet zo dat de groep die meedeed een meer recente vergunning heeft of juist een oudere dan de groep die niet meedeed. Ook tussen de scheepswerven en afvalbedrijven zat nauwelijks verschil in de bereidheid om mee te doen: van de scheepswerven deed 56 procent mee en van de afvalbedrijven 59 procent. Regionaal zien we wel een aantal verschillen, maar de aantallen per regio zijn te klein om in percentages weer te geven. Daarom staan hieronder de absolute aantallen.

Nota bene: in deze tabel staan bedrijven en geen individuele respondenten. Omdat er in veel bedrijven twee personen hebben meegedaan, komen de aantallen niet overeen met de tabellen in de rest van het rapport waar de antwoorden van individuele respondenten staan.

Tabel B2 Respons per regio

	Deelnemende bedrijven	Non-respons bedrijven
IJsselmeer	0	1
Noord Brabant	1	1
Noord Holland	13	1
Noord Nederland	3	0
Oost Nederland	4	2
Zuid Holland	26	14
Zeeland	9	16

Leesvoorbeeld: In de regio Noord Holland zijn veertien bedrijven uitgenodigd. Daarvan hebben dertien de vragenlijst ingevuld en één niet. In Zeeland zijn vijftientig bedrijven uitgenodigd, waarvan er negen meededen en zestien niet.

We zien dat de non-respons bijna helemaal afkomstig is uit Zuid Holland en Zeeland: dertig van de vijfendertig bedrijven die niet mee hebben gedaan komen uit die twee regio's. In het geval van Zuid Holland is dat niet verrassend: daar zitten namelijk de meeste bedrijven en veel van hen hebben gewoon meegedaan (de respons was hier zelfs 65% wat hoger is dan ge-

middeld in Nederland). Maar in Zeeland was de respons opvallend laag (36%) – hier hebben dus relatief veel bedrijven niet aan het onderzoek meegedaan.

Nabellen

Om uit te zoeken waarom bepaalde bedrijven niet mee hebben gedaan met het onderzoek, zijn alle contactpersonen nogmaals door ons opgebeld. In de meeste gevallen bleek dat er een probleem was bij het bereiken van de juiste persoon binnen het bedrijf. In zeventien bedrijven moesten wij de email met de uitnodiging voor het onderzoek opsturen naar een algemeen emailadres (bijvoorbeeld info@bedrijf.nl). Bij dergelijke adressen werd duidelijk aangegeven voor welke persoon de vragenlijst bestemd was, maar dit werkte desondanks niet altijd goed. Mensen zonder eigen emailadres hebben immers ook meestal geen eigen computer. Ook kregen we te horen dat men zoveel email krijgt op de algemene adressen, dat ons mailtje 'kwijt' was geraakt.¹⁷

In de gevallen waarin de mail wel was aangekomen, waren er ook andere redenen om niet mee te doen. In zes gevallen kregen we te horen dat men geen tijd had om de vragenlijst in te vullen ("Wij worden doodgegooid met dit soort onderzoek", "Wij doen alleen mee als het verplicht is" of "Het is helaas niet gelukt er tijd voor te maken"). Nog eens drie bedrijven hadden het te druk om de lijst in te vullen (soms zelfs te druk om de mails te lezen). Daarnaast waren er nog individuele gevallen waarin een contactpersoon langdurig ziek was, op vakantie, ontslagen of iets dergelijks.

In vijf gevallen bleek dat men de lijst niet had ingevuld omdat 'iemand anders in het bedrijf' dit al zou hebben gedaan. Hier bleek het te gaan om aparte vestigingen van hetzelfde bedrijf, waar iemand (de Wvo-deskundige) de vragenlijst namens een aantal anderen zou invullen.

Hoe dan ook: in deze gevallen zat er dus geen inhoudelijke reden achter de non-respons, maar een praktische. Er waren slechts drie respondenten die een inhoudelijke reden gaven. Twee zeiden geen zin te hebben ("Wat een flauwekul; hebben jullie niks beters te doen?" en "Ik word ziek van inspecties"). Eén persoon gaf aan geen vragen over andere bedrijven te willen beantwoorden en om die reden de vragenlijst niet af te willen maken.

Kortom: op een totaal van ruim dertig personen die niet meededen, waren er maar een paar personen die een inhoudelijke reden hadden om niet mee te doen. Het is dan ook vrijwel onmogelijk dat de uitkomsten heel anders zouden zijn geweest als deze personen de vragenlijst wel hadden ingevuld. Anders geformuleerd: er is geen sprake van selectieve non-respons, waardoor de uitkomsten van het onderzoek zeer waarschijnlijk naar de hele doelgroep kunnen worden gegeneraliseerd.

Stap 4 – Analyses

Eerst zijn 'rechte tellingen' gemaakt met de antwoorden op elke vraag in tabelvorm. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen scheepswerven en afvalbedrijven. Deze uitkomsten zijn besproken met de begeleidingscommissie, zodat zij konden aangeven welke punten interessant waren. Vervolgens is een nieuw tabellenboek gemaakt waarin de afvalbedrijven en scheepswerven werden opgesplitst voor twee variabelen: wel/niet overtreden en

Noot 17 Dit is klaarblijkelijk niet voorkomen door het verzenden van twee herinneringen.

groot/klein. Ook hierop kon de begeleidingscommissie reageren, zodat in het uiteindelijke rapport aandacht kon worden besteed aan die onderwerpen die het meest interessant werden gevonden.

Sociaal wenselijke antwoorden

Als je aan iemand vraagt of hij zich aan de wet houdt, is de kans op sociaal wenselijke antwoorden natuurlijk groot. Onderzoek naar naleving moet dus rekening houden met de mogelijkheid van een onderschatting van het werkelijke aantal overtredingen. Er zijn allerlei methoden ontwikkeld om hier wat aan te doen. Een eerste optie is om niet alleen onderzoek te doen onder de bedrijven zelf, maar zelf ook watermonsters te nemen en deze te analyseren. Dat is gedaan in het onderzoek naar de Wvo uit 2001: er zijn enquêtes gehouden onder de bedrijven zelf en er zijn bedrijfsbezoeken afgelegd door handhavers van het RIZA en het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren. Uit een vergelijking van de twee methoden bleek dat de uitkomsten van de interviews onder de bedrijven zelf tot dezelfde conclusies leidden als de controles door de handhavers. Zo vonden we in de enquêtes dat 28 procent van de bedrijven meer loosde dan de Wvo-vergunning toestond. De handhavers kwamen op 30 procent. De enquêtes lieten zien dat 13 procent van de bedrijven niet voldeden aan de meetbeschikking; de controleurs kwamen op 11 procent. Niet alle uitkomsten waren zo gelijkwaardig, maar in het algemeen kwam toch het beeld naar voren dat enquêtes onder de doelgroep zelf niet tot een grove onderschatting van het aantal overtredingen hoeven te leiden. Bedrijven blijken bereid te zijn om openhartig te praten over ma-zen in de wet, de kwaliteit van de controles en over hun eigen naleefgedrag. Om sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk te voorkomen, hebben alle respondenten de garantie gekregen dat in het eindrapport niet over individuele bedrijven zou worden gerapporteerd. Daarnaast hebben we niet alleen gevraagd naar overtredingen door het bedrijf zelf, maar ook naar overtredingen door collega-bedrijven. Wellicht dat men over de 'anderen' nog eerlijker kan zijn dan over zichzelf.

Randomized respons

In het onderzoek uit 2001 is gebruik gemaakt van de zogenaamde randomized respons methode om het aantal overtredingen te meten. Deze methode maakt gebruik van dobbelstenen. Voordat de respondent de vraag beantwoordt gooit hij de dobbelstenen. Afhankelijk van het aantal ogen dat wordt gegooid, moest soms 'ja' worden geantwoord, soms 'nee' en soms naar waarheid. Achteraf kunnen de antwoorden dan worden gecorrigeerd om tot een goede schatting van de werkelijkheid te komen (het is immers bekend hoe vaak dobbelstenen op een bepaald aantal ogen uitkomen). Na afloop van dat onderzoek is een grote groep respondenten teruggebeld met de vraag of de dobbelsteenmethode goed werkte. Een vrij grote groep van negenendertig procent vond de methode niet goed werken: men vond het kinderachtig en niet professioneel overkomen. Ook waren er respondenten die graag de waarheid wilden vertellen, maar door de dobbelstenen als het ware gedwongen werden om te liegen. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen geen gebruik te maken van de randomized respons methode, maar letterlijk te vragen naar overtredingen.

Spiegelen uitkomsten

De resultaten van dit onderzoek zijn besproken met een aantal experts van Rijkswaterstaat, waterschappen en andere bevoegde gezagen. De aanleiding voor dit onderzoek was immers de verwachting bij een aantal experts dat het qua naleving niet goed gaat bij scheepswerven en afvalverwerkers. Om die reden wilde de Inspectie Verkeer en Waterstaat graag aanvullend onderzoek onder een aantal waterkwaliteitsbeheerders om te bepalen of de uitkomsten van het onderzoek aansluiten bij hun beleving. En zo nee, waarom niet? Het aanvullende onderzoek was vrij kleinschalig, omdat het niet de bedoeling was om te bepalen wat met de uitkomsten van het onderzoek moest gebeuren. Het enige doel was een globale toetsing van de uitkomsten. Daarom zijn vijf telefonische interviews met mensen van Rijkswaterstaat en Waterschappen gehouden. Daarnaast is gekeken of andere bevoegde gezagen het beeld uit dit onderzoek herkenden. Ook hier ging het om een globale toetsing van de uitkomsten. Er zijn telefonische interviews gehouden met vier mensen van de VROM-Inspectie en Bureau Verontreinigingsheffingen.

Bijlage 2 Vragenlijst

Deze vragenlijst gaat over de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). De Inspectie Verkeer en Waterstaat wil graag weten hoe bedrijven die een Wvo-vergunning hebben, de wetgeving en de handhaving ervaren.

Dit onderzoek is een initiatief van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en wordt uitgevoerd door het onafhankelijke onderzoeksbureau DSP-groep. De onderzoekers garanderen alle deelnemers dat de antwoorden die zij geven **vertrouwelijk** zullen worden behandeld. In het uiteindelijke rapport worden de uitkomsten alleen in de vorm van totaaloverzichten gepresenteerd en de resultaten zijn niet te herleiden naar individuele bedrijven of deelnemers. Het invullen van deze vragenlijst kost ongeveer een kwartier.

In de vragenlijst hebben we het over 'bedrijven', maar daarmee bedoelen we ook stichtingen en non-profit organisaties met een Wvo-vergunning.

Krijgt u wel eens hulp of advies van buiten uw organisatie als het gaat om de naleving van wetten en regels?

- ja
- nee=> sla volgende vraag over

Van wie of van welke instantie krijgt u dan hulp of advies?

- open antwoord

Dan nu een paar vragen over de handhavers van Rijkswaterstaat. Dit zijn degenen die vergunninghouders bezoeken om de naleving van de Wvo te controleren. Ook kunnen zij op andere momenten contact met uw bedrijf hebben. Wij willen graag van u weten wat u van deze contacten vindt. (slechts één antwoord mogelijk)

Krijgt u wel eens hulp van de handhavers van Rijkswaterstaat, bijvoorbeeld over technische of juridische kwesties?

- ja
- nee → Sla volgende vraag over

Wat vindt u in het algemeen van de bruikbaarheid van die adviezen?

- goed bruikbaar
- matig bruikbaar
- slecht bruikbaar

Vindt u dat het geven van adviezen tot de taak van een handhaver behoort?

- ja
- nee

Vindt u dat de handhavers van Rijkswaterstaat bij het toezien op de naleving van de wet weinig, juist goed of te veel optreden?

- te weinig
- juist goed
- te veel
- geen mening

Vindt u dat de handhavers van Rijkswaterstaat bij het toezien op de naleving van de wet te streng, juist goed of te soepel optreden?

- te soepel
- juist goed
- te streng
- geen mening

Heeft een overheidsinstantie de laatste twaalf maanden een controle in uw bedrijf uitgevoerd in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren?

- ja
- nee → sla volgende vraag over
- weet niet → sla volgende vraag over

Wat was de uitslag van de controle?

- positief (d.w.z. overeenkomstig vergunning/heffing)
- negatief (d.w.z. niet overeenkomstig vergunning/heffing)
- uitslag nog niet bekend
- weet ik niet

Heeft u wel eens een waarschuwing of een boete gehad voor een overtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren?

- ja
- nee
- weet ik niet

[Start vragen Tafel van Elf]

Dan stellen we nu een aantal vragen over de Wvo-vergunningregels. Het gaat om de duidelijkheid van de regels, de normen, de controles en de sancties. Hoeveel weet u van de Wvo-vergunningregels?

- zeer weinig
- weinig
- neutraal
- veel
- zeer veel

Hoe duidelijk vindt u de Wvo-vergunningregels?

- zeer onduidelijk
- onduidelijk
- neutraal
- duidelijk
- zeer duidelijk

Hoe groot zijn voor uw bedrijf de kosten in termen van geld, tijd en moeite om de Wvo-vergunningregels na te leven?

- zeer weinig kosten
- weinig kosten
- neutraal
- veel kosten
- zeer veel kosten

Hoe groot zouden voor uw bedrijf de voordelen in termen van geld, tijd en moeite zijn als u de Wvo-vergunningregels zou overtreden?

- zeer weinig voordelen

- weinig voordelen
- neutraal
- veel voordelen
- zeer veel voordelen

Hoe belangrijk is het naleven van de Wvo-regels voor een goed imago of goede reputatie van uw bedrijf?

- heel onbelangrijk
- onbelangrijk
- neutraal
- belangrijk
- heel belangrijk

Hoe belangrijk is het naleven van de Wvo-regels voor het milieu?

- heel onbelangrijk
- onbelangrijk
- neutraal
- belangrijk
- heel belangrijk

In hoeverre vindt u de Wvo en de daaruit voortvloeiende normen redelijk?

- heel onredelijk
- onredelijk
- neutraal
- redelijk
- heel redelijk

In hoeverre vindt u dat uw bedrijf zelf verantwoordelijkheid heeft voor de bescherming van het oppervlaktewater?

- geen verantwoordelijkheid
- kleine verantwoordelijkheid
- gemiddelde verantwoordelijkheid
- grote verantwoordelijkheid
- zeer grote verantwoordelijkheid

In hoeverre vindt u het redelijk dat er überhaupt een Wvo-vergunning bestaat voor het lozen op oppervlaktewater?

- heel onredelijk
- onredelijk
- neutraal
- redelijk
- heel redelijk

Hoeveel gezag hebben de handhavers van Rijkswaterstaat binnen uw bedrijf?

- heel weinig gezag
- weinig gezag
- neutraal
- veel gezag
- heel veel gezag

Hoe belangrijk of onbelangrijk is het voor u om in principe altijd te doen wat in de wet staat?

- heel onbelangrijk
- onbelangrijk
- neutraal

- belangrijk
- heel belangrijk

Hoe groot schat u de kans dat andere mensen binnen uw bedrijf u erop zouden aanspreken als zij weten dat uw bedrijf de Wvo-regels bewust overtreedt?

- heel klein
- klein
- neutraal
- groot
- heel groot

Hoe groot schat u de kans dat uw klanten, branchegenoten of anderen u erop zouden aanspreken als zij weten dat uw bedrijf de Wvo-regels bewust overtreedt?

- heel klein
- klein
- neutraal
- groot
- heel groot

Hoe groot schat u de kans dat de overheid in de komende twaalf maanden bij uw bedrijf een fysieke controle komt uitvoeren op naleving van de Wvo-vergunning?

- heel klein
- klein
- neutraal
- groot
- heel groot

Stel dat uw bedrijf een overtreding van de Wvo-vergunningregels heeft begaan, hoe groot is volgens u de kans dat de overheid bij een fysieke controle deze overtreding ontdekt?

- heel klein
- klein
- neutraal
- groot
- heel groot

Hoe groot is volgens u de kans dat de overheid in de komende twaalf maanden via een administratieve controle, waarbij alle relevante documenten en computerbestanden worden ingezien, uw bedrijf zal controleren op naleving van de Wvo-regelgeving?

- heel klein
- klein
- neutraal
- groot
- heel groot

Stel dat uw bedrijf daadwerkelijk een overtreding heeft begaan, hoe groot is volgens u de kans dat de overheid bij een administratieve controle deze overtreding van de Wvo-regels ontdekt?

- heel klein
- klein
- neutraal
- groot

- heel groot

Hoe groot schat u de kans dat u ook echt een sanctie opgelegd krijgt als de overheid ontdekt dat u een overtreding heeft begaan?

- heel klein
- klein
- neutraal
- groot
- heel groot

Hoe zwaar denkt u dat de straffen zijn die doorgaans worden opgelegd voor overtreding van de Wvo-regels?

- heel licht
- licht
- neutraal
- zwaar
- heel zwaar

Hoe vervelend vindt u het om een boete of een andere sanctie opgelegd te krijgen als u de regels zou overtreden?

- helemaal niet vervelend
- niet vervelend
- neutraal
- vervelend
- heel vervelend

Nu stellen we een paar vragen over de naleving van de Wvo door andere bedrijven met een Wvo-vergunning. Neem hiervoor tien bedrijven zoals het uwe in gedachten en beantwoord voor die tien de volgende vragen.

Als u aan tien bedrijven zoals het uwe denkt, hoeveel van die tien kennen volgens u de Wvo-regels niet?

..... (aantal)

Hoeveel van deze bedrijven die de regels niet kennen, hebben de afgelopen twaalf maanden PER ONGELUK de regels overtreden?

..... (aantal)

Nu kijken we naar de rest van de tien bedrijven. Dit zijn dus bedrijven die de regels WEL kennen. Hoeveel van die groep hebben volgens u de afgelopen twaalf maanden MET OPZET de regels overtreden?

..... (aantal)

Stel dat er geen controles of boetes zouden zijn, hoeveel van de tien bedrijven zouden dan volgens u de komende twaalf maanden de regels overtreden?

.....(aantal)

Dan stellen we nu een paar vragen over de mate waarin u zelf de Wvo naleeft. Zoals gezegd zullen uw antwoorden anoniem worden verwerkt. In het rapport worden de uitkomsten alleen in de vorm van totaaloverzichten gepresenteerd. De antwoorden die u hier geeft blijven geheim. Ze kunnen niet worden herleid naar afzonderlijke deelnemers.

In de Wvo-vergunning staat hoeveel verontreiniging uw bedrijf in het oppervlaktewater mag lozen. Ook staat daarbij in welke concentratie het water

verontreinigd mag zijn. Is het in de afgelopen twaalf maanden in uw bedrijf voorgekomen dat er PER ONGELUK meer verontreiniging of een hogere concentratie in het water terechtkwam dan toegestaan volgens uw Wvo-vergunning?

- ja
- nee

Is het in de afgelopen twaalf maanden in uw bedrijf voorgekomen dat er MET OPZET meer verontreinigd water of water met een hogere concentratie stoffen is geloosd dan toegestaan volgens uw vergunning?

- ja
- nee

Is het in de afgelopen twaalf maanden in uw bedrijf voorgekomen dat er ANDERE VERONTREINIGING dan toegestaan in het water terecht is gekomen?

- ja
- nee

In de Wvo-vergunning zit ook een artikel over Good Housekeeping. Dat artikel gaat onder andere over het buiten opslaan van verontreinigde stoffen, over morsverliezen en over de windsnelheden waarbij nog gewerkt mag worden. Is het in de afgelopen twaalf maanden voorgekomen dat er afvalstoffen werden gemorst, bijvoorbeeld bij de opslag of overslag of bij hoge windsnelheden?

- ja
- nee
- niet van toepassing

De overheid probeert bedrijven tegemoet te komen door regels te versimpelen. Wat zijn op dit moment de grootste knelpunten die u ervaart met de naleving van de Wvo? Hieronder kunt u suggesties geven wat er zou moeten gebeuren om de wet- en regelgeving te vereenvoudigen zodat het makkelijker wordt deze na te leven.

(open antwoord)

Tot slot stellen we nog wat vragen over uw bedrijf en uw functie. Deze gegevens zijn alleen nodig voor statistische doeleinden – in het rapport zullen de antwoorden van individuele bedrijven of personen niet herkenbaar zijn.

Is dit bedrijf helemaal zelfstandig ten aanzien van de beslissingen over de productie of ontvangt u hierover instructies van een moederbedrijf?

- zelfstandig
- instructies van moederbedrijf

Hoeveel mensen werken er gemiddeld, 20 uur of meer per week, in dit bedrijf inclusief standaard onderaannemingspersoneel? Als uw bedrijf verschillende vestigingen heeft, bedoelen we alleen deze vestiging.

..... personen

Hoeveel mensen in uw bedrijf hebben dagelijks te maken met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren?

..... personen

Wanneer is dit bedrijf opgericht?

..... (jaartal)

Wat is uw functie binnen dit bedrijf?
..... (functie)

Heeft uw bedrijf een gecertificeerd milieuzorgsysteem?

- ja
- nee
- weet niet

Dit waren alle vragen. Heeft u nog opmerkingen over de vragenlijst of een ander onderwerp?
(open antwoord)

Bijlage 3 Begeleidingscommissie

Dit onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

- Daniel Clement (Inspectie Verkeer en Waterstaat)
- Lammert Eibrink (Rijkswaterstaat RIZA)
- Florence Eizinga (Inspectie Verkeer en Waterstaat)
- Johan Hesse (Inspectie Verkeer en Waterstaat)
- Thomas Hombergen (Inspectie Verkeer en Waterstaat)
- Michel Serné (Rijkswaterstaat Noord-Holland)
- Jurgen Stokkel (Rijkswaterstaat Noord-Holland)
- Jan Verbraaken (Rijkswaterstaat RIZA)

Bijlage 4 Overzicht figuren en tabellen

Samenvatting

- Figuur 1 Overtredingen in de afgelopen twaalf maanden (selfreport)
- Figuur 2 Tafel van Elf
- Figuur 3 Trapschatting afvalbedrijven
- Figuur 4 Trapschatting scheepswerven

Hoofdstuk 1 t/m 9

- Figuur 1.1 Risico en naleeftekort gecombineerd
- Tabel 2.1 Management en werkvloer
- Tabel 2.2 Werkzaamheden afvalbedrijven
- Tabel 2.3 Werkzaamheden scheepswerven
- Tabel 2.4 Aantal werknemers
- Tabel 2.5 Regionale diensten – aantal respondenten
- Figuur 3.1a Controles afgelopen twaalf maanden afvalbedrijven
- Figuur 3.1b Controles afgelopen twaalf maanden scheepswerven
- Tabel 3.2 Overtredingen in de afgelopen twaalf maanden
- Figuur 3.3a Afvalbedrijven - combinatie van overtredingen (n = 30)
- Figuur 3.3b Scheepswerven - combinatie van overtredingen (n = 50)
- Figuur 4.1a Tafel van Elf – afvalbedrijven (1 = onveilig; 5 = veilig)
- Figuur 4.1b Tafel van Elf – scheepswerven (1 = onveilig; 5 = veilig)
- Figuur 5.1 Trapschatting afvalbedrijven
- Figuur 5.2 Trapschatting scheepswerven
- Tabel 7.1 Afvalbedrijven – selfreport overtredingen
- Tabel 7.2 Scheepswerven – selfreport overtredingen
- Tabel 7.3 Afvalbedrijven – ooit boete of waarschuwing gekregen
- Tabel 7.4 Scheepswerven – ooit boete of waarschuwing gekregen
- Tabel 9.1 Percentage overtreders volgens verschillende bronnen

Bijlagen

- Tabel B1 Respons bij telefonisch contact
- Tabel B2 Respons per regio



Inspectie Verkeer en Waterstaat

Datum
Juni 2007
Rapport
Nalevingsmeting

Colofon

Uitgever
Inspectie Verkeer en Waterstaat
Toezichteenheid Waterbeheer

Datum
Juni 2007

Contactpersoon
Florence Eizinga
Thomas Hombergen

Doorkiesnummer
0320 299 545, of
0320 299 579

Fax
0320 299 501

Fotografie
Inspectie Verkeer en Waterstaat
Axipress Lelystad