

---

## Handhaving Afvalstoffenregeling

drs. G. Frederiks  
drs. H.B.J.A. van Kessel  
ir. H. ten Holt  
drs. K.A. Klein Koerkamp  
mr. A.W. van Bergen

2206/gf-em

Nijmegen, 22 april 2003

---

## Samenvatting

Titel	: Handhaving afvalstoffenregelgeving
Opdrachtgever	: WODC
Kenmerk/Projectnummer	: 2206/hk-em
Datum	: 22 april 2003
Projectomschrijving	: Onderzoek naar het nalevingsniveau, de capaciteitsinzet en de knelpunten in de praktijk van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. Het onderzoek beoogt bouwstenen te leveren voor het strategisch handhavingsplan bij het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP).
Contactpersoon Adviseurs	: mw. drs. A. ten Boom (WODC) : de heren drs. H.B.J.A. van Kessel, ir. H. ten Holt, mr. A.W. van Bergen, drs. K.A. Klein Koerkamp, drs. G. Frederiks.
Begeleidingscie	: De heer dr. M.V.C. Aalders (Universiteit van Amsterdam) (voorzitter), mevrouw mr. E.M. Eijnwachter (Ministerie van Justitie), de heer drs. M.J. Dresden (Ministerie van VROM), mevrouw drs. S. Heijblom (Ministerie van VROM), de heer mr. J.R.C. Tieman (Erasmus Universiteit Rotterdam), de heer mr. W. Huisman (Vrije Universiteit Amsterdam), de heer mr. G.W. Delsman (VROM-Inspectie), de heer mr. L.W. Boogert (Arrondissementsparket Amsterdam), de heer drs. N.H.G. Groot (DCMR Milieudienst Rijnmond) en mevrouw drs. A. ten Boom (WODC)

### **NovioConsult**

Postbus 256, 6500 AG Nijmegen  
telefoon  
fax  
www.novioconsult.nl  
info@novioconsult.nl

024 381 3333  
024 324 1971

Dit rapport is gekopieerd op 100% chloorvrij gebleekt papier, voorzien van de Nederlandse Milieukeur.

© Niets uit dit werk mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, daaronder mede begrepen gehele of gedeeltelijke bewerking van het werk, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van NovioConsult.

## Inhoudsopgave

0.	Samenvatting	
1.	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding .....	1
1.2	Doel van het onderzoek .....	1
1.3	Onderzoeksopzet .....	2
1.4	Begeleiding van het onderzoek .....	4
1.5	Leeswijzer .....	4
2.	Afvalstoffenregelgeving en beleidskader .....	5
2.1	Wet- en regelgeving .....	5
2.2	LAP als beleidsmatig kader voor de handhaving .....	8
2.3	Toezicht & Handhaving .....	10
2.4	Knelpuntanalyse .....	19
3.	Handhaving per instantie.....	27
3.1	Provincie .....	27
3.2	Gemeente/milieudiensten.....	43
3.3	VROM-inspectie .....	50
3.4	KLPD te land en te water .....	61
3.5	Regionale politiekorpsen .....	73
3.6	Douane .....	84
3.7	OM.....	98
3.8	Handhavingssamenwerking (seph's).....	102
4.	Ketenonderzoek .....	107
4.1	Afvalverwijdering .....	107
4.2	Coördinatie/regie.....	109
4.3	Knelpunten.....	109
5.	Diepteonderzoek drie deelstromen.....	111
5.1	Inleiding .....	111
5.2	Bouw- en sloopafval (BSA-steenachtig materiaal).....	111
5.3	Autoafval.....	118
5.4	Bodemassen van afvalverbrandingsinstallaties .....	124

6.	Conclusies .....	131
6.1	Wat maakt de handhaving afvalstoffenregelgeving bijzonder? ....	132
6.2	Nalevingsniveau afvalstoffenregelgeving .....	133
6.3	Capaciteit bij de handhavingsorganisaties .....	134
6.4	Knelpunten in de handhaving afvalstoffenregelgeving.....	137
7.	Aanbevelingen .....	145
7.1	Vergroten Nalevingsniveau en handhavingscapaciteit afvalstoffenregelgeving .....	145
7.2	Aanpak knelpunten in de handhaving afvalstoffenregelgeving ....	148
	Bijlage 1: Lijst met afkortingen.....	i
	Bijlage 2: Samenstelling begeleidingscommissie.....	iii
	Bijlage 3 : Respondentenlijst .....	v
	Bijlage 4: Afvalstroomkeuze .....	vii
	Bijlage 5: Literatuurlijst .....	xi

## O. Samenvatting onderzoek handhaving afvalstoffenregelgeving

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft NovioConsult onderzoek gedaan naar de uitvoeringspraktijk van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving in Nederland. Het onderzoek vond plaats op verzoek van de ministeries van Justitie en VROM.

- Wat is het nalevingsniveau met betrekking tot de afvalstoffenregelgeving?
- Wat is de geschatte huidige capaciteit voor handhaving van de afvalstoffenregelgeving?
- Welke knelpunten (zowel kwalitatief als kwantitatief) ervaren handhavers bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving?

Door literatuurstudie en empirisch onderzoek in de vorm van een enquête en gesprekken met vertegenwoordigers van de bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving betrokken partijen, alsmede een workshop gericht op verificatie van bevindingen en het verdere verdiepen van de aanbevelingen, is gezocht naar de antwoorden op de onderzoeksvragen.

Aldus draagt dit onderzoek kwantitatieve en kwalitatieve informatie aan over de capaciteitsinzet, resultaten en knelpunten zoals die worden ervaren door instanties die een rol spelen bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. Dit onderzoek kan bouwstenen leveren voor het te ontwikkelen strategisch handhavingprogramma van het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012.

### **Afvalstoffenregelgeving en beleidskader**

De handhaving van de afvalstoffenregelgeving bestaat voornamelijk uit de handhaving van inrichtinggebonden vergunningen of meldingen Wet milieubeheer, en niet-inrichtinggebonden wetgeving Wet milieubeheer, provinciale en gemeentelijke milieuverordeningen (PMV en APV) en de EVOA. Daarnaast heeft de afvalstoffenregelgeving raakvlakken met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet bodembescherming, Wet milieugevaarlijke stoffen, Wet economische delicten en het Bouwstoffenbesluit. Kenmerkend voor de afvalstoffenregelgeving is dat deze over verschillende milieu- en andere daarmee samenhangende wetgeving is ondergebracht, maar ook in niet-specifieke milieuwetten zoals transportregelgeving. Het zwaartepunt van de afvalstoffenregelgeving ligt in de Wet milieubeheer en is als zwaartepunt ook zo behandeld in het voorliggend onderzoek.

De afvalbeheerstructuur is wettelijk verankerd in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. Het beleidsmatig kader voor de handhaving van de afvalstoffenregelgeving wordt gevormd door het Landelijk Afvalbeheer Plan 2002 – 2012. Dit LAP is het afvalbeheerplan, zoals genoemd in titel 10.2 (artikel 10.3 tot en met 10.14)

van de Wet milieubeheer. Deze titel verplicht de Minister van VROM tot het ten minste eenmaal in de vier jaar vaststellen van een afvalbeheerplan.

Het LAP bevat 34 sectorplannen, die elk uit één afvalstroom of enkele samenhangende afvalstromen bestaat. Het LAP moet nog worden voorzien van een strategisch handhavingsprogramma.

Bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving zijn de volgende instanties betrokken: provincies, gemeenten, VROM-inspectie, KLPD, regionale politiekorpsen, Douane, Openbaar Ministerie en de servicepunten handhaving.

### **Waarin afval zich onderscheidt van andere milieu-onderwerpen**

Op basis van het onderzoek constateren wij drie elementen die specifiek gelden voor de afval in vergelijking tot andere milieu-aspecten. Deze drie verschillen werken ook door in de afvalstoffenregelgeving, die op bepaalde onderdelen afwijkt van de overige (milieu)regelgeving. De handhavingspraktijk van de afvalstoffenregelgeving vraagt deels om andere handhavingsinstrumenten dan de handhaving van andere milieu-aspecten. Die instrumenten moeten aansluiten bij het specifieke karakter van afval.

- Afval is een **stroom** die beweegt tussen inrichtingen en werken.
- Afval is een goed met een doorgaans **negatieve economische waarde** voor ontdoeners.
- Afval verandert van **afvalstof naar grondstof** en vice versa.

Daarnaast zijn er twee constatering die niet specifiek voor afval gelden, maar wel sterk doorwerken in de handhaving van afvalstoffenregelgeving.

- Voor afval krijgt de eigen verantwoordelijkheid van de marktpartijen vorm in de afspraken tussen overheid en bedrijfsleven gericht op het toepassen van vormen van zelfregulering, zoals certificaten en statiegeldregelingen.
- De tendens in de afvalsector is schaalvergroting en (inter)nationalisering van de afvalbedrijven.

### **Kanttekening vooraf bij de conclusies en aanbevelingen**

De conclusies uit het onderzoek zijn zoveel mogelijk toegesneden op de uitvoeringspraktijk van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. Dit is echter niet altijd eenvoudig gebleken. De handhaving van de afvalstoffenregelgeving kan immers niet geheel los worden gezien van meer algemeen geldende bevindingen en knelpunten ten aanzien van de handhaving in het geheel.

### **Conclusies nalevingsniveau**

Onder nalevingsniveau is in dit onderzoek verstaan:

**“De mate waarin een normadessaat handelt overeenkomstig een gestelde norm.”**

Het nalevingsniveau van de afvalstoffenregelgeving is niet eenvoudig inzichtelijk te maken. Geen van de instanties houdt bij of onderzoekt de mate waarin een bedrijf haar gedrag onder invloed van handhavingsactiviteiten bijstelt. In het onderzoek is het nalevingsniveau onderzocht door te kijken naar de handhavingsproducten van de overheid en de meer kwalitatieve beoordeling c.q. inschatting van respondenten over het nalevingsniveau ten aanzien van de afvalstoffenregelgeving en de impact daarop van de handhaving. Daarbij is aan de orde geweest de mate waarin de overheden zich moeten inspannen en het aantal en de zwaarte van de instrumenten die zij daarbij hanteren om alsnog tot naleving van de regels door het bedrijfsleven te komen. Het aantal repressieve controles en het daarop eventueel volgende bestuurs- en strafrechtelijke vervolgtraject zijn een indicatie voor het nalevingsniveau. Een kwantitatieve weergave van het nalevingsniveau bleek niet haalbaar als gevolg van het ontbreken van adequate registratiesystemen.

Respondenten geven aan dat de handhaving van de afvalstoffenregelgeving niet adequaat wordt bevonden en plaatsen gegronde twijfels bij het nalevingsniveau van de afvalstoffenregelgeving. Door meerdere respondenten is gesteld dat met de huidige intensiteit en omvang van de handhavingsinspanningen slechts het topje van de ijsberg van de overtredingen zichtbaar wordt gemaakt.

### Conclusies capaciteit

Door de handhavende partijen is onderstaande capaciteit opgegeven als zijnde beschikbaar voor de handhaving van de afvalstoffenregelgeving.

Handhavende partij	Aantal FTE's voor handhaving afvalstoffenregelgeving
Provincies	Ca. 305 FTE's
Gemeenten <sup>1</sup>	Onbekend
VROM-Inspectie (regionale afdelingen Afval)	Ca. 56 FTE's
	Aantal FTE's voor handhaving milieuregelgeving
KLPD <sup>2</sup>	Ca. 60 FTE's
Politieregio's <sup>2</sup>	Minder dan 4% van de totale capaciteit
Douane <sup>1,2</sup>	Onbekend
OM <sup>2</sup>	Ca. 50 – 60 FTE's

<sup>1)</sup> Voor de gemeente en douane zijn met dit onderzoek geen schattingen te geven voor het aantal FTE dat wordt ingezet voor handhaving afvalstoffenregelgeving.

<sup>2)</sup> De KLPD, politieregio's, douane en OM kennen geen capaciteit toe aan handhaving afvalstoffen. Deze handhaving valt onder de (capaciteit voor) handhaving milieu en wordt niet apart bijgehouden.

Belangrijke knelpunten ten aanzien van de capaciteit bij de handhavende instanties uit het onderzoek zijn:

- Het ontbreken van inzicht in de exacte formatie voor de handhaving van de afvalstoffenregelgeving.
- Het ontbreken van een adequaat referentiekader of een norm om te bepalen of een organisatie over voldoende capaciteit beschikt.
- Handhavende instanties hebben geen of onvoldoende capaciteit voor administratief toezicht. Ook ontbreekt bij handhavende instanties de kennis en capaciteit om de boekhoudingen van complexe afvalstromen en grote concerns te kunnen doorgronden.
- Het ontbreken van capaciteit voor ketenonderzoek en –toezicht.
- Het bij kleinere organisaties en bij deeltijdfuncties moeite hebben met de complexiteit en dynamiek in de afvalstoffenregelgeving.
- Het ondersneeuwen van de prioriteit voor afvalstoffen in veel bredere prioriteitsafwegingen bij de afzonderlijke organisaties.
- De ambities in de handhaving, het gewenste niveau van uitvoering en de daartoe ter beschikking staande middelen, worden door de meeste handhavende organisaties niet gehaald.
- De veranderingen in de regelgeving zijn er mede debet aan dat door instanties wordt aangegeven, dat de handhaving capaciteit steeds meer op kantoor blijft en dat de capaciteit voor fysieke controles onder druk staat.
- In de handhaving van de afvalstoffenregelgeving wordt een eenduidige regie voor de betrokken handhavende organisaties als een gemis gezien (vooral bij concerns en ketens).

### **Conclusies knelpunten**

De knelpunten in de handhaving afvalstoffenregelgeving zijn verdeeld over de drie thema's: beleid & regelgeving, organisatie en uitvoeringsproces handhaving.

### **Beleid & regelgeving**

#### *Risicoanalyses*

Door gebreken in de samenwerking tussen de handhavende partners en een beperkt inzicht in het stroomkarakter van het afval, doen er zich knelpunten voor in de handhaving van enkele afvalstromen. De efficiency van de (keten)handhaving kan worden verbeterd door meer gebruik te maken van risicoanalyses, marktverkenningen en ketenonderzoeken. Door de afvalmarkt beter te onderzoeken op zowel de verantwoordelijkheid van de producent als de doelmatige en milieuhygiënische afvalverwijdering, kan de handhavingstrategie daarop worden aangepast.

#### *Ketentoezicht*

De VROM-Inspectie heeft een start gemaakt met het uitvoeren van ketenonderzoeken. In deze ketenonderzoeken wordt een marktverkenning uitgevoerd en de handhaving voor een specifieke afvalstroom in beeld gebracht. Deze ketenonderzoeken geven een nieuwe impuls voor de (inrichtinggebonden) handhaving, maar worden nog maar gedeeltelijk omgezet in ketentoezicht. Daarmee gaan het



handhaversnetwerk en de informatie verloren, die met het ketenonderzoek zijn opgebouwd. Dit netwerk kan van meerwaarde zijn bij de uitvoering van ketenhandhaving.

*Toezicht op afval als product met negatieve waarde*

De wet- en regelgeving voor de handel in en verwerking van afvalstoffen gaat weinig uit van de omgekeerde werking van het marktmechanisme. Afval heeft veelal een negatieve economische waarde. De huidige juridische instrumenten om schade aan het milieu te voorkomen zijn vooral verboden, vergunningen en meldingen, zogenoemde command- en controlinstrumenten. Inzet van financiële instrumenten (statiegeldregelingen, verwijderingsbijdragen) sluit beter aan op de marktwerking bij de afvalverwijdering, maar wordt nog beperkt toegepast.

*Producentverantwoordelijkheid en het werken met certificaten*

Wat betreft de producentverantwoordelijkheid en in dat kader de certificering komt uit het onderzoek naar voren dat een dergelijke vorm van zelfregulering vanuit de branche in elk geval ook toezicht vereist op het niveau en de kwaliteit van de certificerende instellingen. Tegelijkertijd laat dit onverlet dat ook gecertificeerde producten aan een (steekproefgewijze) controle onderworpen blijven. Deze bemonstering blijkt in de praktijk vaak niet eenvoudig omdat dit specifieke kennis en kunde vereist. Bovendien staat dit toezicht ook onder druk omdat marktpartijen zich beroepen op de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de producentenverantwoordelijkheid en omdat marktpartijen stellen dat de overheid zich moet richten op de freeriders en niet op de bedrijven die al met certificering werken.

Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de handhavende organisaties nog weinig vertrouwen hebben in de instellingen die de certificering verzorgen, omdat zij ook marktpartij zijn en daardoor niet altijd onafhankelijk zijn.

**Organisatie**

De handhavingstaken binnen een rechtsgebied zijn verdeeld over diverse bevoegde bestuursorganen. Doordat organisaties deze opdeling niet als geheel helder ervaren, ontstaan er onduidelijkheden in de taken en bevoegdheden tussen deze organisaties.

Daarnaast kenmerkt afval zich door de omvang en veelvormigheid en beweegt afval in stromen. Deze kenmerken van afval vragen om een goede organisatie van informatie-uitwisseling tussen de diverse handhavingsorganisaties. Een goed gecoördineerde, centrale en actuele registratie c.q. informatievoorziening is nodig om de handhaving van afvalstromen tussen de diverse handhavende organisaties af te kunnen stemmen. De organisatie van informatie- en kennisuitwisseling is een achilleshiel in de handhaving afvalstoffenregelgeving.

Afvalverwerkende bedrijven zijn in de afgelopen jaren opgeschaald en werken in toenemende mate interregionaal of zelfs internationaal. Voor landelijke of internationaal opererende verwerkingsbedrijven is de regionale handhaving niet meer toereikend en te kleinschalig geworden. De activiteiten vallen grotendeels buiten het beheersgebied van de handhavende organisatie.

### **Uitvoeringsproces handhaving**

Bij de uitvoering van de handhavingsactiviteiten laat de continuïteit te wensen over ten aanzien van de kennis, kunde en kwaliteit bij mensen en de bijbehorende middelen (door mutaties of reorganisaties). Dit geldt ook voor de continuïteit ten aanzien van de externe contacten in een samenwerkingsnetwerk voor handhaving.

Handhavingsorganisaties sturen in de handhaving onvoldoende op risico's en daarop te baseren prioriteiten, maar vooral op het aantal te realiseren producten. De beheersing van de gehele uitvoering in de vorm van een goed sluitende beleidscyclus is een belangrijk verbeterpunt bij alle instanties. De handhavingsproducten worden, ook binnen de keten, onvoldoende gebruikt voor monitoring.

Sleutel in de handhaving van de afvalstoffenregelgeving is het centraal beschikbaar zijn van handhavingsinformatie gericht op ketens en concerns. De LMA beschikt over een database met informatie over afvalstoffen. De gegevens uit de database worden nog niet optimaal gebruikt door de handhavende organisaties. Door het instrument van de administratieve controles meer en verdergaand te gebruiken, kunnen handhavende organisaties nog efficiënter gebruik maken van de database van het LMA. Handhavende instanties zullen daarbij aan het LMA moeten aangeven welke informatie ze willen hebben.

De LMA heeft bovendien geen initiërende rol in de analyse van de gegevens van de afvaltransporten. Hierdoor blijft informatie liggen die van belang is in zowel de ketengerichte als inrichtinggebonden handhaving. De LMA weet welke informatie uit de database is te halen, en kan deze informatie terugkoppelen aan de handhavende organisaties.

In de afvalstoffenregelgeving zijn eisen opgenomen ten aanzien van bewijsmiddelen en bemonstering van afvalstoffen. Deze bewijsmiddelen en bemonstering worden door handhavers als complex en niet-sluitend ervaren. Handhavers beschikken zelf veelal niet over de mogelijkheden om de bewijsmiddelen en bemonstering te controleren en baseren zich op de kwaliteitscontrole van de uitvoerende bemonsteraars. Bij het ketenonderzoek naar niet-herbruikbaar bouw- en sloopafval is naar voren gekomen dat het huidige systeem van bewijsmiddelen en bemonstering zich bovendien leent voor frauduleus handelen.

## **Aanbevelingen**

Onderstaande aanbevelingen zijn er op gericht de kwaliteit van de handhaving en de capaciteit in de handhaving te vergroten met als beoogd effect het verhogen van het nalevingsniveau. De aanbevelingen leveren bouwstenen voor het handhavingsprogramma van het LAP 2002 - 2012.

### **1. Aansluiten bij bestaande trajecten**

Voor het verhogen van het nalevingsniveau en ook de handhavingscapaciteit bevelen wij aan om aan te sluiten bij lopende trajecten in de (milieu)handhaving, zoals het programma handhaven op niveau en de professionalisering van de handhaving. Ten aanzien van nalevingsniveau en handhavingscapaciteit afvalstoffenregelgeving voor het inrichtinggebonden toezicht geldt dat het professionaliseringstraject handhaving tevens goede aanknopingspunten biedt om binnen de milieuhandhaving ook de kwaliteit van de handhaving afvalstoffenregelgeving te verbeteren. Op basis van de professionalisering zal de handhaving beter worden gemonitord en de benodigde handhavingscapaciteit beter kunnen worden vastgesteld.

### **2. Naar meer ketentoezicht in de handhaving**

Naast de inrichtinggebonden handhaving zal het leidend principe voor de handhaving afvalstoffenregelgeving uit moeten gaan van de gehele afvalstroom in de vorm ketentoezicht. Met ketentoezicht kunnen eventuele lacunes of overlappingen in de handhaving afvalstoffenregelgeving worden ondervangen. Hiermee wordt invulling gegeven aan een goeddeels ontbrekend onderdeel in de handhaving; het ketentoezicht. Vrijwel alle handhavingsorganisaties geven zelf aan dat dit toezicht meer toegepast moet worden om de afvalstroom beter te kunnen handhaven. De handhavende organisaties delen de opvatting dat risicoanalyses, marktverkenningen en ketenonderzoeken van grote waarde zijn bij de onderlinge prioriteitstelling, afstemming en coördinatie. In de volgende aanbevelingen wordt ingegaan op de wijze waarop het ketentoezicht vorm kan krijgen.

### **3. Risicoanalyses en ketenonderzoek als basis voor prioritering**

Er zullen in de handhaving afvalstoffenregelgeving prioriteiten moeten worden gesteld, op basis van risico's die aan bepaalde ketens van afvalstromen zijn toe te dichten. In deze risicoanalyses dienen ten minste de volgende aspecten te worden meegenomen: milieuaspecten, omgevingscriteria en financiële, bedrijfs-economische en criminogene aspecten. Op basis van deze beoordeling kunnen prioriteiten in de handhaving worden gesteld voor de afvalketen en kan de handhaving worden aangepast aan de stroombeweging van het afval (zie ook aanbeveling 4 en 5). Deze ketenonderzoeken moeten de gehele afvalketen en daarmee ook de gehele handhavingsketen beslaan. Dat wil zeggen dat naast de VROM Inspectie, provincie, gemeente ook het Openbaar Ministerie, de KLDP, regionale politiecorpsen, douane, belastingdienst en andere handhavende organisaties indien nodig betrokken worden bij het ketentoezicht.

#### **4. Risico-analyse op het niveau van het LAP**

In het Landelijk Afvalbeheer Plan zijn 34 afvalstromen in de vorm sectorplannen weergegeven. Voor alle 34 stromen zou een risicoanalyse moeten worden uitgevoerd om de handhavingsprioriteit vast te stellen. Uit de risicoanalyse van een afvalstroom moet ook naar voren komen welke organisatievorm het meest geschikt is om de ketenhandhaving vorm te geven.

#### **5. Ketentoezicht en gedifferentieerde aanpak handhaving afvalstromen**

Op basis van risicoanalyses kan ook de aanpak van een bepaalde stroom of keten c.q. van het gehele of een deelaspect van een bepaald sectorplan uit het LAP nader worden uitgewerkt. Wij denken daarbij aan een onderscheid wat betreft de handhaving gekoppeld aan het risico:

- Zeer risicovolle concerns of (delen van) ketens worden op rijksniveau opgepakt door daartoe goed geëquipeerd handhavingsteam;
- Ketens met een lager risico worden via de bestaande samenwerkingsstructuren op projectmatige wijze opgepakt;
- Ketens die niet als keten worden benaderd - gezien de lage risico's - worden door de afzonderlijke handhavende instanties gehandhaafd, waarbij er bij die instanties als gevolg van het professionaliseringstraject wel een impuls op de handhavingkwaliteit mag worden verwacht.

#### **6. Versterken van de centrale informatie en registratie**

Een essentieel onderdeel in de ketenbenadering van de handhaving afvalstoffen is een centrale informatie en registratie van de afvalstromen. Het centrale informatiesysteem kan worden verbeterd ten aanzien van het gebruik voor dataverzameling en het gebruik voor (keten)analyses. Deze analyses kunnen de aanzet geven voor administratieve ketencontroles. Dit kan mogelijk via een verdere versterking van de datasystemen op het niveau van LMA en LIM. Het LMA en LIM kunnen zelf een initiërende rol hebben in het uitvoeren van analyses.

#### **7. Extra capaciteit voor ketentoezicht**

Doordat het ketentoezicht aanvullend is, zal hiervoor extra capaciteit moeten komen. Afhankelijk van de organisatievorm van het ketentoezicht zal beoordeeld moeten worden wat de extra benodigde capaciteit zal zijn om dit toezicht uit te voeren.

#### **8. Verruimen mogelijkheden administratieve controle**

De handhaving afvalstoffenregelgeving zal naast verboden, vergunningen en meldingen, de zogenoemde command- en controlinstrumenten, ook instrumenten moeten ontwikkelen en verder uitbouwen die aansluiten bij de negatieve waarde van afval. Dit vraagt om een verdere intensivering van het administratief toezicht en het daartoe ook aantrekken van specialisten (milieuaccountants).

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Op grond van de Wet milieubeheer is de Minister van VROM verplicht om eenmaal in de vier jaar een Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) op te stellen. De voorbereidingen voor het eerste LAP 2002-2012 zijn vergevorderd. Het LAP is 3 februari 2003 vastgesteld en op 3 maart 2003 in werking getreden.

Het LAP is de opvolger van het Tienjarenprogramma Afval 1995-2005 en het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II. Het LAP biedt een geïntegreerd strategisch beleidskader voor gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen tot 2006, met een doorkijk tot 2012.

In het hoofdstuk Handhaving van het LAP wordt een strategisch handhavingprogramma aangekondigd. Ten behoeve van het opstellen van dit handhavingprogramma bestaat de behoefte aan informatie over de huidige stand van zaken omtrent de handhaving van de afvalstoffenregelgeving en de knelpunten die daarbij worden ervaren.

### 1.2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verschaffen in de huidige praktijk van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving in Nederland.

Afval ontstaat op vele plaatsen in de samenleving, zowel bij particulieren als bij bedrijfsmatige activiteiten. Het onderzoek heeft zich gericht op de bedrijfsmatige kant van de afvalstoffenregelgeving. Een scherp onderscheid is daarbij moeilijk te maken, omdat afval, zeker wanneer daar illegale handelingen mee worden verricht, niet direct gerelateerd kan worden aan een onderscheid naar particulier of bedrijfsmatig handelen of een onderscheid tussen handelen binnen of buiten een inrichting.

Handhaving is breed gedefinieerd en omvat zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving en de samenwerking en het samenspel tussen beide.

Binnen het onderzoek wordt de gehele handhavingketen bekeken vanaf het moment van de vergunningverlening, het stortverbod of de ontheffing (handhaafbaarheid voorschriften) tot en met eventuele repressieve maatregelen gericht op het naleven van de vergunningvoorschriften. Het gaat daarbij niet alleen om de

bedrijfsmatige activiteiten op en om de inrichting (be- en verwerken, opslaan van afvalstoffen, ed.), maar ook om de in- en uitvoer van afvalstoffen en dientengevolge het transport over de weg, het spoor en/of het water. Daarbij is in alle gevallen niet alleen de Nederlandse wet- en regelgeving van belang, maar spelen ook EU-regels een steeds grotere rol (EVOA, autowrakken, et cetera).

Het onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

- Wat is het nalevingsniveau met betrekking tot de afvalstoffenregelgeving?
- Wat is de geschatte huidige capaciteit voor handhaving van de afvalstoffenregelgeving?
- Welke knelpunten (zowel kwalitatief als kwantitatief) ervaren handhavers bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving?

Aldus draagt dit onderzoek kwantitatieve en kwalitatieve informatie aan over de capaciteitsinzet, resultaten en knelpunten zoals die worden ervaren door instanties die bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving een rol spelen.

Het onderzoek levert bouwstenen aan voor het te ontwikkelen strategisch handhavingprogramma op het LAP.

### 1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is gericht op de uitvoeringspraktijk van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving binnen Nederland. Voorafgaande aan dit praktijkgerichte onderzoek is een beperkte theoretische verkenning uitgevoerd in de vorm van een documentenstudie, teneinde een helder zicht te krijgen op de afvalstoffenregelgeving en de positie van het LAP als het algehele beleidskader voor de handhaving van de afvalstoffenregelgeving in Nederland. Er is geen onderzoek bij bedrijven gedaan.

In dit onderzoek is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds beschikbaar onderzoeksmateriaal bij de bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving betrokken instanties.

Het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk is vanuit twee verschillende invalshoeken benaderd en geanalyseerd:

- de handhavinginspanning en -ervaring van handhavende instanties;
- de afval- en reguleringketen van drie verschillende afvalstromen.

#### **Onderzoek bij de handhavende instanties**

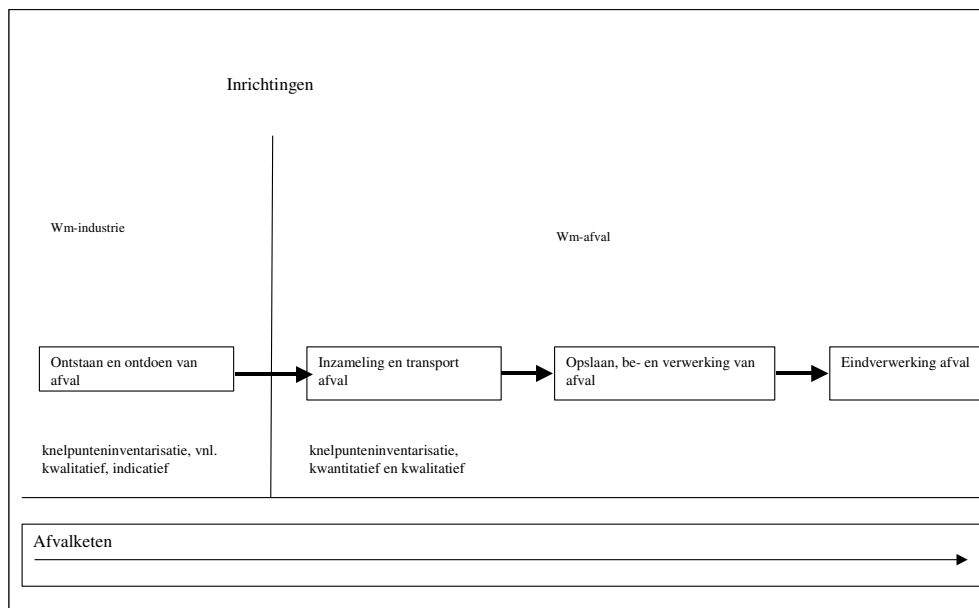
Voor het verzamelen van kwantitatieve informatie bij de handhavende instanties is gebruik gemaakt van vragenlijsten. Middels interviews is de omvang van de

handhavinginspanning en de resultaten geverifieerd en is de kwalitatieve informatie voor de beantwoording van de onderzoeksvragen verkregen. Medewerkers van deze instanties hebben hun ervaringen uit de praktijk van de handhaving verwoord, waarbij ook is ingegaan op mogelijke oorzaken verklarende factoren. De aldus verkregen informatie is, na waar mogelijk bij de respondenten geverifieerd te zijn, in dit rapport verwerkt. De conclusies en aanbevelingen die op deze informatie zijn gebaseerd zijn een laatste maal getoetst aan de praktijk tijdens een workshop afvalstoffenhandhaving die in het kader van dit onderzoek op 11 maart 2003 is gehouden.

### Onderzoek naar de afval- en reguleringsketen bij drie afvalstromen

In dit onderzoek is naar drie afvalstromen<sup>1</sup> nader onderzoek verricht, namelijk:

- bouw- en sloopafval;
- autowrakken;
- afvalverbrandingsinstallatie (AVI) bodemas.



Dit onderzoek omvatte het uitvoeren van een documentenanalyse aangevuld met gesprekken met de bij de handhaving van de drie genoemde ketens betrokken handhavende instanties. De bevindingen uit dit deel van het onderzoek zijn voorgelegd en besproken met medewerkers van betrokken handhavinginstanties.

De aldus uit beide invalshoeken verkregen informatie is in dit rapport geordend en geanalyseerd, uitmondende in conclusies en aanbevelingen.

<sup>1</sup> De keuze voor deze afvalstromen wordt in hoofdstuk 5 toegelicht.

## 1.4 Begeleiding van het onderzoek

Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie heeft op verzoek van de ministeries van Justitie en VROM het onderzoek laten uitvoeren door NovioConsult uit Nijmegen.

Het onderzoek is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof. mr. M. Aalders. In de begeleidingscommissie waren de ministeries van Justitie en VROM, de bij de handhaving betrokken overheidsinstanties en enkele onafhankelijke deskundigen vertegenwoordigd. In bijlage 1 is de samenstelling van de begeleidingscommissie opgenomen.

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1 omvat de inleiding, het doel van het onderzoek en een beknopte onderzoeksverantwoording.
- Hoofdstuk 2 gaat in op het wettelijke en beleidsmatige kader van waaruit de handhaving van de afvalstoffenregelgeving vorm krijgt.
- Hoofdstuk 3 biedt een overzicht van de beantwoording van de kwantitatieve en kwalitatieve vragen zoals die door de afzonderlijke bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving betrokken instanties zijn ingebracht.
- Hoofdstuk 4 geeft een inzicht in een specifiek element van afval: de afvalketen.
- Hoofdstuk 5 biedt overzicht van de uitkomsten uit het onderzoek naar de afval- en reguleringketen bij de drie afvalstromen: bouw- en sloopafval, auto-wrakken en AVI-bodemas.

Tot slot staan in hoofdstuk 6 de conclusies die op basis van een analyse van de onderzoeksresultaten door NovioConsult zijn getrokken. Dit mondt uit in hoofdstuk 7, de aanbevelingen, gericht op het verbeteren van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving die tevens een rol kunnen spelen bij het tot stand brengen van een handhavingsprogramma bij het LAP.



## 2. Afvalstoffenregelgeving en beleidskader

In dit hoofdstuk wordt het wettelijk en beleidskader voor afvalstoffen in haar algemeenheid behandeld. Gestart wordt met een beknopte toelichting van de wet- en regelgeving die relevant is voor de handhaving afvalstoffenregelgeving. Vervolgens wordt ingegaan op het LAP, als beleidskader, en de daaruit voortvloeiende consequenties voor de organisatie van de handhaving. In een afsluitende paragraaf wordt ingegaan op de handhavingsaspecten die de regelgeving met zich meebrengt en voor zover mogelijk wordt per onderdeel een korte analyse uitmondende in aandachtspunten voor de handhavingpraktijk gegeven.

In dit hoofdstuk wordt bovendien specifiek aandacht besteed aan de relevante bevoegde instanties ten aanzien van beleidsvorming, vergunningverlening en handhaving. En daarmee samenhangend wordt de problematiek van vergunninghouders c.q. bedrijfsleven geschetst.

### 2.1 Wet- en regelgeving

Sinds de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer in 1993 is een groot aantal besluiten, regelingen en convenanten opgesteld om de afvalstroom te beheersen en te reguleren.

De laatste jaren richt de milieuwetgeving zich minder op specifieke sectorale wet- en regelgeving, maar meer op generiek toepasbare wetten en regels. Om de wetgeving en het beleid te ondersteunen, zijn er standaarden opgesteld met onder andere normen, meetmethoden, maatregelen en berekeningsmethoden. (Addink, 2001, pp. 181-226, Michiels, 2003, pp. 113-146)

De belangrijkste definitie in de wet- en regelgeving met betrekking tot de afvalstoffenregelgeving vormt de definitie van het begrip "afval"<sup>2</sup>. Deze luidt:

*Alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.*

Een algemeen probleem ten aanzien van afval is, de vraag wanneer iets afval is. Het feit dat één en dezelfde stof onder de definitie van grondstof en afvalstof valt, maakt het voor zowel de houder als de bevoegde instanties niet eenvoudig om te bepalen welk regime van toepassing is.

---

<sup>2</sup> Zie ook: Addink, 2001, p. 191; Michiels, 2003, p. 117; Landelijk Afvalbeheerplan, 2002, p. 52

Met de invoering van de Wet milieubeheer in 1993 is de basis gelegd voor onder andere de integratie van de afvalstoffenwetgeving. De Wet milieubeheer heeft een integratiefunctie vervuld ten aanzien van de milieuregelgeving. De wet is opgebouwd als een kader- en aanbouwwet. Hiermee kan de dynamiek van de milieuproblematiek worden ondervangen en ingespeeld worden op nieuwe ontwikkelingen.

Voor de invoering van de Wet milieubeheer bestonden al diverse wetten gericht op sectorale milieuaspecten. De Wet milieubeheer heeft een groot aantal van deze sectorale wet- en regelgeving geïntegreerd, dan wel in een gezamenlijk kader gebracht. Desondanks is er diverse andere wet- en regelgeving op de afvalproblematiek van toepassing. Dit mede omdat sommige milieuaspecten gebaat zijn bij een sectorale aanpak. De materiespecifieke kenmerken en de daarop van toepassing zijnde specifieke wet- en regelgeving, maakt het ondoenlijk om het complete wettelijke kader dat mogelijk van toepassing is op (deel)aspecten van afval hier beknopt weer te geven.

De combinatie van generieke en specifieke wet- en regelgeving ten aanzien van afval vereist een hoge mate van deskundigheid en specialisatie bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving.

Het wettelijk kader voor de handhaving van de afvalstoffenregelgeving kan echter niet geheel los worden gezien van het meer algemeen geldende kader voor de handhaving van de regelgeving binnen Nederland. Op dit moment lopen er meerdere trajecten die er allen op zijn gericht de handhaving van wet- en regelgeving, waaronder de milieu- en meer in het bijzonder de afvalstoffenregelgeving te verbeteren. In opdracht van VROM en Justitie loopt een afzonderlijk onderzoek naar de handhaafbaarheid van de regelgeving. Andere trajecten die lopen zijn "Handhaven op Niveau", het traject van het professionaliseren en verbeteren van de handhaving bij overheden (initiatief VROM en Justitie), de in voorbereiding zijnde nieuwe Wet handhavingstructuur en een recent bij het ministerie VROM in het kader van het Strategisch Akkoord gestart traject gericht op de herijking en meer in het bijzonder de vereenvoudiging van de VROM-regelgeving.

Deze paragraaf beperkt zich in eerste aanleg tot afval en vooral de nieuwe afvalbeheerstructuur zoals die wettelijk is verankerd in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. Dit hoofdstuk 10 Wm bevat onder andere bepalingen ten aanzien van:

- de verplichting tot het vaststellen van een afvalbeheerplan;
- preventie en nuttige toepassing;
- het beheer van huishoudelijk en andere afvalstoffen;
- het zich ontdoen, de inzameling en transport van afvalstoffen;
- het beheer van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen;
- het overbrengen van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap.

Daarnaast zijn diverse AMvB's, Ministeriële besluiten, Ministeriële circulaire, convenanten en provinciale milieuverordeningen met de Wet milieubeheer als grondslag op afval van toepassing. De inhoudelijke reikwijdte van deze wet- en regelgeving is zeer breed. Ze variëren van productbesluiten tot het aanwijzen van bevoegde instanties.

Ten slotte zijn er diverse andere belangrijke wet- en regelgeving van toepassing op de afvalproblematiek zoals:

- Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
- Wet bodembescherming;
- Wet milieugevaarlijke stoffen;
- provinciale en gemeentelijke (milieu)verordeningen (inclusief APV);
- Wet economische delicten (strafrechtelijke handhaving).

Aan de milieuregelgeving voor afvalstoffen liggen twee belangrijke uitgangspunten ten grondslag: de eigen verantwoordelijkheid van de producent van afvalstoffen en de doelmatige en milieuhygiënische verantwoorde afvalverwerking (Adink en Backes, 1998 , p.15).

In "Duurzame milieuwetgeving" geeft Biezeveld (2002) een bruikbaar handvat, waarmee de complexiteit van de milieuproblematiek te lijf kan worden gegaan. Van dit handvat wordt in de volgende paragrafen dankbaar gebruik gemaakt. Biezeveld stelt ten aanzien van milieuwet- en regelgeving dat deze voor hun werkingsregime zijn onder te verdelen naar:

- Inrichtingsregime;
- Stoffen- en productenregime;
- Afvalstoffenregime;
- Werkenregime;
- Vervoersregime;

In essentie wil de milieuwetgeving twee methodieken gelijktijdig beheersen, namelijk een brongerichte aanpak en een effectgerichte aanpak. Deze verschillende benaderingen hoeven niet tegenstrijdig te zijn, maar zijn zoals verder in de volgende hoofdstukken zal blijken medebepalend voor de inrichting van de betrokken overheidsinstanties en de coördinatie en afstemming tussen overheidsinstanties.

Wanneer er meerdere wetten op één probleem, dan wel gemakshalve één bedrijf van toepassing zijn (in de praktijk eerder regel dan uitzondering), is de onderlinge verhouding, samenhang en afstemming tussen en integratie van de relevante wet- en regelgeving in vergunningen een aandachtspunt. Ook wanneer er mede door de verschillende van toepassing zijnde wet- en regelgeving eveneens meerdere bevoegde instanties betrokken zijn, is ook de afstemming, coördinatie en competentie tussen de bevoegde instanties een aandachtspunt. Tussen de

overgangen van verschillende regimes blijken zowel overlappen qua regelgeving voor te komen als hiaten.

*Voorbeeld I*

*Een bedrijf dat grondwater onttrekt voor haar bedrijfsvoering en dat proceswater loost, dient te beschikken over een vergunning voor de onttrekking van het grondwater, een milieuvergunning voor het bedrijfsproces en een Wvo vergunning voor het lozen op het oppervlaktewater. Het is voor vergunninghouder en handhaver wenselijk dat bij alle drie de benodigde vergunningen dezelfde vereisten op worden genomen.*

*Voorbeeld II*

*Als voorbeeld van het tweede aandachtspunt is een provincie die het bevoegd gezag is voor afvalverwerkende inrichting A en afvalverwerkende inrichting B. Op basis van de Wet milieubeheer houdt de provincie toezicht op beide inrichtingen. De processen die in beide inrichtingen plaatsvinden kan de provincie reguleren echter de stromen die mogelijk tussen beide inrichtingen plaatsvinden vallen in de praktijk vaak buiten het zicht van de provincie. Immers tussen beide inrichtingen is het transportregime van toepassing en dat heeft zijn grondslag in andere wetgeving en het toezicht wordt door andere instanties uitgevoerd.*

*Hoewel de taakverdeling tussen de verschillende regimes voor de overheidsinstanties helder kan zijn, ervaart een ondernemer dit niet, omdat transport een integraal onderdeel is van het bedrijfsproces.*

## 2.2 LAP als beleidsmatig kader voor de handhaving

### 2.2.1 Inleiding

Het Landelijk afvalbeheerplan 2002–2012 is gebaseerd op de bepalingen van hoofdstuk 10 Wet milieubeheer. Het LAP is een samenvoeging van het beleid dat voorheen was neergelegd in het Tienjarenprogramma Afval (TJP.A) en het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II (MJP-GA II), aangevuld met een aantal niet in deze twee plannen voorkomende afvalstoffen. Het LAP vervangt daarmee het TJP.A 1995-2005 en het MJP-GA II 1997-2007. Ook vervangt het LAP onderdelen van de hoofdstukken afvalstoffen uit de Provinciale milieubeleidsplannen.

### 2.2.2 Status en reikwijdte

Het LAP is het afvalbeheerplan zoals genoemd in titel 10.2 (artikel 10.3 tot en met 10.14) van de Wet milieubeheer. Deze titel verplicht de Minister van VROM tot het ten minste eenmaal in de vier jaar vaststellen van een afvalbeheerplan. In dat plan moet in elk geval worden aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer, hoe die hoofdlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen zijn uitgewerkt, wat de benodigde capaciteit van bepaalde afvalbeheervormen is en wat het beleid is voor grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen.

Met het opstellen van het LAP is ook uitvoering gegeven aan de E(E)G-richtlijnen:

- de richtlijn betreffende afvalstoffen, (75/442/EEG, gewijzigd door richtlijn 91/156/EEG resp. beschikking 96/350);
- de richtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG, gewijzigd bij richtlijn 94/31/EG);
- de richtlijn inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten (91/157/EEG);
- de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval (94/62/EG);
- de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (99/31/EG).

Het LAP is bedoeld voor in principe alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. De volgende stoffen vallen niet onder het LAP:

1. Radioactief afval: hierop zijn de Kernenergiewet en de nota Radioactief afval van toepassing;
2. Baggerspecie: hierop zijn de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de nota Waterhuishouding van toepassing;
3. Mestoverschotten: hierop is de Meststoffenwet van toepassing;
4. Destructieafval: hierop is de Destructiewet van toepassing. Gelet op het beslag dat de verwerking van destructieafval kan leggen op de afvalverwijderingstructuur (diermeel, MKZ-afval) is in deel 2 van het LAP wel een sectorplan dierlijk afval opgenomen;
5. Communaal afvalwater (rioolwater): hierop is weliswaar hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer van toepassing, maar het beleid voor deze afvalstof is opgenomen in onder meer de nota Waterhuishouding.

### 2.2.3 Doorwerking

Ingevolge artikel 10.14 van de Wet milieubeheer moet ieder bestuursorgaan bij het uitoefenen van een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen rekening houden met het LAP. Dit artikel richt zich zowel tot het bestuursorgaan dat het LAP vaststelt (horizontale binding voor de Minister van VROM) als de bestuursorganen die medeverantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het LAP (verticale binding voor andere bestuursorganen). Door deze verticale binding onderscheidt het LAP zich van overige in de Wet milieubeheer geregelde milieubeleidsplannen. Bij die plannen is namelijk alleen het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, verplicht er rekening mee te houden.

De provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders dienen het LAP te gebruiken als toetsingskader bij de uitoefening van hun bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer. Het gaat dan bijvoorbeeld om alle vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer waar afvalaspecten aan de orde zijn. Dit betekent dus niet alleen de vergunningen voor afvalbeheerinrichtingen, maar ook de vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt.

### **Minimumstandaard**

Voor de vergunningverlening aan inrichtingen die (categorieën van) afvalstoffen willen be- en/of verwerken, is de minimumstandaard in hoofdstuk 10 en in de afzonderlijke sectorplannen opgenomen. De minimumstandaard geeft aan welke vormen van afvalbewerking wel en niet vergund mogen worden. In het LAP staat beknopt gemotiveerd waarom de betreffende standaard de minimumstandaard is. De minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument en het is daarom niet wenselijk dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

Het werken met een toetsingskader dat zich buiten de “hoofdwet” bevindt heeft een aantal voordelen, zoals het beter in kunnen spelen op de dynamiek van het veld. Een nadeel kan zijn dat de vergunningverleners niet in voldoende mate op de hoogte zijn van de relevante toetsingskaders. Uit de inventarisatie in dit onderzoek blijkt, dat provinciale vergunningverleners allemaal het LAP kennen, echter bij gemeenten is de bekendheid van het LAP (zowel inhoudelijk als de status) geringer. De houding van de geïnterviewde vergunningverleners en handhavers ten aanzien van het LAP wisselt van positief tot afwachtend. Deze laatste houding kan komen doordat het LAP zeer recent is verschenen en men er nog niet voldoende bekend mee is. De VROM-Inspectie heeft bij dit alles beïnvloedingsmogelijkheden richting de andere overheden vanuit haar rol als adviseur bij de vergunningverlening en vanuit haar 2<sup>e</sup> lijnstoezicht.

## **2.3 Toezicht & Handhaving**

### **2.3.1 Inleiding**

De effectiviteit van het afvalstoffenbeleid wordt in belangrijke mate bepaald door het toezicht en (indien nodig) handhaving ervan<sup>3</sup>. Voor een goede handhaving is het noodzakelijk dat het beleid en de wet- en regelgeving handhaafbaar zijn en dat aan de daadwerkelijke handhaving voldoende prioriteit wordt gegeven. Tussen wet- en regelgeving en toezicht en handhaving ligt nog een belangrijke schakel, namelijk de uitvoering van wet- en regelgeving door vergunningverlening. Immers het merendeel van het toezicht en handhaving vindt plaats op basis van verleende vergunningen.<sup>4</sup>

In de praktijk blijkt, in haar algemeenheid, regelmatig dat bepaalde aspecten van de regelgeving moeilijker zijn te handhaven of dat de beschikbare capaciteit voor handhaving niet goed is afgestemd op de voor de handhaving benodigde om-

---

<sup>3</sup> Zie: Addink en Backes, 1998.

<sup>4</sup> Zie ook: Blomberg en Michiels, 1997.

vang en intensiteit<sup>5</sup>. Deze constatering ten aanzien van handhaving in het algemeen geldt ook voor handhaving van de regels voor afvalbeheer. Daarom is het nodig dat inzicht bestaat in de belangrijkste kwalitatieve en kwantitatieve problemen op de werkvloer van de handhaving bij afvalbeheer: waar liggen de specifieke problemen en welke capaciteit van de gezamenlijke handhavers is voor handhaving van het afvalbeheer beschikbaar?

De afvalsector is verplicht om administraties bij te houden en/of afvalbewegingen te melden. De bevoegde instanties blijken bij het uitvoeren van administratieve controles tegen een aantal complicerende factoren aan te lopen zoals:

- a. niet accuraat bijgehouden administraties door de vergunninghouder;
- b. niet vergelijkbare administraties; er zijn meerdere verplichte administratievormen, waardoor stromen niet of moeilijk zijn te volgen of te vergelijken;
- c. de toezichthouder moet zowel administratieve kennis hebben als milieutechnische kennis;
- d. het uitzoeken van één administratie vergt veel capaciteit. Daarom wordt door sommige instanties uit efficiëntie overwegingen gekozen voor het zogeheten “piep”systeem, waarbij er alleen repressief administratief toezicht plaatsvindt.

Alvorens die vragen te beantwoorden, wordt in dit hoofdstuk eerst ingegaan op de bevoegdheden bij handhaving. Daarna wordt de verschuiving van de handhaving van individuele bedrijven naar ketentoezicht behandeld en de mede daaruit voortvloeiende samenwerking op handhavingsgebied. Vervolgens wordt dieper ingegaan op specifieke handhavingsaspecten van het LAP, zoals de EVOA, vergunningsvoorschriften en minimumstandaards.

### 2.3.2 Vergunningverlening

Het toezicht op en de eventuele handhaving van inrichtingen vindt plaats op basis van de verleende vergunning. Vergunningverlening vormt voor inrichtingen de verbindende schakel tussen wet- en regelgeving en handhaving van deze wet- en regelgeving. Vergunningverlening is ook de schakel tussen het LAP en het toezicht. Immers het LAP vormt geen directe handhavingsgrond, maar vormt een toetsingsgrond voor vergunningverlening (o.a. minimumstandaard). In het LAP wordt het belang van vergunningverlening als schakel onderkend. Het belang van vergunningverlening als noodzakelijke schakel voor een succesvolle handhaving reikt met de ontwikkeling van ketentoezicht en integrale handhaving nog verder, omdat ketentoezicht zich expliciet richt op de stroom of stromen die de

<sup>5</sup> Toezichthouders wijzen er op dat het aantal controlebezoeken geen maatstaf is voor het prestatieniveau van het toezicht. Een toezichthouder gaf ter illustratie van de prestatieverschillen het volgende voorbeeld: Een inspecteur die 20 bedrijfsbezoeken uitvoert onder het mom van “geveltoezicht” bij bedrijven waarvan het vermoeden is dat er geen overtredingen plaatsvinden of 5 bedrijfsbezoeken bij bedrijven waarvan het vermoeden is dat er overtredingen plaatsvinden waarbij indien nodig een handhavingstraject wordt ingezet. In het eerste geval zullen vermoedelijk geen overtredingen worden geconstateerd, in de tweede situatie wel.

keten verbindt. Indien de vergunningen niet voldoende op de verschillende schakels in de keten zijn afgestemd, raakt de toezichthouder de stroom mogelijk kwijt<sup>6</sup>.

Met de komst van de Wet milieubeheer is de eerste stap gezet naar integrale milieuwetgeving en biedt theoretisch de mogelijkheid om integrale milieuvergunningen te verlenen, waarop integraal toezicht en handhaving mogelijk is. In de praktijk zijn, zoals Biezeveld (2002) aantoont, meerdere wet- en regelgeving op dezelfde aspecten en inrichtingen van toepassing en al dan niet daarmee samenhangend, zijn meerdere instanties bevoegd. Hierdoor wisselt de mate waarin integraal toezicht kan worden gehouden. Het LAP wordt uitgevoerd door meerdere instanties, die vanuit verschillende invalshoeken opereren. Voor de milieuvergunningverlening aan afvalbe- en verwerkers is het LAP een belangrijk toetsingskader en biedt daarop toegespitste handvaten zoals de minimumstandaard. Tevens kan het LAP voor andere sectoren een belangrijk toetsingskader zijn, bijvoorbeeld sectoren waarbij belangrijke afvalstromen ontstaan, zoals autoprodukten. Bij deze sectoren is het LAP één van de relevante toetsingskaders. Bij de vergunningverlening aan deze sectoren is het aanbevelingswaardig om de verschillende wet- en regelgeving waar mogelijk op elkaar af te stemmen. De constatering dat meerdere wet- en regelgeving relevant kan zijn en meerdere instanties bevoegd zijn hoeft voor de uitvoering van het LAP geen knelpunt te zijn, maar wel een punt van aandacht om te voorkomen dat voor de handhaving enerzijds door toezichthouders dubbel werk moet worden gedaan en anderzijds tegenstrijdige vereisten worden opgelegd. Dit vereist afstemming en coördinatie en op onderdelen samenwerking de verschillende bevoegde instanties.<sup>7</sup>

Een afvalverbrander is geconfronteerd met enerzijds de eis om aan emissievereisten te voldoen en tegelijkertijd een energierendement te behalen terwijl ten behoeve van de te realiseren emissie in de vergunning middelvoorschriften zijn opgelegd die het gewenste energierendement onmogelijk maken.

### 2.3.3 Bevoegdheden bij handhaving

De artikelen 18.2a tot en met 18.2c van de Wet milieubeheer geven een verdeling van de bevoegdheden van de bestuursrechtelijke handhaving van de afvalregelgeving tussen de diverse overheden. De strafrechtelijke handhaving is gebaseerd op de Wet op de economische delicten (WED).

---

<sup>6</sup> Evaluatie ketenonderzoeken, NovioConsult 2003

<sup>7</sup> Hoewel dit aandachtspunt niet afvalspecifiek is, geldt dit voor afval in het bijzonder, omdat (afval)stromen en ketens elkaar kunnen kruisen. Daarnaast kan kenmerkend voor afvalstromen onder verschillende regimes vallen waardoor de afstemmingsbehoefte voor een integrale benadering wordt versterkt.



### **Bestuurlijke handhaving**

Bij de bestuursrechtelijke verdeling van bevoegdheden zijn in hoofdlijnen de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het bevoegd gezag dat belast is met de vergunningverlening voor een inrichting (gemeente, provincie, waterschap) is tevens belast met de handhaving van de afvalregelgeving voor die inrichting. Naast handhaving van de inhoudelijke voorschriften ziet het bevoegd gezag ook toe op de naleving van meldingen- en registratievoorschriften;
- voor de overige activiteiten is de handhaving zoveel mogelijk gekoppeld aan het gezag dat is bevoegd tot het stellen van regels ten aanzien van de activiteit. Zo is de Minister van VROM (in de praktijk de VROM Inspectie) verantwoordelijk voor de handhaving van de EVOA, de productregelgeving en de lijsten van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars. Ook is de Minister van VROM bevoegd gezag voor en belast met de handhaving van (kortweg) defensie-inrichtingen en laboratoria voor genetische modificatie;
- de provincies zijn belast met de handhaving van het verstrekken en aanwezig hebben van de begeleidingsbrief bij (binnenlandse) afvaltransporten. In de praktijk vindt deze handhaving veelal plaats in de vorm van transportcontroles die gezamenlijk met opsporingsdiensten worden georganiseerd en uitgevoerd. Ook stellen provincies toezichtsplannen op en voeren ze administratief toezicht uit;
- provincies en gemeenten zijn belast met de handhaving van afvalpreventie en afvalscheiding bij de inrichtingen waarvoor zij het bevoegd gezag zijn.

Voor de zorgplicht en activiteiten die buiten een inrichting plaatsvinden, zoals het buiten een inrichting storten of verbranden van afvalstoffen, vindt de toedeling van handhavingsbevoegdheden plaats op basis van de Wet verbetering handhavingsbevoegdheden (Stb. 2001, 517). In deze wet wordt de bevoegdheid tot handhaving in deze gevallen toebedeeld aan de diverse betrokken overheidsinstanties, waarbij het aan deze instanties is overgelaten om voor de handhavings-samenwerking precieze afspraken te maken over de feitelijke invulling.

Aandachtspunt is dat in de bestuurlijke handhaving het accent sterk ligt bij de handhaving van de regels die bij vergunning of AMvB zijn gesteld aan inrichtingen. Het toezicht op inrichtingenniveau kan de reguliere handhaving deels tekort schieten doordat bedrijven het niveau van één inrichting vele malen kunnen overstijgen. (onder andere door de fusies in de afvalketens. Hierdoor is de bedrijfsvoering en kennis geconcentreerd en worden één of meerdere afvalstromen geheel binnen één concern verwerkt. Dit terwijl het toezicht verspreid is over meerdere instanties en verankerd is in verschillende wet- en regelgeving).

### **Strafrechtelijke handhaving**

Voor de strafrechtelijke handhaving biedt de Wet op de economische delicten, naast en in combinatie met de reguliere milieu wet- en regelgeving, mogelijkheden voor het Openbaar Ministerie om te vervolgen. Hierbij behoort ook de mogelijkheid om bij overtreding van een groot aantal bepalingen van onder meer de

afvalstoffenregelgeving over te gaan tot het aanbieden van een transactie. De transactiebevoegdheid voor het bestuur, de zogenoemde strafrechtelijke transactie in handen van het bestuur, is gebaseerd op artikel 37 van de Wet op de economische delicten (zie ook Transactiebesluit milieudelicten (Stb. 2000, 320) en de Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten (Stcrt. 2000, 185). Het gaat dan met name om de wat lichtere milieudelicten. Het ingaan op het transactievoorstel houdt in dat van verdere vervolging wordt afgezien.

De toekenning van de transactiebevoegdheid is in eerste instantie beperkt tot een aantal proefprojecten. Ook het aantal overtredingen waarmee wordt geëxperimenteerd is beperkt, maar dit aantal wordt naar verwachting uitgebreid tijdens de duur van de projecten (tot 1 mei 2003). Tijdens de planperiode van het LAP (2002-2006) worden de mogelijkheden van deze transactiebevoegdheid bij overtreding van de afvalregelgeving uitgebreid.

#### 2.3.4 Van handhaving van individuele bedrijven naar ketentoezicht

Het toezicht op de naleving van regelgeving is traditioneel gezien op de individuele inrichting gericht. De laatste jaren is het besef gegroeid dat inzicht in de gehele keten een noodzakelijke voorwaarde is voor een efficiënt toezicht op de naleving van regels voor bepaalde risicovolle afvalstromen. Deze ketengerichte handhaving richt zich op alle schakels uit de keten van het ontstaan tot en met verwijdering van afvalstromen, vervuilde grondstromen, secundaire grondstoffen of producten. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de marktsituatie, de rol van de verschillende handhavende instanties en de handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid van de regelgeving.

Ketenonderzoek is een middel van integratie van het toezicht van de vijf regimes van Biezeveld (2002). Het LAP benadrukt de praktische voordelen van ketenonderzoek en –toezicht. Hiervoor vormt ketenonderzoek een praktijkinstrument om knelpunten tussen de vijf regimes te overbruggen. Voor het effectief inzetten van het instrument ketentoezicht is het noodzakelijk om voorafgaand een “ketenonderzoek” uit te voeren. Daarbij is ketenonderzoek geen éénmalig onderzoek, maar een nuttig instrument om eventuele zwakke schakels in de keten op te sporen. Vervolgens kunnen de daadwerkelijke handhavingsinspanningen zich daarop richten. Daarnaast kunnen eventuele omissies in de regelgeving naar het beleid worden teruggedoppeld. Idealiter zou ketenonderzoek onderdeel moeten uitmaken van ketentoezicht en zou ketenonderzoek op meerdere momenten in de beleidscyclus moeten plaatsvinden. Enerzijds wordt daardoor het lerend vermogen versterkt<sup>8</sup>, anderzijds levert ketenonderzoek specifieke informatie (markt-

---

<sup>8</sup> Evaluatie ketenonderzoeken, NovioConsult 2003

ontwikkelingen, beleidsevaluatie en uitvoeringsgegevens) op waarmee prioritering c.q. gericht sturing kan plaatsvinden.

Bij wijzigingen in regelgeving of beleid moeten de consequenties van de wijzigingen voor de betreffende keten in beeld worden gebracht. Vervolgens moeten de handhavende instanties vóór de inwerkingtreding van de desbetreffende wetgeving van die consequenties op de hoogte worden gesteld. Zij kunnen zich dan tijdig instellen op de consequenties van de wijziging voor het ketentoezicht.

Ter ondersteuning van het ketentoezicht is een goede monitoring vereist. De monitoring geschiedt onder meer op basis van de meldingen- en registratiegegevens. Het ketentoezicht heeft derhalve consequenties voor de opzet en organisatie van de regelgeving op het terrein van het melden en registreren van afvalstoffen<sup>9</sup>. Het initiatief voor het verrichten van ketenonderzoek wordt in de meeste gevallen door de VROM Inspectie genomen. Alle handhavingspartners kunnen een bijdrage leveren aan ketenonderzoek, zeker daar waar zij voor vergunningverlening een bepaalde betrokkenheid hebben.

In de afgelopen periode heeft onder meer ketenonderzoek plaatsgevonden naar onder meer het beheer van grondstromen, bouw- en sloopafval en afvalstoffen in de landbouw. In de komende planperiode van het LAP worden jaarlijks enkele afvalstromen aangewezen die in aanmerking komen voor ketenonderzoek. In 2003 worden door de VROM Inspectie ketenonderzoeken uitgevoerd naar wit- en bruingoed, teerhoudend asfaltgranulaat, asbest en bouwstoffen.

Voor het verkrijgen van inzicht in de keten en het uitoefenen van ketentoezicht is samenwerking tussen de handhavende instanties noodzakelijk, omdat ketens zowel de grenzen van gemeenten, provincie en Nederland overschrijden als dat ketens zelden geheel binnen de bevoegdheid van één instantie bevinden. In samenwerkingsverbanden kan optimaal gebruik worden gemaakt van de informatie en de ervaring waarover de afzonderlijke instanties beschikken over de verschillende schakels in de keten.

### 2.3.5 Aandachtspunten handhaving afvalbeheerketen

De vorige paragraaf toont aan dat een samenwerkingsstructuur bij handhaving voor ketentoezicht een noodzaak is. In welke mate samenwerking noodzakelijk en mogelijk is binnen de bestaande structuren, is vooral bij de ketengerichte handhaving een aandachtspunt. Immers voor ketentoezicht is een gestroomlijnde

---

<sup>9</sup> Uit de evaluatie van ketenonderzoeken blijkt één van de zwakke schakels in ketens het administratief kunnen volgen van stromen te zijn. Problemen daarbij zijn o.a. afhankelijkheid van informatieverstrekking, verschillende en/of niet bruikbare definities en onbekendheid van overheid en bedrijfsleven met administratieplicht.

toezichtketen wenselijk, omdat er niet sprake is van één ketengebonden toezichthouder, maar vaak van meerdere toezichthoudende instanties, terwijl meerdere ketens van afvalstromen steeds meer binnen één concern worden be- en verwerkt. Dergelijke omvangrijke afvalbe- en verwerkers hebben met diverse bevoegde instanties te maken en beschikken over een aanzienlijke hoeveelheid geconcentreerde kennis, terwijl deze kennis en bevoegdheden over meerdere toezichthoudende instanties zijn verdeeld.

**Een praktijkvoorbeeld van afstemmingsproblemen tussen twee bevoegde instanties**

*Een afvalverwerker hanteert een proces waarmee hij over een bepaalde constante verwerkingscapaciteit beschikt. Het afvalaanbod is niet constant en kent grote pieken en dalen. Het bedrijfsproces is economisch alleen rendabel als dit constant kan plaatsvinden. De afvalverwerker slaat daarom meer afval op dan hem is vergund. De afvalverwerker heeft bij de provincie een goede reputatie. De provincie gedooft de situatie "passief" en onderzoekt de mogelijkheden voor een nieuwe vergunning. De VROM-Inspectie kan zich niet in gang van zaken vinden en start een juridische procedure. Dit leidt tot een aanzienlijke gerechtelijke procedure, waarbij uiteindelijk de VROM-inspectie haar procedure tegen de provincie stopt en de afvalverwerker een aangepaste vergunning krijgt. De provincie betwijfelt welk (milieu)belang met deze handelswijze ooit is beoogd.*

**Bovenregionale karakter**

Een afvalbeheerketen heeft in de meeste gevallen een bovenregionaal karakter en overschrijdt in veel gevallen zelfs de landsgrenzen. Door gericht onderzoek naar de actoren die bij deze afvalverwijderingsketen zijn betrokken en naar de factoren die een rol spelen bij het gedrag van de keten, gecombineerd met samenwerking en informatie uitwisseling tussen de handhavingspartners over de diverse schakels, neemt het inzicht in de keten en daarmee de mogelijkheid van een betere handhaving toe.

**Voorbeeld**

*Een Asbestsaneringsbedrijf dat in gemeente A een dwangsom heeft opgelegd gekregen, kan in gemeente B zonder problemen haar bedrijfsvoering voortzetten en dezelfde overtredingen opnieuw maken. Gemeente B zal opnieuw de administratieve rechtsgang moeten doorlopen, immers de dwangsom is alleen van toepassing binnen gemeente A. Het toepassen van strafrechtelijke rechtsgang is in dergelijke situatie effectiever.*

**Gebiedsgerichte handhaving buitengebied**

Bij gebiedsgerichte handhaving in het buitengebied heeft men te maken met een breed scala van wettelijke regelingen, die elk op zich specifieke deskundigheid vereisen. Om deze reden wordt voor het buitengebied in toenemende mate de behoefte aan een geïntegreerde en gecoördineerde gebiedsgericht aanpak van de handhaving van milieu- en 'aanpalende' wetgeving gevoelt. Voor afvalstoffenregelgeving kan hierbij in het bijzonder worden gedacht aan het storten en verbranden buiten inrichtingen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> B&A-groep heeft hierover in 2001 een quick scan uitgevoerd in het kader van het programma Handhaven op niveau van het Ministerie van Justitie.

### **Gecoördineerde bedrijfsbezoeken**

Gecoördineerde bedrijfsbezoeken betekenen dat in dat toezichthoudende ambtenaren voor verschillende wetten gezamenlijk het bedrijfsbezoek verrichten. Een dergelijke coördinatie heeft als voordeel dat het bedrijf slechts één keer wordt bezocht in plaats van diverse keren door verschillende toezichthouders. Een gecoördineerd en gezamenlijk bedrijfsbezoek biedt de mogelijkheid om een gezamenlijke (integrale) verslaglegging te maken en indien nodig een gezamenlijk handhavingstraject te starten. Tevens voorkomt men dat hetzelfde werk door verschillende toezichthouders opnieuw gedaan moet worden.

### **Toepassing verruimde reikwijdte**

Ook voor de onderwerpen afvalpreventie en afvalscheiding is coördinatie bij bedrijfsbezoeken van belang. Voor bedrijven liggen deze onderwerpen dikwijls in dezelfde sfeer en kunnen ook aanverwante onderwerpen als energie- en waterbesparing worden betrokken.

### **Regionale samenwerkingsstructuren**

Inmiddels zijn er regionale samenwerkingsstructuren gevormd waarin toezichthoudende en opsporingsinstanties samenwerken. Het gaat hier om bestuursovereenkomsten omvattende samenwerkingsverbanden waarin alle handhavende instanties, zowel de strafrechterlijke als de publieksrechterlijke, zijn vertegenwoordigd. De samenwerkingsverbanden zijn momenteel landsdekkend.

In deze samenwerkingsverbanden worden probleembedrijven geselecteerd die door de handhavende instanties gezamenlijk worden bezocht. Daardoor weet men precies van elkaar wat men doet en het betrokken bedrijf wordt eenduidig benaderd. Een voorbeeld van een dergelijke structuur is het project Handhaving Probleembedrijven Rijnmond, dat als doel heeft een projectmatige aanpak van probleembedrijven in die regio.

Een dergelijke projectstructuur blijkt in de praktijk grote meerwaarde op te leveren: er vindt regelmatig uitwisseling van informatie en ervaringen plaats en er worden handhavingprojecten uitgevoerd waarin toezicht- en opsporingsinstanties samenwerken.<sup>11</sup>

### **Professionalisering**

Deze professionalisering uit zich op handavingsgebied in het gebruik van 'compliance-programma's', waartoe enkele ondernemingen het initiatief hebben genomen. De compliance gedachte is momenteel sterk in opkomst bij het bedrijfsleven, wat bijvoorbeeld leidt tot een actieve opstelling en grote betrokkenheid bij de voorbereiding van vergunningen. Deze ontwikkelingen in de markt vragen om een hierop afgestemde wijze van handhaven.

---

<sup>11</sup> Zie ook: Blomberg en Michiels, 1998.

### 2.3.6 Handhaving van specifieke onderdelen van het LAP

In het LAP is een overzicht gegeven van het instrumentarium dat wordt ingezet in het afvalstoffenbeleid. Met name de regulerende instrumenten en maatregelen vereisen specifieke aandacht van de handhaving. Voorbeelden daarvan zijn het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering, in het bijzonder de stookwaarde van brandbaar (rest)afval. De capaciteit in menskracht van de VROM Inspectie is specifiek voor de controle op de afvalstromen en het afvalstoffenbeleid uitgebreid van zes naar tien fulltime personen<sup>12</sup>.

Een belangrijk aspect van het LAP is de inzet op uniformering van beleid en maatregelen, onder meer door de bepaling dat ieder bestuursorgaan bij de uitoefening van eigen bevoegdheden rekening moet houden met het LAP. Deze versterking van uniformiteit in beleid en uitvoering kan positief uitwerken op de naleving en daarmee op de in te zetten handhaving.

#### **EVOA**

Voor de handhaving van de EVOA voert de VROM Inspectie samen met andere handhavingpartners (zoals douane, RVI, KLPD en provincies) jaarlijks een groot aantal transportcontroles uit, waarbij controle op een aantal regelingen plaatsvindt. Tevens voert de VROM Inspectie, mede op basis van deze transportcontroles, een aantal nazorgcontroles bij bedrijven uit. Het gaat hierbij om bedrijven die transporten van afvalstoffen uitvoeren die belangrijke risico's voor het milieu kunnen veroorzaken.

In 2001 is de handhavingstrategie van de VROM Inspectie voor de EVOA geëvalueerd en aangepast. Daarbij is ook de communicatie over de handhaving met de doelgroepen (bedrijfsleven, politiek, andere overheden) belangrijk versterkt.

De handhaving van de EVOA wordt in de planperiode van het LAP ook internationaal verder uitgewerkt, waardoor binnen de Europese Unie een samenhangend handhavingbeleid tot stand komt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden als het Europees netwerk voor de implementatie en handhaving van milieuwetgeving (IMPEL) en Transfrontier Shipments of Waste (TFS).

Het accent in het werk van de handhaving (VROM Inspectie) zal liggen op transporten naar niet EU landen. Fysieke controles blijven tot het reguliere handhavingspakket horen.

#### **Productregelgeving**

Voor de handhaving van de productregelgeving heeft de VROM Inspectie de afgelopen jaren controles uitgevoerd op de naleving van het besluit KCA-logo en diverse beheerbesluiten (batterijen, banden, verpakkingen en wit- en bruingoed). Deze controles bleken bijzonder effectief voor het bewerkstelligen van een adequaat naleefgedrag door de betrokken bedrijven. De controles worden in de planperiode van het LAP periodiek herhaald.

---

<sup>12</sup> Landelijk Afvalbeheersplan 2002 - 2012

### **Vergunningvoorschriften en minimumstandaarden**

De eis dat regelgeving de toets van handhaafbaarheid moet kunnen doorstaan, geldt niet alleen voor wet- en regelgeving op centraal niveau, maar zeker ook voor de vergunningvoorschriften die door de vergunningverlenende instantie worden geformuleerd. Het is de verantwoordelijkheid van de vergunningverlenende instanties om heldere en eenduidige voorschriften te formuleren. Hierbij moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan een goede afbakening van de in de voorschriften gebruikte begrippen, zodat zij slechts voor één uitleg vatbaar zijn. Een goede afbakening van begrippen als 'jaarvrachten', 'periodiek' en 'jaargemiddelden' is essentieel als men de vergunninghouder op de naleving van het desbetreffende voorschrift wil aanspreken.

De eis van een heldere en eenduidige formulering geldt in het bijzonder voor de vertaling van de minimumstandaard in de vergunning. Deze vertaling moet concreet worden geformuleerd en niet in de vorm van een algemene formulering waarop vervolgens niet kan worden gehandhaafd. Dit betekent dat de minimumstandaard afrekenbare criteria dient te bevatten, bijvoorbeeld in de vorm van concrete percentages, en een goede definiëring van begrippen. Voorts verdient het de voorkeur om de formulering zoveel mogelijk te richten op het resultaat en niet op de te gebruiken techniek. De aandacht van de VROM Inspectie richt zich in de planperiode van het LAP mede op het tijdig en volledig implementeren van de minimumstandaard in vergunningvoorschriften.

De feitelijke handhaving van vergunningen en algemene regels, de minimumstandaarden, afvalpreventie en afvalscheiding is een taak van provincies en gemeenten. Omdat de taken van deze overheden op het gebied van handhaving van vergunningen, melden en registreren nauwelijks veranderen door dit LAP, wordt uitgegaan van een continuering van de reguliere controles.

## **2.4 Knelpuntanalyse**

Hieronder staat een opsomming van de geconstateerde knelpunten op basis van de documentenanalyse terzake de wet- en regelgeving, het LAP en de landelijke beleidsdocumenten op het gebied van de handhaving. In deze lijst is nog geen rekening gehouden met lopende onderzoeken op het terrein van onder meer de handhaafbaarheid van de milieuregelgeving, de herijking van de milieuregelgeving, de professionalisering van de handhaving, de nulmeting handhaving en de landelijke evaluatie van de servicepunten handhaving. De uitkomsten van deze onderzoeken waren daartoe nog niet beschikbaar.

### 2.4.1 Knelpunten

De onderstaande potentiële knelpunten zijn voornamelijk gericht op de samenhang tussen het LAP als beleidskader en de handhaving van inrichtingen.

- De betrokkenheid en prioriteitstelling van de productbenadering en producentenverantwoordelijkheid door overheidsinstanties nemen af naarmate de overheidsinstantie op een hiërarchisch lager niveau bevindt. Overheden zoals afdelingen milieu van gemeenten zijn qua vergunningverlening hoofdzakelijk gericht op inrichtingen. De perceptie waarvan uit het LAP en de doelstellingen ontstaan zijn, zijn voor beleidsmedewerkers bij VROM beleidsdirectie SAS vanzelfsprekender dan voor ambtenaren op gemeentelijk niveau. Op basis van een interviewronde langs een aantal provincies en gemeenten blijkt een zeer wisselende attitude ten opzichte van het LAP te bestaan<sup>13</sup>. Betwijfeld wordt of het LAP “**passieve**” instanties genoeg motiveert om het LAP adequaat te implementeren en uit te voeren<sup>14</sup>. Hierbij gaat het redenen als:
  - VROM wordt gezien als de “probleem” eigenaar. Het probleem wordt niet (in voldoende mate) gedeeld door de betreffende instantie en/of de oplossing (het LAP) wordt niet gedeeld<sup>15</sup>.
  - regionale en lokale problematiek leidt tot een afwijkende prioriteitstelling;
  - door capaciteitsproblemen vindt er geen toezicht en handhaving op adequaat niveau plaats. Veelal wordt het zo geheten “piep”systeem gehanteerd: “Als er geen klachten zijn, dan zijn er geen problemen”. Toezicht en handhaving krijgen in dergelijke situaties een lagere prioriteit. Pas bij binnengekomen klachten wordt er toezicht gehouden.
  - de status en toepassing van het LAP worden geïnterpreteerd als beleidsvrijheid.Omdat niet bekend is hoe groot deze groep van “passieve” bevoegde instanties is, kan geen uitsluitel gegeven worden over de mate waarin implementatie en uitvoering van het LAP door andere overheden weerstand ondervindt. De essentie is dat door weerstand of een andere prioriteitstelling van de bevoegde instanties, het niet vanzelfsprekend is dat het LAP één op één wordt geïmplementeerd en uitgevoerd.
- Een aantal vergunningverleners heeft scepsis over mogelijkheden om de beoogde eenduidigheid te realiseren, doordat enerzijds niet alle inrichtingen gelijktijdig een nieuwe/herziene vergunning krijgen en anderzijds wet- en regelgeving continue aan verandering onderhevig zijn en tenslotte inrichtingen en

---

<sup>13</sup> In het volgende hoofdstuk wordt dieper in gegaan op de beschikbare capaciteit en inzet van middelen.

<sup>14</sup> Bij de totstandkoming van het LAP zijn gemeenten en provincies betrokken geweest. Hierbij moet rekening worden gehouden dat de bij de totstandkoming van het LAP betrokken instanties overwegend een meer positieve attitude en actiever participeren in de uitvoering dan instanties die niet betrokken zijn en of een negatieve of passieve attitude jegens het LAP hebben.

<sup>15</sup> In hoeverre het genoemde bezwaar gebaseerd is op het motief “Niet door ons bedacht”, is niet duidelijk.



markt ook dynamisch zijn. Terecht kan worden afgevraagd of het niet realiseren van een 100% eenduidige benadering van inrichtingen een grote invloed heeft de doelbereiking van het LAP<sup>16</sup>.

Het onderstaande knelpunt is voornamelijk gericht op de samenhang tussen het LAP als beleidskader en de handhaving buiten inrichtingen.

- Rol verdeling bestuurlijke bevoegdheid op basis van de Wet milieubeheer onduidelijk. Het zogenoemde JoJo effect. Dit effect treedt op als een inrichting qua omvang over de grens gaat waarvoor de gemeente bevoegd is en daardoor onder de bevoegdheid van de provincie valt. De vraag in dergelijke situaties is of gemeenten moeten handhaven zou dat de inrichting weer aan de voorschriften voldoet of dat de provincie eerst moet bekijken of het mogelijk is om een vergunning te verlenen voor de nieuwe omvang dan wel de provincie moet handhaven omdat het een inrichting betreft die draait zonder adequate milieuvergunning. Dit probleem is aangepakt middels de Wet verbetering handhavingsbevoegdheden. (Wm art. 18.14a).

De provincie Noord Brabant hanteert de regel dat als een inrichting de bevoegdheidsgrens overschrijdt onder provinciale bevoegdheid valt als bij de provincie een vergunningsaanvraag wordt ingediend voor de nieuwe omvang. Indien de inrichtingsdrijver niet van plan is om op een dergelijke omvang zijn inrichting te exploiteren, valt hij onder het gezag van de gemeenten. Zij dienen vervolgens handhaving toe te passen.

In de provincie zijn enkele agrarische bedrijven die etensresten bijvoeren en hiervoor een opslag op hun erf hebben. Op basis van de jurisprudentie moet deze opslag als een afvalopslag worden beschouwd en daarmee vallen deze agrarische inrichtingen onder de provinciale bevoegdheid, terwijl agrarische bedrijven in principe onder de bevoegdheid van gemeenten valt. De staatssecretaris bereidt momenteel een circulaire voor, echter juridisch zal de bevoegdheid bij de provincies blijven liggen. Dit is volgens de provincie gezien de aard van de problematiek niet wenselijk.

De bovenweergegeven bevoegdheidsdiscussie speelt landelijk en wordt gevoed door management motieven zoals de beperkte capaciteit en het beperken van uitvoeringskosten van eventuele handhaving hoewel gelijktijdig wordt aangegeven dat deze motieven maatschappelijk niet aanvaardbaar worden geacht.

Een ambtenaar van andere provincie gaf aan dat de kosten van handhaving meespelen bij de overwegingen om tot handhaving over te gaan. In zijn ogen kan de VROM-Inspectie eenvoudig dwingen tot handhaving terwijl de uitvoering en afhandeling een probleem voor o.a. de provincie is.

De hierboven weergegeven voorbeelden moeten niet als een teken van onwil worden beschouwd, maar als een signaal dat lagere overheden bij het toepassen van middelen als bestuursdwang een zorgvuldigheid moeten betrachten die past bij de omgeving. Dit betekent dat bij het toepassen van nieuwe (strengere) regelgeving door lagere overheden rekening moet worden gehouden met de omge-

<sup>16</sup> VROM beleidsdirectie SAS geeft aan dat in veruit de meeste gevallen de minimumstandaard uit het LAP aansluiten (overeenkomen) met de huidige praktijk. De implementatie van de minimumstandaarden is in dit geval al geschied en zal niet tot weerstand leiden. Daar waar de minimumstandaard niet overeenkomt met de huidige praktijk, bijvoorbeeld omdat er wordt voorzien in een stortverbod kan de situatie anders zijn.

vingsgevoeligheid en een één op één implementatie en uitvoering niet vanzelfsprekend is en/of er sprake kan zijn van vertraging doordat er op lagere niveaus opnieuw afwegingen plaatsvinden.

De onderstaande knelpunten zijn voornamelijk gericht op de samenhang tussen het LAP als beleidskader en administratief toezicht. Administratief toezicht vormt een belangrijk onderdeel voor het zicht en toezicht op afvalstromen. Het werken met administratief gesloten systemen heeft ontwikkeling door gemaakt waardoor:

- De indruk ontstaat dat ieder bevoegd gezag een eigen administratieve verplichting oplegt aan inrichtingen en transporteurs. Inhoudelijk verschillen deze administratieve verplichtingen en de wijze van verzamelen van deze administraties door bevoegde instanties varieert. hierdoor zijn:
  - administraties tussen bedrijven binnen één gebied (provincie) niet te vergelijken;
  - administraties tussen bedrijven uit verschillende provincies zijn niet te vergelijken;
  - administraties van verschillende inrichtingen behorend tot één concern zijn niet te vergelijken;
  - administraties van provincies zijn onderling niet uitwisselbaar.Hierdoor wordt er veel informatie verzameld, terwijl deze moeilijk tot niet te controleren is en geen (in)zicht op de afvalstromen oplevert.
- In afvalketens wordt veel met certificeringen gewerkt. Voor de overheid kan certificering voordelen hebben, indien certificering bijdraagt aan kwaliteitsverhoging van producten en diensten. Of de certificering voordelen heeft hangt af van de mate waarin adequaat toezicht (kan) wordt gehouden. Een succesvolle certificering van afvalstoffen heeft een aantal complicerende factoren heeft Dit heeft de volgende consequenties:
  - zoals reeds eerder gesteld heeft afval een negatieve waarde, wanneer middels certificering aangetoond wordt dat het geen afval betreft dan heeft dezelfde stof een positieve waarde. Voor een civieltechnische toepassing van een gecertificeerde stof is het in de toepassing niet waarneembaar dat deze stof foutief is gecertificeerd. Het is daardoor aanneemelijk dat gebruiker tegen de producent van het foutief gecertificeerde product geen bezwaar zal maken. Immers civieltechnisch voldoet het product;
  - stromen worden aan het begin van de afvalketen gecertificeerd, eenmaal goed gecertificeerde partijen of stromen vallen moeilijk administratief te controleren;
  - er wordt gewerkt met partijcertificeringen, terwijl één partij uit meerdere deelpartijen bestaat. Deze partij gaat als één homogene partij in de administratie terwijl de herkomst en samenstelling kan verschillen.
  - certificeringbevoegde instanties zijn overwegend instanties met eigen (economische) belangen. Het toezicht op de uitvoering is niet in alle gevallen geregeld en indien wel zijn de toezichtmogelijkheden beperkt en de handhavingmogelijkheden miniem.

- In de bestaande vergunningen worden administratieve voorwaarden niet in voldoende mate afgestemd met de landelijke registratiesystemen.
- Door de huidige wijze van toezicht kunnen relaties tussen inrichtingen die onder één en dezelfde toezichthouder vallen moeilijk worden gecontroleerd. Laat staan dat het mogelijk is om relaties tussen inrichtingen te controleren wanneer er meerdere toezichthouders bevoegd zijn. Het koppelen van diverse administraties van toezichthouders onderling is moeilijk. Dit geldt voor zowel het intern koppelen als het koppelen en uitwisselen van administraties tussen toezichthoudende instanties onderling.
- Definities van stromen:
  - de registratiecodes zijn te breed gedefinieerd. Hierdoor is het mogelijk om partijen te mengen en zijn deelstromen niet te traceren;
  - voor hetzelfde product zijn verschillende registratiecodes (EVOA versus landelijke registratie, waardoor soms dubbeltellingen plaatsvinden of stromen ophouden te bestaan);
  - één en hetzelfde product kan zowel grondstof als afvalstof zijn. Dit maakt het voor de be- en verwerkers complex, maar idem voor de toezichthouders.

Het onderstaande knelpunt is voornamelijk gericht op de samenhang tussen het LAP als beleidskader en de handhaving betreffende de informatievoorziening.

- Landelijk is de informatievoorziening voor de handhaving slecht georganiseerd. Op het niveau van de SEPH's is nauwelijks invulling gegeven aan de verplichting tot het instellen van een geautomatiseerde informatie-uitwisseling. Ook is er landelijk geen centraal informatiepunt waar alle voor de handhaving interessante informatie wordt gebundeld of gecoördineerd, zoals bijvoorbeeld het geval bij sociale verzekering, belastingdienst ed. Punt van aandacht hierbij is de privacybescherming.

#### 2.4.2 Aanbevelingen

- Om de beoogde resultaten te bereiken dient het LAP een duidelijke vertaling voor de vergunningverlening op inrichtingenniveau te bevatten. De minimumstandaard biedt daartoe een handvat, echter Aandachtspunten hierbij zijn:
  - handhaafbare vergunningen verlenen;
  - een vertaling van het LAP naar concrete vergunningverleningssituaties, bijvoorbeeld per sectorplan (indien mogelijk) aangeven welke inrichtingen bij deze afvalstroom betrokken zijn en welke aspecten in de vergunning opgenomen kunnen worden. (de minimumstandaarden hebben hoofdzakelijk betrekking op afvalverwerkende inrichtingen);
  - voor vergunningverleners is, zeker wanneer er binnen het team van vergunningverleners weinig mogelijkheden zijn voor specialismen, het een toegevoegde waarde om aan te geven waar bepaalde afvalstromen in de

keten ontstaan. Bij welke type inrichting moet men rekening houden met welke (afval)stromen.

- Idem een vertaling van het LAP naar handhavingsprioriteiten voor gemeente en provincies. Duidelijk aangeven welke problemengevallen vanwege een landelijk belang aangepakt moeten worden. Bij voorkeur ook een tegenprestatie aanbieden. Hiermee wordt voorkomen dat één gemeente de kosten moet dragen voor de handhaving van een landelijk issue.
  - handhavingsprogramma's afstemmen en pogen een landelijke prioriteitstelling (o.a. op basis van het LAP) te combineren met lokale issues;
  - voorkomen dat een schakel wordt geoptimaliseerd, in plaats van de keten.
- Samenwerking tussen diverse overheidsinstanties. Het LAP stuurt sterk op samenwerking in de keten. Om deze samenwerking te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat rekening wordt gehouden met de verschillende belevingen. Deze belevingen zijn per instantie dan wel afdeling en mogelijk per ambtenaar verschillend. Uit de interviews blijkt dat de beleving zich af binnen onderstaande bandbreedte bevindt:

1. Een lagere overheid beschouwd een initiatief van de VROM als een aanjager voor bepaalde processen, daar kan een provincie en gemeente goed op meeliften. Zoals bijvoorbeeld de reeds uitgevoerde Ketenonderzoeken & de implementatie van het Vuurwerkbesluit. Van bestuurders en ambtenaren met deze beleving valt een positieve en actieve houding ten opzichte van het LAP te verwachten.
2. Een lagere overheid beschouwt een initiatief van VROM als een probleem van VROM, waarbij de oplossing van achter een bureau is bedacht. Hierbij wordt door VROM binnen korte tijdspanne veel geld en menskracht op één issue gezet en geen rekening wordt gehouden met reeds bestaande structuren. Na de mode gril van VROM zitten de lagere overheden opgezaald met diverse handhavingstrajecten en een verstoorde dialoog met het veld. Bestuurders en ambtenaren die zich meer tot deze beleving geneigd voelen zullen sceptisch en passiever tegenover het LAP staan dan eerder genoemde beleving.

Het is voor een succesvolle implementatie en uitvoering van het LAP wenselijk dat de laatste beleving in een zo gering mogelijke mate voorkomt. Draagvlak voor het LAP door de bij de uitvoering van het LAP benodigde partners is daarmee essentieel.

- Om binnen het hiervoor weergegeven spectrum tot resultaten te komen zal er een gezamenlijke prioriteitstelling moeten plaats vinden op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau (landelijk stelde de LCCM (tegenwoordig ALOM) prioriteiten vast die doorvertaald moeten worden in de provinciale en gemeentelijke handhavingsprogramma's en op het niveau van de SEPH's). De prioriteitstelling gaat verder dan welk issue boven een ander gaat of dat het een kernbepaling betreft. Er moet voldoende rekening worden gehouden met het feit dat handhaving overwegend een traject van de langere adem is en dat voortschrijdend inzicht mogelijks maar dat de prioriteitstelling ontdaan wordt van landelijke, regionale of lokale modegrillen. Een aanvullend knelpunt is dat een landelijk probleem op lokaal of regionaal niveau moet worden aangepakt met financiële en materiele middelen van gemeenten of provincies. Dit maakt de

uitvoering kwetsbaar want op ieder bestuursniveau vindt er bewust dan wel onbewust een her-allocatie van middelen plaats.



### 3. Handhaving per instantie

In dit hoofdstuk wordt per handhavende instantie een algemeen beeld van geschetst van de handhaving afvalstoffenregelgeving. Achtereenvolgens worden provincie, gemeente, VROM-Inspectie, KLPD, politie, douane en OM behandeld. Op de samenwerking tussen de bij de handhaving betrokken instanties wordt afzonderlijk ingegaan in het hoofdstuk over de SEPH's. Bij de selectie van de te onderzoeken handhavende instanties is het LAP nadrukkelijk als kader gebruikt. Gegeven het feit dat het LAP zich niet richt op afvalwater zijn de waterschappen in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat zeker in geval van samenwerking de waterschappen een bijdrage (kunnen) leveren aan de handhaving afvalstoffen.

Per organisatie is getracht zoveel mogelijk een identieke structuur van behandeling aan te houden. Dit was niet altijd mogelijk om redenen van grote verschillen tussen de organisaties, de aard en omvang van de verstrekte c.q. verkregen informatie en de omvang van de steekproef bij de betreffende organisatie.

Per instantie worden steeds de onderstaande aspecten behandeld:

- rol/positie in de handhaving
- organisatie
- capaciteit
- taken/activiteiten
- werkproces en samenwerking
- resultaten
- knelpunten (kwantitatief)
- knelpunten (kwalitatief)

#### 3.1 Provincie

In het kader van het onderhavige onderzoek is een vragenlijst uitgezet bij alle twaalf provincies. In deze vragenlijst is vooral ingegaan op de kwantitatieve gegevens over de handhaving afvalstoffenwetgeving. Daarnaast zijn er bij vijf provincies diepte-interviews afgenomen, waarbij nader is ingegaan op de kwalitatieve aspecten en de achtergrond en de knelpunten bij de uitvoering van de handhaving zoals die in de vragenlijst is aangegeven. Niet alle vragenlijsten zijn geretourneerd, hierdoor is de weergave van de kwantitatieve gegevens niet compleet. De redenen van non respons zijn: te weinig tijd of niet gelukte overdracht aan plaatsvervangend respondent. De kwalitatieve informatie is gebaseerd op de diepte-interviews.

### **Rol en positie in de handhaving**

De wettelijke taken en bevoegdheden van provincies ten aanzien van de handhaving afvalstoffenregelgeving bestaan onder andere uit:

1. Vergunningverlening en handhaving van inrichtingen waar afvalstoffen worden opgeslagen en be- of verwerkt.
2. Het verlenen van ontheffingen voor het storten buiten inrichtingen in uitzonderingssituaties.
3. Het zorgdragen dat de regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt inrichting waarvoor de provincie het bevoegd gezag zijn.
4. Het uitvoeren van stimulerende activiteiten, zowel voor inrichtingen waarvoor zijzelf bevoegd gezag zijn als voor inrichtingen waarvoor de gemeente dat is.
5. Het ondersteunen van gemeenten bij het bevorderen van afvalpreventie en afvalscheiding van huishoudelijke afvalstoffen.

Provincies kunnen aanvullend beleid opstellen als de regionale situatie daar om vraagt. Dit provinciaal beleid moet binnen de kaders van het LAP blijven en zoveel mogelijk uniform zijn aan het LAP.

Van alle handhavende instanties nemen provincies een groot deel van de afvalstoffenregelgeving voor hun rekening. Vooral door de bevoegdheid voor afval be- en verwerkende bedrijven op inrichtingniveau heeft de provincie een grote rol in de afvalhandhaving. Daarnaast regelt de provincie middels Provinciale Milieuverordeningen (PMV's) de afvaltransporten van inrichting naar inrichting.

Op regionaal niveau is de provincie de trekker van de bestuursovereenkomst (BOK). Zie paragraaf over handhavingssamenwerking (seph's).

Hieronder is per provincie in tabelvorm aangegeven voor hoeveel Wm-inrichtingen zij bevoegd gezag is en wat het aandeel Wm-inrichtingen afvalbe- en afvalverwerking hiervan is.



Aantal provinciale Wm inrichtingen die gehandhaafd worden op afvalstoffenregelgeving (inclusief aantal be- en verwerkers van afval)

Provincie	Aantal Wm-inrichtingen (aantal be- en verwerkers van afval)
Friesland	340 (218)
Groningen	252 (188)
Drenthe	170 (95)
Overijssel	366 (239)
Flevoland	91 (58)
Gelderland	621 (381)
Utrecht	270 (215)
Noord-Holland	540 (pm)
Zuid-Holland <sup>1</sup>	829 (495)
Zeeland	370 (170)
Noord-Brabant	712 (473)
Limburg	385 (250)

1) Provincie Zuid-Holland inclusief DCMR Milieudienst Rijnmond

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat gemiddeld circa 60% van de provinciaal bevoegde Wm-inrichtingen bestaat uit afvalverwerkende en afvalbewerkende bedrijven.

### Organisatie

De organisatie van de handhaving voor de afvalstoffenregelgeving is per provincie verschillend ingericht. De reden voor de verschillende wijze waarop de handhaving is georganiseerd, ligt in de interne historisch-organisatorische ontwikkeling.

#### *Organisatie handhaving van Wm-inrichtingen*

Bij de meeste provincies is de handhaving opgedeeld in een afdeling be- en verwerkers van afvalstoffen en een afdeling bestaande uit overige (industriële) Wm-inrichtingen. Binnen het kader van dit onderzoek is bij dit organisatiemodel aangesloten om zoveel mogelijk uniformiteit in de gegevensverzameling te krijgen.

In de onderstaande tabel is een verdeling gemaakt van de tijdsbesteding aan handhaving Wm-inrichtingen opgedeeld naar afvalstoffenregelgeving en overige regelgeving. Uit deze tabel blijkt dat de meeste tijdsbesteding voor de handhaving afvalstoffenregelgeving uitgaat naar afvalbewerkers en –verwerkers. Circa 65% van de tijdsbesteding bij afvalverwerkers en –bewerkers wordt besteed aan afvalstoffenregelgeving tegen 5 tot 10% bij de overige provinciale Wm-inrichtingen. De overige regelgeving gaat over voorschriften ten aanzien van bodem, water, lucht, geluid, energie, et cetera.

Verdeling in tijdsbesteding van handhaving Wm-inrichtingen (gemiddelde over de provincies)

Tijdsbesteding	Procentueel aandeel
Gemiddelde tijdsbesteding handhaving afvalstoffenregelgeving bij Wm- inrichtingen be- en verwerking van afval	65 %
Gemiddelde tijdsbesteding handhaving milieuregelgeving (niet zijnde afvalstoffenregelgeving) bij Wm- inrichtingen be- en verwerking van afval	35 %
Totaal	100 %

De handhaving van milieuregelgeving bij Wm-inrichtingen, niet zijnde afvalbewerkers en –verwerkers, bestaat ook voor een deel uit afvalstoffenregelgeving. Het aandeel van deze handhaving is weergegeven in de onderstaande tabel.

Verdeling in tijdsbesteding van handhaving Wm-inrichtingen (gemiddelde over de provincies)

Tijdsbesteding	Procentueel aandeel
Gemiddelde tijdsbesteding handhaving afvalstoffenregelgeving bij Wm- inrichtingen be- en verwerking van afval	5 - 10 %
Gemiddelde tijdsbesteding handhaving milieuregelgeving (niet zijnde afvalstoffenregelgeving) bij Wm- inrichtingen be- en verwerking van afval	90 - 95 %
Totaal	100 %

#### *Andere organisatiemodellen*

Naast de bovengenoemde opdeling van Wm-inrichtingen in afvalbewerkende en -verwerkende bedrijven en overige industriële bedrijven zijn er nog andere organisatiemodellen. De handhavingsorganisaties verschillen in de mate van decentralisatie van provinciale handhaving of in de mate van samenvoeging van alle handhavende activiteiten binnen één provinciale afdeling.

Enkele provincies hebben de handhavende activiteiten gedecentraliseerd naar milieudiensten of regiobureaus, om deze verdergaand te professionaliseren. Door de handhaving voor Wm-inrichtingen van gemeenten en provincies samen te voegen in één organisatie krijgt de kwaliteit van handhaving over de breedte een impuls. Eén provincie heeft de regiefunctie voor de decentralisatie en besteedt de handhaving uit aan de milieudiensten. Een voordeel van deze organisatievorm is de versterkte samenwerking tussen gemeentelijke en provinciale handhaving. Als nadeel geldt dat de interne sturing voor de provinciale milieuhandhaving minder flexibel is, omdat de uitbesteding in uren grotendeels vast ligt.

Bij de meeste provincies vormen de handhavers Wm een aparte onderdeel binnen de organisatie. Eén provincie wijkt hiervan af door met de vergunningverlening en handhaving gezamenlijk richting een Wm-inrichting op te treden, met behoud van de scheiding in werkzaamheden tussen de vergunningverlener en de handhaver. Het voordeel van deze werkwijze is een beter relatiebeheer met een bedrijf dat onder het bevoegd gezag van de provincie valt. Een nadeel van deze

werkwijze kan zijn dat de samenwerking tussen de handhavers minder goed verloopt.

### Capaciteit

De personele opbouw ten aanzien van de handhaving voor Wm-inrichtingen voor afvalbewerking en –verwerking van de provincies is in de onderstaande tabel weergegeven. Het gaat hierbij om de begrote personele inzet voor 2001 en de daadwerkelijk beschikbare capaciteit voor 2001.

De begrote personele opbouw aantal fte's<sup>1</sup> voor handhaving bij Wm-inrichtingen afvalbewerkers en -verwerkers voor 2001 (daadwerkelijk beschikbaar in 2001)

Provincie	Management	Technisch	Juridisch	Ondersteunend	Totaal
Friesland	1 (1)	25 (20)	2 (2)	3 (3)	31 (26)
Groningen					19 (pm)
Drenthe	0,5 (0,5)	5 (5)	0,5 (0,5)		6 (6)
Overijssel <sup>2</sup>	0,5 (0,5)	8 (6)	2 (2)	0,5 (0,5)	11 (9)
Flevoland	1 (1)	3 (2)	1 (1)		5 (4)
Gelderland	2 (2)	13,5 (10,5)	4 (4)	2 (2)	21,5 (18,5)
Utrecht	2 (2)	17 (20)	5 (5)	4 (4)	28 (31)
Noord-Holland					26,5 (pm)
Zuid-Holland	6 (6)	58 (46)	9 (7)	24 (23)	97 (82)
Zeeland	2 (2)	7 (7)	1 (1)	1 (1)	11 (11)
Noord-Brabant <sup>3</sup>	1	32	2		35 (31)
Limburg	1 (1)	6 (6)	1 (2)	0,5 (0,5)	8,5 (9,5)
Totaal					300 (228+pm)

1) De fte's zijn afgerond weergegeven in 1300 productieve uren per jaar.

2) De cijfers van Overijssel zijn voor zowel afvalverwerkende als industriële handhaving.

3) De cijfers van Noord-Brabant, Groningen en Noord-Holland gelden voor handhaving alle Wm-inrichtingen.

4) De cijfers voor Groningen en Noord-Holland zijn gebaseerd op eerder uitgevoerde benchmarks en niet op de vragenlijst.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat 26 formatieplaatsen in 2001 niet zijn ingevuld, dit is circa 10% van de totale begrote formatie. De verschillende provincies hebben de volgende redenen aangegeven waardoor de daadwerkelijke beschikbare formatie lager lag:

- ziekte,
- zwangerschaps- en ouderschapsverlof,
- studie, deelname Ondernemingsraad,
- doorstroming naar andere functie (intern en extern),
- reorganisatie, waardoor handhavers bij andere instanties gaan werken,
- inwerken nieuwe collega's, door interne training duurt het langer voordat ze volledig inzetbaar zijn.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat een aantal formatieplaatsen structureel niet wordt ingevuld. Door meerdere provincies wordt het structureel niet kunnen invullen van formatieplaatsen als knelpunt ervaren. Hiervoor worden verschillende redenen aangegeven:

- geen gekwalificeerde handhavers, door het ontbreken van een opleiding;
- financiële en maatschappelijke onderwaardering van het vak handhaver;
- werving problematisch door krappe arbeidsmarkt met name voor HBO-functies, voor MBO inspecteurs zijn de salarisverschillen tussen gemeente en provincie mede oorzaak voor het lage aantal sollicitaties van ervaren en goed opgeleide inspecteurs voor provinciale vacatures. (Overigens geldt het verhaal ook omgekeerd: provincies werven handhavers bij gemeenten door hogere salarissen te bieden).

Enkele provincies geven aan geen knelpunten te ondervinden bij de personeelsopbouw voor de handhaving afvalstoffenregelgeving. Het ontbreekt aan een goede norm voor de handhaving (afvalstoffenregelgeving) in relatie tot de benodigde capaciteit voor handhaving, zodat een knelpunt niet goed kan worden onderbouwd richting het provinciaal bestuur.

Het opleidingsniveau de medewerkers van de handhaving Wm-inrichtingen afvalbewerking en -verwerking bij provincies is in de onderstaande tabel weergegeven. Het opleidingsniveau is opgedeeld in MBO, HBO en WO en per functieniveau weergegeven.

Opleidingsniveau medewerkers handhaving Wm-inrichtingen afvalbewerking en -verwerking

Provincie	Management			Technisch			Juridisch			Ondersteunend		
	mbo	hbo	wo	mbo	hbo	wo	mbo	hbo	wo	mbo	hbo	wo
Friesland			1	9	16			1		1	2	
Groningen												
Drenthe		1		4	2			1				
Overijssel			1		8			2		1		
Flevoland			1	1	5				2			
Gelderland			2	7	6	3		2	2	1		1
Utrecht			2	4	13	3		2	5			
Noord-Holland												
Zuid-Holland		3	3	28	18			3	6	15	5	1
Zeeland		2		4	3			1			1	
Noord-Brabant <sup>1</sup>				4	6			1	3			
Limburg		1			6				1	1		
Totaal		7	9	61	83	6		13	19	19	8	2

1) Noord-Brabant is voor 46 toezichthouders niet bekend met hun opleidingsniveau

Opvallend in de bovenstaande tabel is het hoge aantal MBO-ers bij de technische handhaving. Hierover geven de meeste provincies weer sollicitanten aan te nemen, ondanks dat zij niet helemaal aan de vereiste HBO- of MBO-kwalificaties voldoen. Deze handhavers worden intern ingewerkt en opgeleid tot een voldoende kennisniveau. Een probleem waar verschillende provincies tegenaan lopen is dat een deel van deze groep handhavers na de opleiding naar een andere (overheids)organisatie vertrekt. Daarmee verworden de provincies in enkele gevallen tot een opleidingsinstituut voor handhavers, zonder daar zelf de vruchten van te plukken.

De meeste provincies geven aan knelpunten te hebben op het terrein van de beschikbaarheid van ervaren handhavers. Eén provincie geeft echter aan dat invulling van de personeelscapaciteit geen groot knelpunt is, omdat de vacatures gevuld zijn en het verloop laag is. Als oorzaken voor het lage verloop worden de volgende punten genoemd:

- sturing en verantwoordelijkheid bij de medewerker leggen;
- uitgangspunt bij de sturing en verantwoordelijkheid van de medewerker is vooral de huidige werksituatie en in mindere mate de situatie over 3 tot 5 jaar;
- platte organisatie;
- inspirerend leiderschap.

#### *Administratieve controleurs*

In aanvulling op onderverdeling in functieniveaus geven een aantal provincies aan administratieve inspecteurs te zoeken. Deze inspecteurs kennen een andere, meer financieel-economische achtergrond dan de technische inspecteurs. Voor deze groep geldt ook dat er geen speciale opleiding bestaat. Tot dusver zijn deze inspecteurs intern opgeleid met behulp van accountancy-opleidingen of de VROM-cursus administratief toezicht. Alle provincies geven aan dat deze groep inspecteurs in de komende jaren steeds belangrijker gaat worden, zeker voor de afvalstoffenwetgeving. Veel afvaltransacties gaan gepaard met administratieve gegevens, hierdoor kan de bedrijfsvoering van de Wm-inrichting voor een groot deel in de boekhouding worden gecontroleerd. Een andere ontwikkeling die hieraan gerelateerd is, is de toezicht boven het inrichtingniveau: het ketentoezicht. Deze vorm van toezicht is ook sterk gericht op administratief toezicht.

Naast het opleidingsniveau speelt de ervaring van de handhavers Wm-inrichtingen ook een rol in kwaliteit van de personeelsopbouw. Deze gegevens zijn in de onderstaande tabel weergegeven.

Aantal jaar ervaring van de medewerkers handhaving Wm-inrichtingen afvalbewerking en -verwerking, opgedeeld in minder en meer dan drie jaar ervaring

Provincie	Management		Technisch		Juridisch		Ondersteunend	
	<3 jaar	>3 jaar	<3 jaar	>3 jaar	<3 jaar	>3 jaar	<3 jaar	>3 jaar
Friesland		1	2	23		2		3
Groningen								
Drenthe		1		6		1		
Overijssel		1	4	4	1	2		1
Flevoland		1	2	4		1		
Gelderland		2			1	3	1	1
Utrecht		2		20	2	3		
Noord-Holland								
Zuid-Holland		6	16	30	4	5	3	18
Zeeland		2	5	2		1		1
Noord-Brabant			5	5	2	2		
Limburg		1		6		1	1	
Totaal		17	34	98	10	21	5	24

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bij de technische en juridische medewerkers respectievelijk 26% en 32% van het totaal minder dan drie jaar ervaring hebben.

#### Capaciteitsbehoefte

Op basis van de uitvoering van taken en resultaten in combinatie met de personele opbouw in de begroting over 2001, kan worden beoordeeld of de capaciteit toereikend is. In de onderstaande tabel zijn de formatieplaatsen voor 2002 aangegeven. Bij een ontoereikende capaciteit kan een uitbreiding van de capaciteit worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten. Deze uitbreiding van capaciteit in 2002 ten opzichte van 2001 is eveneens in de tabel opgenomen.

De begrote personele opbouw aantal f.t.e.'s voor handhaving bij Wm-inrichtingen afvalbewerkers en -verwerkers voor 2002 (inclusief toename ten opzichte van situatie in 2001)

Provincie	Management	Technisch	Juridisch	Ondersteunend	Totaal
Friesland	1	28 (+3)	3 (+1)	3	35
Groningen					
Drenthe	0,5	5	0,5		6
Overijssel	0,5	8	2	0,5	11
Flevoland	1	3	1		5
Gelderland	2	12,5	4	2	20,5
Utrecht	2	17	5	4	28
Noord-Holland					
Zuid-Holland	6	62 (+4)	9	24	101
Zeeland	2	7	1	1	11
Noord-Brabant	1	32	2		35
Limburg	1	6	1,5 (+0,5)	0,25	8,75

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat drie provincie extra formatie hebben gekregen voor de uitvoering van handhaving bij Wm-inrichtingen afvalbewerking en – verwerking. De overige provincies hebben de handhaving gelijk gehouden voor 2002 ten opzichte van het jaar 2001.

#### Handhavingstaken

De handhaving afvalstoffenregelgeving krijgt op verschillende wijze vorm:

- fysieke Wm-inrichting controles (integraal of onderwerpspecifiek);
- administratief toezicht;
- ketentoezicht;
- transportcontroles;
- open veld controles;
- klachten.

In de onderstaande tabel zijn de geplande en gerealiseerde controles voor 2001 weergegeven voor de Wm-inrichtingen afvalbewerkers en -verwerkers. Van de controles wordt weergegeven hoeveel afvalbedrijven zijn bezocht en vervolgens hoeveel preventieve respectievelijk repressieve controles hebben plaatsgevonden.

Aantal geplande en gerealiseerde controles voor Wm-inrichtingen afvalbewerkers en –verwerkers voor 2001

Provincie	Aantal geplande controles			Aantal gerealiseerde controles		
	Aantal bedrijven	Preventief	Repressief	Aantal bedrijven	Preventief	Repressief
Friesland		860		218	569	145
Groningen						
Drenthe		542			364	62
Overijssel						
Flevoland		290		34	53	41
Gelderland <sup>1</sup>	381	860		330	792	
Utrecht				215	257	16
Noord-Holland						
Zuid-Holland				829	951	723
Zeeland	170	340	145	170	297	127
Noord-Brabant				317	695	578
Limburg		171		89	113	218

1) Gelderland heeft het totaal aantal controles zonder opsplitsing in preventieve en repressieve controles aangegeven.

Geen provincie realiseert de geplande hoeveelheid controles. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd:

- Personele zaken
  - o ziekte,
  - o vacatures,
  - o inwerken nieuwe collega's,
  - o training en opleiding,
- Uitvoeringszaken
  - o administratieve controles die meer tijd vergen dan gepland,
  - o probleembedrijven,
  - o nieuwe en complexe wetgeving,
  - o calamiteiten,
  - o andere zaken die sterk in de belangstelling staan en veel aandacht vragen ('waan van de dag'),
  - o hoe diepgaander de controle, hoe meer wordt gevonden, hoe groter tijdsbesteding,
  - o niet-sluitende vergunningvoorschriften leveren meer werk op voor handhavers,
  - o door sterke nadruk op het repressieve spoor komen preventieve controles onder druk te staan.

Enkele respondenten gaan er vanuit dat het verschil in planning en realisatie in de loop der tijd zal afnemen door een betere inschatting op basis van ervaring. Hierbij wordt gewezen op het project professionalisering van de handhaving

(Handhaven op Niveau). Een respondent geeft aan dat dit op deze wijze werk binnen zijn provincie: de huidige formatie is berekend voor de uit te voeren werkzaamheden op basis van kengetallenonderzoek over voorafgaande periodes.

Op de vraag of de ingezette capaciteit de naleving voldoende garandeert, geven de provincies uiteenlopende antwoorden. Enkele provincies geven aan dat de voldoende naleving afhankelijk is van de meetlat die wordt gebruikt, en dat de voldoende naleving daardoor niet goed kan worden vastgesteld. Andere provincies kunnen wel aangeven dat de capaciteit wel of niet toereikend is, op basis van de geplande en de gerealiseerde capaciteit.

Met name de administratieve capaciteit is niet toereikend. Controle bij afvalbedrijven heeft ook een belangrijk administratief onderdeel. Dit onderdeel vergt nog veel tijd, omdat veel inspecteurs deze methodiek nog niet eigen zijn. In het verlengde van de ontoereikende capaciteit ligt ook het ketenonderzoek. Voor ketenonderzoek is samenwerking en communicatie met andere handhavingspartners vereist. Hiervoor is geen tijd gereserveerd en de huidige capaciteit biedt hiervoor weinig ruimte.

Een manier om het capaciteitstekort op te vangen is het gebruik van prioriteiten in de preventieve controles. Op basis van de prioriteitstelling wordt bepaald welke bedrijven vaker dan eenmaal per jaar bezocht worden. Daarnaast werken verschillende provincies met kernvoorschriften. Kernvoorschriften zijn voorschriften uit een vergunning die om milieutechnische redenen zwaarder worden beoordeeld dan niet-kernvoorschriften. Een overtreding van een kernvoorschrift wordt dan ook strenger gehandhaafd dan een niet-kernvoorschrift. Hiermee wordt de tijdsbesteding gerelateerd aan de zwaarte van de overtreding.

Een respondent geeft aan geen structurele knelpunten tegen te komen bij de realisatie van geplande controles. Bij de controle op de naleving wordt gebruik gemaakt van een systematiek, waarin naleefgedrag en risico's bepalende factoren zijn voor de controlefrequentie. Deze methodiek is vormgegeven in een databestand. Met dit systeem wordt de handavingskwaliteit vastgelegd voor de handhavers en verantwoording afgelegd aan het provinciaal bestuur.

#### *Bestuurs- en strafrechtelijke handhaving*

In navolging op preventieve en repressieve controles kan de provincie overgaan tot bestuurs- en strafrechtelijke vervolgacties. In onderstaande tabel zijn deze vervolgacties per provincie voor 2001 weergegeven.



Bestuurs- en strafrechtelijke vervolgacties voor Wm-inrichtingen afvalverwerking en –bewerking ten aanzien van afvalstoffenregelgeving in 2001

Provincie	Sanctie- beschikkingen		Geëffectueerde sanctiebeschikkingen		Awb- procedures	Raad van State pro- cedures	Procesver- baal
	dwang- som	be- stuurs- dwang	dwang- som	be- stuurs dwang			
Friesland	4	1					4
Groningen							
Drenthe	5	0	3	0	4	4	1
Overijssel							
Flevoland	11	1			5	2	6
Gelderland	20	8	1	0	0	14	0
Utrecht			1	0	22	5	0
Noord-Holland							
Zuid-Holland <sup>1</sup>	20	0	24	0	7	5	28
Zeeland	2	0	0	0	0	0	3
Noord-Brabant	11	1					4
Limburg	7	0	14	0	15	5	0

1) In Zuid-Holland heeft de politie 95 procesverbalen opgemaakt in het kader van afvalstoffenregelgeving naast de 28 procesverbalen die de provincie zelf heeft uitgeschreven.

In aanvulling op de bovenstaande tabel beoordelen de meeste provincies de naleving van de regelgeving onvoldoende tot slecht, doordat bij een groot deel van de gecontroleerde bedrijven overtredingen zijn geconstateerd. Met name bij de risicovolle bedrijven; de bedrijven waar het naleefgedrag veelal laag is en de uitgevoerde activiteiten milieuhygiënische risico's in zich dragen.

De provinciale handhavers geven aan dat de slechte naleving zich vaker concentreert bij afvalbedrijven dan bij overige Wm-inrichtingen. Een reden hiervan is het economisch voordeel voor afvalbedrijven om de regels te overtreden. Door de negatieve economische waarde van afval kunnen afvalbedrijven geld verdienen op de inzameling, zonder dat de milieuhygiënische voorschriften volledig in acht worden genomen. De baten gaan als het ware voor de kosten uit. Hiermee is overigens niet gezegd dat de gehele afvalbranche bestaat uit overtreders van afvalwetgeving.

Oorzaken voor niet-naleving van regelgeving dor bedrijven zijn volgens de provincies:

- economisch voordeel bij niet-naleving;
- gebrekkige bedrijfsvoering en het geringe belang van correcte naleving van de regels in enkele (afval)branches;
- kosten van milieuverantwoorde afvoer van afvalstoffen;

- de opstelling/houding van de ondernemer;
- gebrek aan kennis bij bedrijven;
- complexiteit en hoeveelheid regelgeving met aanvullende beleidsregels;
- verslechterende economische situatie;
- handhaving afvalbedrijven vereist veel specialistische kennis op allerlei terreinen;
- onduidelijke regelgeving.

#### *Administratieve controles*

Naast de preventieve en repressieve voert de provincie ook administratieve controles uit. Het gaat hierbij niet om een administratieve controle als onderdeel van een integrale controle, maar om een uitgebreide administratieve controle. Bij deze controle wordt een uitgebreidere steekproef van administratieve gegevens genomen. Bij verdenkingen tegen een bedrijf wordt de controle verscherpt door middel van een onderzoek, waarbij de administratieve gegevens uitvoerig worden onderzocht. In onderstaande tabel is het aantal administratieve controles per provincie in 2001 weergegeven.

Aantal administratieve controles per provincie in 2001

Provincie	Aantal administratieve controles
Friesland	4
Groningen	
Drenthe	1
Overijssel	
Flevoland	5
Gelderland	6
Utrecht	2
Noord-Holland	
Zuid-Holland <sup>1</sup>	56
Zeeland	7
Noord-Brabant	5
Limburg	0

1) Bij zes bedrijven heeft de provincie Zuid-Holland een diepgaand onderzoek gestart naar de administratieve gegevens.

#### **Resultaten**

Resultaten van de handhaving afvalstoffenregelgeving kunnen worden uitgedrukt met behulp van indicatoren, zoals het aantal overtredingen, klachten, verzoeken om handhaving en gedoogbeschikkingen. Deze resultaten voor de handhaving van Wm-inrichtingen afvalbewerkende en –verwerkende bedrijven zijn opgesomd in de onderstaande tabel.

Resultaten van provinciale handhavingsactiviteiten afvalstoffenregelgeving bij Wm-inrichtingen afvalbewerkers en –verwerkers in 2001

Provincie	Indicatoren			
	Aantal overtredingen	Aantal klachten	Aantal verzoeken om handhaving	Aantal gedoogbeschikkingen
Friesland				
Groningen				
Drenthe				
Overijssel				
Flevoland		91	0	2
Gelderland	248			18
Utrecht				
Noord-Holland				
Zuid-Holland <sup>1</sup>	245	1400	5	15
Zeeland	127	22		9
Noord-Brabant	319 <sup>1</sup>	537		9
Limburg				77

1) De provincie Noord-Brabant heeft het aantal bedrijven aangegeven waarbij bij overtredingen zijn geconstateerd in plaats van het aantal overtredingen.

Eén provincie merkt bij de bovenstaande gegevens op dat gedetailleerd cijfermateriaal veelal ontbreekt. In zijn algemeenheid is de indruk van de respondent dat teveel wordt gedoogd, dan wel dat onvoldoende toezicht wordt uitgeoefend, waardoor het aantal overtredingen en het aantal verzoeken om handhaving in de loop der jaren zijn toegenomen.

Buiten de inrichtinggebonden handhaving afvalstoffenregelgeving, vindt ook niet-inrichting gebonden handhaving van afvalstoffenregelgeving plaats. Hieronder zijn projecten opgenomen die de provincies hebben genoemd in het kader van niet-inrichting gebonden activiteiten.

Niet inrichting gebonden handhavingsactiviteiten van provinciale afvalstoffenregelgeving

	Regulier/ projectmatig	Uren gepland	Uren gerealiseerd	Resultaat van de activiteit
Milieuvluchten	Regulier	45	75	
Vrije veldactiviteiten	Regulier	91	53	
Diverse projecten	Project	190	130	
Opsporen illegale dumpingen	Beide	400	750	25 – 30 overtredingen per jaar
Milieu-alarmnummer	Regulier	1800	1800	Gewenst resultaat

Afvalstoffencontroles	Project	150	150	Gewenst resultaat
Storten afval buiten inrichtingen	Regulier			
Toezicht bodemsaneringen	Regulier			
Luchtsurveillances	Regulier			
Toezicht grondwaterbeschermingsgebieden	Regulier			
Toezicht mobiele brekers	Regulier			
Toezicht aanleg Betuweroute	Project			
Afvaltransportcontroles	Regulier			
Handhaving buitengebied	Regulier	320	250	
Aanpak illegale bedrijven	Project		200	Bestuursdwang
Lokaal handhavingsoverleg	Project	50		

Een provincie geeft het achterhalen van de overtreder in het buitengebied (buiten de inrichting) als knelpunt, waardoor de kosten veelal voor rekening van de betrokken overheden komen. Als voorbeeld wordt dumping XTC aangehaald, waarbij de overtreder niet meer te vinden is en de overheid het afval moet afvoeren. Een andere provincie gaat hierin verder en geeft aan regelmatig werkzaamheden te verrichten die buiten de het provinciale bevoegd gezag vallen, omdat deze werkzaamheden 'op het pad' komen of omdat andere instanties niet bereikbaar zijn. De betreffende provincie geeft aan in de toekomst scherper op de afbakening van het eigen takenpakket te gaan letten.

Een provincie geeft aan dat de transportcontroles geheel voor rekening van de politie komen. De provincie voert zelf geen transportcontroles uit en is ook niet bij de controles aanwezig. Er vindt alleen informatie-uitwisseling plaats tussen politie en provincie over de geconstateerde overtredingen.

### **Werkproces en Samenwerking**

Alle provincies geven aan samen te werken met:

- gemeente,
- politie,
- waterschap,
- andere provincie(s),
- VROM-Inspectie,
- Openbaar Ministerie.

De samenwerking met gemeente, politie en waterschap is gestructureerd in het Servicepunt handhaving.

Niet alle provincies werken samen met de douane. Deze samenwerking blijkt samen te hangen met de ligging van de provincie aan een landsgrens of een internationale (lucht)haven.

De handhavers hebben binnen het Interprovinciaal Overleg (IPO) een afzonderlijke overlegstructuur voor provinciale handhavingsproblematiek.

De tijdsbesteding van provincies aan samenwerking met de handhavingspartners is in de onderstaande tabel weergegeven.

Tijdsbesteding van provincies aan samenwerking in 2001

Provincie	Aantal uur voor samenwerking	Aandeel handhaving afvalstoffenregelgeving in tijdsbesteding voor samenwerking
Friesland	Onbekend	
Groningen	Onbekend	
Drenthe		
Overijssel	Onbekend	50%
Flevoland		
Gelderland <sup>1</sup>	2500	20%
Utrecht		60-70%
Noord-Holland		
Zuid-Holland	Onbekend	5%
Zeeland	2155	
Noord-Brabant	Onbekend	50%
Limburg	Onbekend	5%

1) De provincie Gelderland heeft 1100 uur van de 2500 uur besteed aan samenwerking in het kader van de Betuweroute.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat veel provincies de tijdsbesteding aan samenwerking met handhavingspartners niet bijhouden. Onbekend is of hiervoor wel rekening wordt gehouden bij de tijdsplanning van de handhavers. Het aandeel handhaving afvalstoffenregelgeving in de totale tijdsbesteding voor samenwerking varieert sterk tussen de verschillende provincies.

Algemene en concrete onderwerpen waarbij wordt samengewerkt zijn:

- Reguliere samenwerking
- Transportcontroles
- EVOA-controles
- Provinciale milieuvluchten
- Provinciebrede projecten sorteerzeefzand, ketenbenadering afvalstoffen, toepassing groenafval
- Regioprojecten, zoals: swill, autobanden en accu's, vuurwerk, afvalstoffen landbouw, bouwstoffenbesluit, opslag gevaarlijke stoffen.

- Handhaving probleembedrijven
- Ketenprojecten teerhoudend asfaltgranulaat en CFK
- Milieupunt
- PMV-ketentoezicht
- LCCM-projecten
- Grondstromen

Eén provincie geeft aan dat ketentoezicht, voor wat betreft de meerwaarde voor alle handhavingspartners, interessant is als samenwerkingsproject. Een concreet voorbeeld is het nog op te starten ketentoezicht bouwstoffen in het kader van het Bouwstoffenbesluit. Een knelpunt vormt hierbij de geringe initiatieven die ont-plooid worden door de gemeenten, terwijl zij het bevoegd gezag zijn voor deze wetgeving en hierin het voortouw zouden moeten nemen.

Een andere provincie wijst op het probleem rond afspraken over de in te zetten capaciteit en kwaliteit van mensen. Het kan voorkomen dat een handhavings-partner het betreffende onderwerp van minder belang acht voor zijn eigen taak-uitvoering en daarom niet de volledige inzet bij samenwerkingsprojecten geeft. Hierbij speelt de politieke aandacht ook een rol. Een tweetal provincies geven aan dat de politie haar aandacht aan het verschuiven is van milieuonderwerpen naar andere. Zo zijn het aantal transportcontroles en milieuvluchten afgenomen in het jaar 2002.

Een respondent waarschuwt dat samenwerking alleen zin heeft als het leidt tot een meerwaarde en feitelijk resultaat. De grote tijdsinzet die voor samenwerking wordt gevraagd moet ook worden afgewogen tegen de opbrengsten. Alle hand-havingspartners hebben moeite om tijd vrij te maken voor samenwerking boven de uitvoering van hun eigen taken.

#### **Knelpunten kwantitatief**

- Structureel worden formatieplaatsen voor de handhaving (afvalstoffenregelge-ving) niet opgevuld. De arbeidsmarkt voor goed opgeleide handhavers
- Provincies leiden hun handhavers veelal intern op. Deze tijdsinvestering voor interne opleiding gaat bij enkele provincie te niet, doordat handhavers na hun opleiding elders gaan werken.
- Het ontbreekt aan een objectieve norm om een voldoende handhavingscapa-citeit vast te stellen. De capaciteit wordt berekend op basis van de geplande en gerealiseerde capaciteit in de voorgaande periode. Met deze berekenings-wijze voor de capaciteit is niet te bepalen of een voldoende niveau in de handhaving (of in het naleefgedrag) wordt behaald.
- Daarnaast ontbreekt het veelal aan een goede monitoring van de handha-vingsinzet, -resultaten en het naleefgedrag. Door het ontbreken van deze mo-nitoring kunnen geen uitspraken worden gedaan over een verbeterd (of ver-slechterd) naleefgedrag gerelateerd aan de handhavingsactiviteiten (inzet en resultaten).

- De administratieve controles (en ketenonderzoeken) blijven achter bij de fysieke controles, door een tekort aan administratieve controleurs.

#### **Knelpunten kwalitatief**

- Ketonderzoek wordt gezien als waardevol instrument dat in de toekomst van groter belang zal worden in de handhaving afvalstoffenregelgeving, maar dit instrument wordt nog maar nauwelijks gebruikt.
- Provincies geven te kennen dat over het begrip afval – grondstof nog onduidelijkheid bestaat. Dit onderscheid is van belang in de handhaving met betrekking tot de relevante wet- en regelgeving.
- Provincies ervaren de afvalstoffenregelgeving als gedetailleerde, specifieke en vaak wijzigende regelgeving. Als voorbeelden worden aangedragen de recente wijzigingen omtrent: Eural, Bouwstoffenbesluit, AMvB autowrakken, etc. Deze gewijzigde regelgeving heeft problemen gegeven bij de implementatie in de handhaving. Ook is aangegeven dat bedrijven door gebrek aan kennis, de wijzigingen vaak nog niet hebben geïmplementeerd.
- Onder de notoire overtreders bevinden zich ook afvalbedrijven. Provincies geven hiervoor als reden dat deze bedrijfstak eerst geld ontvangt bij acceptatie van afval en (milieu)kosten pas krijgt bij afvoer, De negatieve waarde van het afval geeft aanleiding tot niet naleving door afvalbedrijven.
- Provincies krijgen probleembedrijven waarvan de gemeente het bevoegd gezag is, omdat de niet-naleving van deze bedrijven zodanig geëscaleerd is dat de provincie het bevoegd gezag wordt (het zogenoemde jojo-effect). Deze probleembedrijven zijn echter niet opgenomen in de provinciale planning en begroting, omdat het inrichtingen onder gemeentelijke bevoegd gezag betreft.
- De samenwerking in de handhaving tussen overheden is sterk afhankelijk van de prioriteit die een handhavingspartner aan het samenwerkingsproject toekent.

### **3.2 Gemeente/milieudiensten**

In het kader van dit onderzoek is een steekproef genomen bij enkele gemeenten en gemeentelijke milieudiensten. Dit houdt op voorhand in dat geen compleet beeld van de gemeentelijke praktijk rond de handhaving van de afvalstoffenregelgeving kan worden gegeven. Wel is in de steekproef gezocht naar een redelijke afspiegeling van de gemeentelijke praktijk door zowel naar gemeentegrootte als organisatievorm te zoeken naar voldoende spreiding tussen de in het onderzoek betrokken gemeenten en milieudiensten.

#### **Rol/positie in de handhaving**

De gemeente heeft ten aanzien van de afvalstoffenregelgeving verschillende taken. Hieronder zijn de taken en bevoegdheden opgesomd:

1. Het (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval.
2. Het treffen van maatregelen om afvalpreventie en –scheiding van huishoudelijk afval te optimaliseren.
3. Het inzamelen en transporteren van afvalwater (rioolwater) dat vrijkomt bij de binnen de gemeente gelegen percelen.
4. Het verlenen van ontheffingen voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen.
5. Het zorgdragen dat regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij de inrichtingen waarvoor de gemeente bevoegd gezag is (eventueel gedelegeerd aan milieudiensten). Onder deze inrichtingen vallen ook de AMvB-inrichtingen (artikel 8.40 Wm), circa 75% van alle inrichtingen in Nederland.
6. Het ondernemen van stimulerende activiteiten om aan het regulerende spoor een adequate invulling te geven.

In het kader van dit onderzoek ligt de focus op de taken en bevoegdheden betreffende de punten 5 en 6 en daarbinnen meer specifiek de handhaving.

### **Organisatie**

De organisatie van de afvalstoffenregelgeving voor de gemeente is opgedeeld over de afdelingen Milieu en Bouw- en Woontoezicht. Daarnaast hebben verschillende gemeenten (een gedeelte van) hun milieutaken ondergebracht bij regionale milieudiensten.

De milieudienst binnen de gemeente is verantwoordelijk voor het inzamelen van het huishoudelijk afval en de vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wm. De afdeling Bouw- en Woontoezicht is verantwoordelijk voor de vergunningverlening van sloopactiviteiten en de handhaving van de daarbij vrijkomende (scheiding van) afvalstromen. Daarnaast heeft het bodembeleid en het Bouwstoffenbesluit raakvlakken met de afvalstoffenregelgeving in het kader van vergunningverlening, meldingtoezicht en handhaving. Per gemeente verschilt waar het bodembeleid organisatorisch is ondergebracht. Ten aanzien van het Bouwstoffenbesluit geldt nadrukkelijk een meer-pettenproblematiek die zich ook vertaalt in het aanwezig zijn van capaciteit voor de uitvoering van dit besluit bij meerdere afdeling. De handhaving van dit besluit zit veelal bij milieu.

De bovengenoemde afdelingen stemmen hun werkzaamheden af als het gaat om vergunningverlenende activiteiten en toezicht in het veld, indien er sprake is van raakvlakken met taken van de andere afdeling.

### **Capaciteit**

De beschikbare handhavingcapaciteit is onderzocht op basis van de totale handhavingcapaciteit voor de Wm-inrichtingen. Deze (milieu)handhavers besteden binnen op gemeentelijk niveau van alle daar aanwezige handhavers de meeste capaciteit aan de afvalstoffenregelgeving. Hieronder is de handavings-



capaciteit weergegeven van de gemeenten en milieudiensten die medewerking hebben verleend aan de steekproef in het kader van dit onderzoek. Het extrapoleren van deze informatie naar landelijke cijfers is echter niet verantwoord.

Op basis van de steekproef geldt dat circa 5 tot 10% van de totale handhavingscapaciteit wordt besteed aan afvalstoffenregelgeving. Het gaat hierbij om de handhaving van afvalscheiding en –preventie bij Wm-inrichtingen.

De personele capaciteit in aantal f.t.e.'s voor handhaving bij Wm-inrichtingen in 2003.

Gemeente	Management	Handhavers Wm taken	Juridisch	Ondersteunend	Totaal
Apeldoorn	1	11	4		16
Nijmegen	1	8,5	1,5	2,5	13,5
Gendringen	0,5	1,5	1	0,5	3,5
Venlo	1,5	9	2	1	13,5
Milieudienst					
Gewest Eemland	2	9	0,5	0,5	12
DCMR	1	14	5	1	21
Milieudienst Regio Eindhoven	3	5	1,5	3	12,5

De meeste geïnterviewde gemeenten geven aan gebruik te maken van externen. Enerzijds worden externe krachten tijdelijk ingehuurd om achterstanden in te halen; anderzijds voeren deze de reguliere milieutaken uit, waaronder ook het toezicht op de naleving van de afvalstoffenregelgeving.

Buiten de handhavingscapaciteit voor Wm-inrichting is de gemeente ook verantwoordelijk voor de gescheiden inzameling van het huishoudelijk afval. Dit onderwerp blijft binnen het LAP grotendeels buiten beschouwing en is in het onderhavige onderzoek ook niet meegenomen.

Voorts is een klein deel van de handhaving afvalstoffen ondergebracht bij Bouwen Woontoezicht (bijvoorbeeld sloopvergunningen) en Bodem (bijvoorbeeld toezicht op verwijdering of sanering van vervuilde grond). Over deze handhavingscapaciteit zijn geen kwantitatieve gegevens gevraagd. Uit interviews bleek dat dit element uit de handhaving van de afvalstoffenregelgeving te versnipperd is binnen de gemeenten en te gering is om afzonderlijk te registreren in de vorm van tijdschrijven. De handhaving van het aspect afval door Bouw- en woontoezicht en Bodem maken een nog geringer deel uit van de taakuitvoering dan de 5 tot 10 % van de handhavingscapaciteit voor afvalstoffenregelgeving bij Wm-inrichtingen.

Voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit blijkt uit het project monitoring en evaluatie Bouwstoffenbesluit dat op ten tijde van de inwerkingtreding van het

besluit circa 240 fte aan handhaving capaciteit benodigd werd geacht. Uit het project monitoring en evaluatie Bouwstoffenbesluit, VROM/DGM 2002 deelonderzoek Handhaving, komt een bijgestelde behoefte naar voren van circa 280 fte.

### **Taken handhaving afvalstoffenregelgeving**

In het kader van dit onderzoek is de focus voor afvalstoffenregelgeving gelegd op de handhaving Wm-inrichtingen die onder het gemeentelijk gezag vallen. Deze handhaving richt zich op voorschriften uit vergunningen en AMvB's. Elke vergunning of AMvB kent (algemene) voorschriften ten aanzien van afvalscheiding en –vermindering.

Bij de opstelling van specifieke voorschriften voor afvalscheiding of -vermindering baseert de vergunningverlener zich op wetgeving rond gevaarlijke afvalstoffen en veiligheid. Hiervoor kan de vergunningverlener zich beroepen op landelijke regels en afspraken over grenzen op het gebied van veiligheid.

Ten aanzien van afvalvermindering en –scheiding zijn de landelijke regels minder hard. Hiervoor kan de vergunningverlener gebruik maken de leidraad afval- en emissiepreventie (InfoMil). Hierbij doet zich het probleem voor dat de vergunningverlener zich niet kan baseren op harde grenzen wanneer wel of geen extra voorschriften worden opgenomen. De bovengenoemde leidraad biedt slechts een handleiding in de keuze door het stellen van een ondergrens die variabel is. Door veel vergunningverleners en handhavers wordt deze achtergrond als lastig ervaren om extra eisen te stellen ten aanzien van afval.

Voor de handhaving van alle voorschriften vormen de voorschriften ten aanzien van afvalstoffenregelgeving geen prioriteit, maar worden deze meegenomen in de integrale controle van de inrichtingen die vallen onder de Wet milieubeheer.

Een aantal gemeenten gaven aan dat zij met een stappenplan werken dat vergelijkbaar is met de leidraad van Infomil. Dit stappenplan is opgesteld om de handhaving binnen de gemeente meer conform te krijgen.

### **Werkprocessen en samenwerking**

De werkprocessen voor de gemeente bestaan uit handhaving Wm-inrichtingen en veldcontroles. Vooral het werkproces rond de handhaving Wm-inrichtingen verloopt in aanzet planmatig op basis van een vooraf uitgewerkt handhavingprogramma. In veel van deze programma's is de basisstructuur: tijd gebaseerd op zwaarte/categorie van inrichting gekoppeld aan een bepaalde controle frequentie. De vrije veld controle is meestal gepland in de vorm van een vaste hoeveelheid beschikbare capaciteit.

De gemeente kan bij bouw-, sloop- en renovatiewerkzaamheden zowel betalende opdrachtgever, vergunningverlener als toezichthouder zijn. Hierbij bestaat de kans dat de afbakening tussen de verantwoordelijkheden van de gemeentelijke

taken niet scherp is en er een belangenverstremgeling op de loer ligt. De respondenten bij de gemeente zagen in de bovengenoemde dubbele pettenproblematiek geen problemen. Op het terrein van het Bouwstoffenbesluit blijkt uit het eerder genoemde project monitoring en evaluatie Bouwstoffenbesluit dat een dergelijk meer pettenprobleem zich weldegelijk manifesteert, en met name in het langs elkaar heen werken van afdelingen intern de gemeentelijke organisatie en aldus een slechte afstemming en coördinatie tussen de bij de uitvoering van dit besluit betrokken afdelingen.

Bij de uitvoering van haar taken werkt de gemeente samen met de volgende partijen:

- Politie: In het strafrechtelijk spoor werken veel gemeenten samen met de politie in het kader van informatie-uitwisseling, maar ook voor het opstellen van processen-verbaal. Binnen de gemeente zijn niet altijd voldoende Buitengewone OpsporingsAmbtenaren (BOA's), die zelf een proces-verbaal mogen uitschrijven. Vaak wordt ook een beroep gedaan op de politie in het kader van gezamenlijke aanpak handhaving bij probleembedrijven (seph, gemeente, waterschap, en eventueel anderen) of voor de afhandeling van het strafrechtelijk spoor om een betere scheiding in taken te houden tussen de milieuambtenaren en de politie.  
Eén gemeente geeft aan dat één van de succesfactoren in de samenwerking met de provincie het samenvallen van de gemeentegrens en politiedistrict. Daarnaast zorgt het wekelijks overlegd voor een goede afstemming.
- Waterschappen: Gemeentes hebben contact met waterschappen op ad hoc-basis bijvoorbeeld bij vergunningverlening, of bij gecombineerde controles. De gecombineerde controles komen steeds vaker voor.
- Andere gemeenten: Gemeenten werken samen met buurgemeenten op ad hoc basis en in de vorm van projecten in het kader van de Bestuursovereenkomsten Handhaving die in iedere provincie zijn afgesloten.
- Provincie: De gemeente heeft over het algemeen een structureel contact met de provincie op het vlak van vergunningverlening en handhaving contactprovincie .
- Servicepunt handhaving (Seph): In de handhaving wordt samengewerkt met andere overheden in de regio binnen het Seph. De handhavingpartners stellen een handhavingsplan op, waarvan de afvalstoffenregelgeving een onderdeel uitmaakt. Dit handhavingsplan is gebaseerd op de prioriteiten binnen de regio en de landelijke prioriteiten van het LCCM (inmiddels ALOM genoemd). De uitkomsten van de landelijk evaluatie van de Seph's komen medio april 2003 beschikbaar. De Seph's, maar meer nog de achterliggende Bestuursovereenkomsten, blijken tot op heden in belangrijke mate niet te hebben voldaan aan de doelstelling.
- Douane: Met de douane is zelden contact, dit geldt voor de grensgemeenten en de internationale (lucht)havens. Een grensgemeente geeft wel aan dat meer informatie-uitwisseling gewenst is, maar niet noodzakelijk voor een beter functioneren van de gemeentelijke handhaving.

- VROM-Inspectie: Voor de gemeentelijke handhaving is de VROM-Inspectie geen directe partner. Wel wordt aangegeven op gemeentelijk niveau, dat informatievoorziening vanuit de VROM-Inspectie waardevol kan zijn voor de handhaving in het algemeen.

### **Resultaten**

De gemeentelijke taken ten aanzien van de handhaving afvalstoffenregelgeving bij Wm-inrichtingen zijn binnen de gemeentelijke organisatie integraal opgenomen in de algehele handhaving van de Wm. Dit brengt met zich mee dat de resultaten handhaving afvalstoffenregelgeving niet afzonderlijk worden bijgehouden, omdat deze onderdeel uitmaken van de handhaving over de gehele Wm-inrichting.

De algehele uitvoering van de handhaving Wm is op dit moment onderwerp van onderzoek in het kader van het traject "professionalisering van de handhaving". Gemeenten plegen in het kader van dit traject een zelfevaluatie op de uitvoering van de handhaving, aan de hand van een aantal op voorhand landelijk vastgelegde criteria. Begin april 2003 is de externe toetsing op deze zelfevaluaties afgerond. Daarna hebben gemeenten tot september 2003 de tijd om verbeterplannen op te stellen. Uiteindelijk wordt in de loop van 2005 bepaald of er voldoende verbetering in de handhaving is opgetreden en of een aanpassing in de structuur van de handhaving (wet Handhavingstructuur) nodig is.

### **Knelpunten algemeen**

Knelpunten die op dit moment uit bovengenoemde nulmeting<sup>17</sup> naar voren lijken te komen en die ook van kracht zijn voor het aspect afval binnen de totale handhaving Wm zijn:

- er is onvoldoende kennis over het naleefgedrag bij inrichting;
- er is geen adequate organisatorische scheiding tussen vergunningverlening en handhaving en ook niet voorzien in een roulatiesysteem van handhavers over bijvoorbeeld de Wm-inrichtingen;
- er ontbreken protocollen ten aanzien van controle, registratie, nazorg en communicatie;
- er is zowel naar omvang als naar deskundigheid onvoldoende personeel;
- er is onvoldoende bestuurlijke dekking;
- er is geen goed gesloten beleidscyclus op het terrein van de handhaving.

### **Knelpunten kwantitatief**

Aanvullend komen uit dit onderzoek ook nog de onderstaande kwantitatieve knelpunten voor de gemeentelijke handhaving afvalstoffenregelgeving naar voren:

---

<sup>17</sup> Aandachtspunt hierbij is wel dat genoemde nulmeting over de alle handhavingsactiviteiten bij een gemeente gaat. Een zwaar accent ligt echter bij de handhaving Wm-inrichtingen.

- Voor de vergunningverlening en handhaving bestaan geen kengetallen voor afvalpreventie en -vermindering. Verder geeft de leidraad afvalpreventie geen vaste ondergrenzen.
- Enkele respondenten bij gemeentes geven aan dat tijd voor handhavers een knelpunt vormt. De handhavingstaken en tijd komen niet overeen, de regelgeving is toegenomen, maar daar is geen extra tijd voor gekomen.

### **Knelpunten kwalitatief**

Hieronder zijn de knelpunten voor de gemeentelijke handhaving afvalstoffenregelgeving opgesomd gericht op kwalitatieve aspecten:

- Het onderwerp afvalstoffenregelgeving is een onderdeel van de integrale handhaving voor een Wm-inrichting. Binnen de integrale handhaving wordt het onderwerp afval niet als heel erg concreet ervaren. Afvalscheiding wordt ervaren als gemeengoed, terwijl afvalvermindering eerder uitzondering dan regel is.
- Gemeenten kunnen gebruik maken van checklisten voor afval, maar deze worden vaak summier ingevuld. Hierdoor bestaat het gevaar dat de toezichthouders onderwerpen rond het aspect afval laten liggen. Dit punt kan verder geoptimaliseerd worden.
- Ten aanzien van afval moet de gemeente bij het opstellen en handhaven van voorschriften afstemmen met andere partners, bijvoorbeeld met de brandweer of op een internationale spoorwegemplacement waar de gemeente bevoegd gezag is voor het terrein, maar de bevoegdheid voor de verkeersbewegingen/transporten ligt bij de VROM-inspectie, provincie en douane. Deze afstemming en coördinatie vindt niet altijd plaats.
- Afvalbedrijven zijn goed op de hoogte van wet- en regelgeving, vaak zijn het grote (inter)nationale ondernemingen die professioneel werken en om een naventende handhaving vragen. Het gemeentelijk apparaat is in de regel qua kennis en kunde niet opgewassen tegen de activiteiten van dergelijke ondernemingen in en bij gemeenten.
- In algemene zin wordt aangegeven dat de handhavers steeds meer tijd op kantoor door brengen en dus minder bezig zijn met de daadwerkelijke handhaving van en bij bedrijven. Bijvoorbeeld wordt genoemd dat ketenonderzoeken ten koste gaan van de daadwerkelijke handhaving. In dit kader wordt vooral door kleinere gemeenten ook de complexiteit en het met regelmaat wijzigingen van de Wet- en regelgeving als aandachtspunt genoemd.
- Afvaltransport is provinciale taak, de gemeente heeft signaalfunctie bij veldcontrole aan provincie, dit gebeurt niet.
- Het meer pettenprobleem is een aandachtspunt voor de uitvoeringsorganisatie c.q. de handhaving bij en door gemeenten.
- Ketentoezicht komt niet of nauwelijks van de grond, door slechte informatievoorziening, verschillende datasystemen en verschillend gedocumenteerde informatie: hierdoor is het lastig om een beeld te krijgen van de keten. De ke-

tenonderzoeken van de VROM-Inspectie worden wel gebruikt, maar door onvoldoende samenwerking en aandacht komt de uitvoering niet van de grond.

- Houding van ambtenaar en overheid is probleemgericht: hoe los ik mijn probleem op. Voordeel voor een andere handhavende instantie of voor milieu in bredere zin komt pas later in beeld.
- Monitoring gebeurt vrijwel niet, projecten worden niet gemeten op hun effect. Daarbij ontbreekt het vaak aan meetbare doelstellingen bij het begin van een project, waarop kan worden gemonitord.
- Een enkele gemeente richt zich steeds sterker op naleefgedrag, met andere woorden op het inrichtingsniveau en daardoor niet op de keten. Binnen de keten is de gemeente als bevoegd gezag ook een onderdeel van de handavingsketen.

### 3.3 VROM-inspectie

Het jaar 2002 was het eerste jaar na de reorganisatie van de VROM-inspecties. Het was een soort opbouwjaar qua organisatie en personele invulling. De (management)gegevens over 2002 zijn mede daardoor ook geen erg goede afspiegeling van een normale situatie. Om toch een beeld te krijgen van de reguliere situatie is daarom nadrukkelijk gekeken naar het inspectieprogramma 2003. Tevens is in de gesprekken expliciet gevraagd naar de beoogde situatie vanuit de nieuwe organisatie.

#### **Rol/positie in de handhaving**

In de regiokantoren vindt de uitvoering (het toezicht) plaats. Het hoofdkantoor (afdeling handhaving algemeen) draagt zorg voor:

- bevorderen uniformiteit;
- hoorzittingen;
- ontwikkeling instrumentarium;
- coördinatie/uitvoering internationale zaken;
- helpdesk voor regiokantoren en partners;
- rapportages aan de Tweede Kamer.

De VROM-inspectie richt zich op de handhaving van wetten, regels en beleidsnota's die vallen onder de verantwoordelijkheid van VROM. De handhaving wordt onderverdeeld in de volgende deeltaken:

- opsporing (onderzoek naar strafbare feiten);
- eerstelijns toezicht (direct toezicht op de naleving van wetten, regelgeving -inclusief convenanten- ten aanzien waarvan VROM het bevoegd gezag is);
- tweedelijns toezicht: toezicht op uitvoering van regelgeving door provincies, gemeenten en waterschappen o.a. d.m.v. (tweedelijns)toezicht op uitvoering regelgeving waarvoor provincies, gemeenten en waterschappen bevoegd gezag zijn en doorlichtingen van beleid, organisatie en uitvoering van regelgeving;
- handhaving van de doorwerking van rijksbeleid in beleid en regelgeving van collega-overheden;
- observeren, signaleren en informeren.

Onderdeel van de Inspectie vormt ook het VROM-IOD (Inlichtingen- en Opsporingsdienst) dat zich richt op gecompliceerde landelijke strafrechtelijke onderzoeken samen met OM en politie. Regionaal worden door het VROM-IOD strafrechtelijke onderzoeken opgezet met de betrokken OM's en politieregio's. Binnen elk VROM-inspectieregiokantoor is een regionale afdeling van het VROM-IOD gehuisvest.

### **Organisatie**

De VROM-inspectie heeft recent een reorganisatie achter de rug waarbij de voormalige Inspectie Milieuhygiëne geïntegreerd is met de beide andere voormalige VROM-inspecties, de Dienst Recherchezaken en de Kernfysische Dienst in één nieuwe VROM-inspectie. Het doel van de reorganisatie is de versterking van de handhavingfunctie van het ministerie van VROM.

De huidige VROM-inspectie functioneert als een autonome eenheid (Inspectoraat-Generaal) los van de beleidsdirecties en legt direct verantwoording af aan de minister.

De huidige organisatie bestaat uit:

- hoofdkantoor te Den Haag (inspecteur-generaal, crisismanagement, meldkamer EVOA, medische milieuzaken, internationale milieuzaken, monitoring & informatiemanagement en stafafdelingen);
- 5 regionale VROM-inspecties (Noord-West, Zuid-West, Noord, Oost en Zuid);
- de VROM-Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD).

Specifiek voor de handhaving van afvalstoffenregelgeving zijn met name de volgende inspectieonderdelen van belang:

- de afdelingen Afval binnen de regionale VROM-inspecties;
- de afdelingen Overheden binnen de regionale VROM-inspecties;
- hoofdkantoor VROM-inspectie;
- de VROM-IOD's.

*Afdelingen afval regionale VROM-inspecties*

De handhaving van afvalstoffenregelgeving is primair een taak van de afdelingen Afval van de regionale VROM-inspecties middels het hierboven genoemde brede scala van handhavingstaken (opsporing, eerstelijnstoezicht en tweedelijnstoezicht, etc.). Het accent ligt hierbij op het toezicht op de naleving van verplichtingen op grond van afvalstoffenregelgeving door (afval)bedrijven, afvalmakelaars en -handelaren. (Via deze casuïstiek krijgt men overigens ook een beeld van het functioneren van de betreffende overheid).

*Afdelingen overheden regionale VROM-inspecties*

Daarnaast hebben de afdelingen Overheden een (meer indirecte) taak omdat zij toezicht houden op de uitvoering van VROM-regelgeving en -beleid door collega-overheden (inclusief de afvalstoffen- en bouwstoffenregelgeving). De afdelingen Overheden richten zich met andere woorden op de handhaving van (afvalstoffen)regelgeving en -beleid voorzover de regelgeving verplichtingen voor overheden met zich meebrengt. Handhaving afvalstoffenregelgeving speelt daarbij alleen een rol als aspect binnen een meer integrale benadering en/of onderzoek. Soms is er daarnaast sprake van VROM-specifieke onderzoeken zoals bijvoorbeeld in 2002 met betrekking tot de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit.

*Hoofdkantoor VROM-inspectie*

Naast ondersteunende en coördinerende taken en de internationale contacten is met name de EVOA-meldkamer van belang in verband met de handhaving afvalstoffenregelgeving. Deze heeft de volgende taken:

- ondersteuning en onderlinge coördinatie van de operationele uitvoering van EVOA-handhaving door de handhavingpartners (douane, politie, RVI);
- coördinatie internationale handhavingssamenwerking (o.a. coördinatie TFS-project (EU-breed handhavingproject Transfrontier Shipment of Waste);
- algemene EVOA-handhavingsondersteuning (handhavingprocedures, e.d.)
- wederzijdse afstemming handhavingstandpunten – beleidstandpunten (binnen VROM);
- afstemming en handhavingconvenanten met de handhavingpartners.

*Landelijke en regionale VROM-IOD's*

Ten slotte spelen de landelijke en regionale IOD's een centrale rol bij opsporing en strafrechtelijk onderzoek inclusief onderzoek naar strafbare feiten aangaande afvalstoffenregelgeving. De VROM-IOD's richten zich op de meer complexe opsporingsonderzoeken. Daarnaast hebben zij tot taak om informatie te verzamelen en analyseren vanuit opsporingsoptiek.

**Capaciteit**

De beschikbare capaciteit is ontleend aan het O&F-rapport. Omdat de meeste functies momenteel hun invulling hebben gekregen dit rapport een redelijke indicatie van de huidige situatie.



	Beschikbare capaciteit	Opleidings-/ervaringsniveau
5 regionale afd. Afval	Totaal 56,3 fte waarvan <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 hoofden</li> <li>• 43,8 technisch-inhoudelijk</li> <li>• 5 juridisch</li> <li>• 2,5 ondersteuning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 x schaal 14</li> <li>• 5 x schaal 13</li> <li>• 8 x schaal 12</li> <li>• 8 x schaal 11</li> <li>• 10 x schaal 10</li> <li>• 14,5 x schaal 9</li> </ul>
12 regionale afd. Overheden	Totaal 191,9 fte waarvan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 hoofden</li> <li>• 173,9 inhoudelijk</li> <li>• 6 ondersteuning</li> </ul>	Vergelijkbaar maar gemiddeld iets hoger.

Feitelijk gaat het vooral om de capaciteit bij de afdelingen Afval. Afval is voor de afdelingen overheden geen specifiek thema. Het is wel de bedoeling om dit thema in integrale onderzoeken regelmatig mee te (gaan) nemen; daarnaast kan afval in themaonderzoeken een rol krijgen (in 2003 niet gepland).

Opleiding en m.n. ervaring bij de afdelingen Afval is - vanwege de opbouwfase - nu nog wat minder dan gewenst voor de toekomst. Doelstellingen qua opleiding en ervaring zijn:

- EVOA: alle inhoudelijke medewerkers beschikken over kennis op hoofdlijnen; verreweg de meeste medewerkers over kennis en ervaring gericht op daadwerkelijke uitvoering van EVOA-toezicht;
- Wet milieubeheer: alle inhoudelijke medewerkers op hoofdlijnen, beperkt aantal medewerkers daadwerkelijk gericht op deskundigheid m.b.t. vergunningen en handhaving Wm-(afval)inrichtingen;
- Opsporing: alle inhoudelijke medewerkers;
- Afvalbeleid: allen (in relatie tot functie/inschaling);
- Diverse specifieke besluiten (in relatie tot specifieke taken).

Binnen de in de afdelingen Afval beschikbare capaciteit wordt geen strakke inzetverdeling tussen eerste- en tweedelijns toezicht aangehouden. De verdeling wordt per jaar nader vastgelegd in het jaarplan.

Binnen de inspectie is recent een overzicht gemaakt van alle handhavingstaken op het gebied van afvalstoffen. Daarbij is een schatting gemaakt van de benodigde capaciteit om de taken op 'adequaat niveau' te kunnen uitvoeren. Uit de analyse kwam naar voren dat de huidige beschikbare capaciteit in sterke mate dwingt tot het stellen van prioriteiten.

### Taken handhaving afvalstoffenregelgeving

De VROM-inspectie heeft een groot aantal taken op het gebied van de handhaving van afvalstoffenregelgeving, deels vanuit een eerste- en deels vanuit een tweedelijns verantwoordelijkheid.

### *Eerstelijns*

Het ministerie van VROM is maar in een beperkt aantal gevallen bevoegd gezag in de eerste lijn voor afvalstoffenregelgeving en de VROM-inspectie heeft derhalve slechts voor een beperkt deel van de regelgeving de rol van eerstelijns-toezichthouder dan wel eerst aangewezen instantie voor de handhaving. Daarbij gaat het om:

- EVOA-regelgeving;
- Wm-inzamelvergunningen;
- Verwijderingsbesluiten/Wm-productbesluiten;

In de rol van eerstelijns-toezichthouder draagt de VROM-inspectie de primaire verantwoordelijkheid voor een goed toezicht op de naleving.

### *Tweedelijns*

Het merendeel van de handhavingstaken vindt plaats vanuit de tweede lijn. In de rol van tweedelijns-toezichthouder ziet de inspectie erop toe dat (afval)bedrijven de afvalstoffenregelgeving naleven en andere overheden hun (primaire) verantwoordelijkheid voor een goed toezicht op de Wm-afvalbedrijven waarmaken.

### **Werkproces en samenwerking**

Het werkproces in de sfeer van onder meer 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijns toezicht en de werking van het hoofdkantoor en IOD is hiervoor al geschetst. De werkprocessen zijn in het kader van de reorganisatie naar de nieuwe VROM-inspectie vastgelegd en het is nu vooral zaak deze te operationaliseren en te laten beklijven binnen de organisatie.

Wat betreft de samenwerking gaat het primair om regionale projecten in het kader van de handhavingssamenwerking waarin de inspectie in een trekkende of ondersteunende rol deelneemt. De inspectie neemt in dit verband deel in alle regionale milieu-overleggen (RMO) waarbij het overigens per inspectieregio verschilt of alleen de afdelingen Overheden deelnemen aan een RMO of een combinatie van afdeling Overheid en afdeling Afval (dit is bijvoorbeeld het geval bij de havenoverleggen in de regio Amsterdam en IJmuiden). Vanuit de afdeling Afval wordt m.a.w. alleen deelgenomen aan RMO's wanneer dat vanuit het eigen takenpakket geredeneerd prioriteit heeft. Samenwerking is geen doel op zich.

### **Resultaten**

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van handhavingsactiviteiten van de VROM-inspectie, gebaseerd op het Inspectieplan 2003. Een deel van de geprogrammeerde activiteiten bestaat uit structurele taken, een ander deel betreft incidentele projecten.

Handhavingsactiviteiten	Regulier, continu	Regulier, projectmatig	Incidenteel, projectmatig
<i>1. Handhaving EVOA (1<sup>o</sup> lijns)</i>			
70 EVOA-acties	+		
EVOA-transportcontroles 2003		+	
Handhaving EVOA in zeehavens			+
internationale actie			+
coördinatie/ondersteuning netwerk	+		
<i>2. Handhaving Wm-afvalinrichtingen (1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup> lijns)</i>			
toezicht 25 inrichtingen (2 <sup>o</sup> lijns)		+	
toezicht inrichtingen (2 <sup>o</sup> lijns)	+		
Toezicht inzet afval door energiecentrales (2 <sup>o</sup> lijns)			+
Toezicht Wm-inzamelvergunningen (1 <sup>o</sup> en 2 <sup>o</sup> lijns)		+	
<i>3. Ketenonderzoeken</i>			
TAG (= Teerhoudend asfaltgranulaat)			+
Alternatief voor W&B			+
Project ketenhandhaving			+
<i>4. Diversen (combinaties van regelgeving/rollen)</i>			
Toezicht verwijderingsbesluiten (= Wm-productbesluiten) (1 <sup>o</sup> lijns)		+	
Afvalconcern (concernbenadering)			+
Samenwerkingsprojecten (i.h.k.v. bestuursovereenkomsten handhavingssamenwerking)	+		
<i>5. Algemeen</i>			
Behandeling van klachten en incidenten op het gebied van afval		+	

De betreffende handhavingstaken worden op verschillende wijze uitgevoerd:

- in de vorm van reguliere, continue activiteiten;
- in de vorm van reguliere, projectmatige opgezette activiteiten;
- in de vorm van eenmalige projecten.

De projectmatige aanpak wordt bijvoorbeeld gebruikt:

- om bij nieuwe handhavingstaken ervaring op te doen en instrumenten te ontwikkelen bijvoorbeeld bij toezicht Wm-inzamelbedrijven;
- ten behoeve van een landelijk gecoördineerde aanpak bijvoorbeeld bij toezicht Wm-productbesluiten (hier is feitelijk geen sprake van een project met een

begin en eind; er is sprake van een reguliere activiteit waarbij de projectvorm wordt gebruikt om de activiteiten van de regionale inspecties landelijk te coördineren);

- om bij specifieke, hardnekkige problematiek te zorgen voor een gerichte en gebundelde capaciteitsinzet (bijvoorbeeld inzet afval energiecentrales) of
- om -bij samenwerking tussen handhavingspartners- te zorgen voor een gecoördineerde, gerichte inzet (bijvoorbeeld EVOA-transportcontroles en handhavingssamenwerkingsprojecten).

Hieronder worden de handhavingsactiviteiten nader toegelicht. Daarbij wordt tevens ingegaan op de resultaten, de samenwerking binnen de betreffende activiteit en de geconstateerde knelpunten.

#### *Handhaving EVOA (1<sup>e</sup> lijns)*

Het EVOA-toezicht beperkt zich niet tot transportcontroles en controles bij bedrijven door de netwerkpartners (inspectie, douane, KLPD). In een aantal gevallen wordt de inspectie ingeseind dan wel verzocht om concrete bijstand. In een deel van deze gevallen zijn geconstateerde overtredingen en/of signalen vanuit het EVOA-netwerk aanleiding om - met behulp van een ketenbenadering - dieper te gaan zoeken. Geconstateerde overtredingen vormen op deze wijze aanleiding tot een gevarieerd en divers pakket van EVOA-acties. Gezien het casuïstieke karakter is daar in zijn algemeenheid niet veel over te zeggen.

Aansturing en coördinatie van het EVOA-netwerk zijn in de afgelopen periode enigszins blijven liggen, mede in verband met de reorganisatie. De ambitie van het huidige hoofdkantoor is om het EVOA-netwerk nieuw leven in te blazen. Daartoe wil men o.a. de samenwerking een niveau hoger in de organisaties gaan regelen en betere afspraken maken. In de huidige situatie is er in onvoldoende mate sprake van netwerkmanagement. Er is weinig inzicht in en sturing op totaal ingezette capaciteit, aantal controles, resultaten e.d. Men heeft vanuit de inspectie het gevoel dat men er ook nog niet aan toe is om op die manier het netwerk te managen. Daarvoor wordt de huidige situatie nog teveel gekenmerkt door 'papieren' commitment bij de top van de partner-organisaties.

Vanuit de inspectie wordt circa 15 fte ingezet op EVOA-handhaving. Dit is landelijk gezien onvoldoende waardoor men afhankelijk is van de inzet van de partners. Binnen de inspectie is in een EVOA-notitie het adequate niveau vastgesteld. Met de huidige capaciteit voldoet men daar niet aan.

De beelden over de mate waarin EVOA-regelgeving goed nageleefd wordt cq de mate waarin de handhaving rendement heeft, verschillen nogal (tussen bijvoorbeeld inspectie en douane). Los van bestaande cultuurverschillen die leiden tot een verschil in oriëntatie en ambities wijst dit op een onvoldoende wederzijdse communicatie en terugkoppeling over gepleegde inzet, werkwijze en resultaten.

Op basis van gesprekken met douane en politie kan worden opgemaakt dat resultaten van EVOA-handhavingsactiviteiten sterk persoonsafhankelijk zijn. Afhankelijk van degene die dienst heeft, stromen er veel of weinig zaken binnen. De wijze waarop men waarneemt zou bij bestuursrechtelijke handhavers hetzelfde moeten zijn als bij handhavers met een strafrechtelijke achtergrond. Dit blijkt evenwel in de praktijk niet zo te zijn: bestuurlijke handhavers zijn geneigd oplossingen te zoeken, strafrechtelijke handhavers zijn op zoek naar straf voor gepleegde overtredingen. De attitude van de handhaver beïnvloedt de waarneming en beoordeling daarvan.

De aansturing en prioriteitstelling vanuit VROM richting de handhavingspartners is tot op heden teveel gebaseerd op actuele milieuthema's en politieke prioriteiten (top-down) en niet of nauwelijks op analyses van overtredingen. Er wordt nog weinig gedaan aan risico-analyse en signalering op basis van het vanuit de praktijk beschikbare materiaal.

#### *Toezicht (TOP-X) inrichtingen 2<sup>e</sup> lijns*

Vanuit de TOP-X benadering wordt een selectie van Wm-afvalbedrijven (met een provinciale Wm-vergunning) permanent gevolgd. Indien de situatie aanleiding geeft, kan dat tot gevolg hebben dat de inspectie zich met een procedure of casus actief bemoeit. In een aantal gevallen is de problematiek dermate breed of hardnekkig (bijvoorbeeld hoofdpijnbedrijven) dat de handhavingsactiviteit de vorm aanneemt van een project, vaak samen met provincie en/of waterschap, gericht op daadwerkelijke oplossing van de lokale problematiek dan wel om instrumenten te ontwikkelen die ook elders in vergelijkbare situaties bruikbaar zijn.

Hierbij gaat het primair om TOP-X bedrijven en probleembedrijven die de inspectie actief volgt vanuit een tweedelijnsrol. Het adequate niveau is hierbij niet of nauwelijks vast te stellen waardoor het moeilijk is om te bepalen hoeveel bedrijven je actief zou moeten volgen. Dit hangt ook sterk af van de politieke opstelling van de minister ten aanzien van de rijksverantwoordelijkheid in deze: de ene minister wil alles weten, de volgende verwijst de Tweede Kamer bij vragen door naar de provincie. Het ontbreken van een objectieve grondslag is er mede de oorzaak van dat bij capaciteitsproblemen de inzet op deze taken vrij snel sneuvelt (met name het repressieve toezicht op probleembedrijven). Wel bestaat binnen de inspectie het gevoel dat men veel niet weet.

Van belang is vooral dat de inspectie zicht heeft op de wijze waarop rijksbeleid door provincies vertaald wordt in vergunningen en hoe de voorschriften door bedrijven nageleefd worden. Dit kan bij nieuwe regelgeving -zoals EURAL- ook worden aangepakt middels zeer gerichte acties waarbij alleen de eerste vergunningen intensief bekeken worden en in overleg daarover wordt getreden met de provincie. Daarna volgt dan nog een check. Dezelfde werkwijze kan straks bij LAP-speerpunten gevolgd worden.

#### *Wm-inzamelvergunningen*

Sinds mei 2002 is de minister van VROM in het kader van het LAP weer het bevoegd gezag geworden voor de Wm-inzamelvergunningen voor een beperkt aantal afvalstromen, te weten scheepsafval, klein gevaarlijk afval, olie-water-slibmengsels, afgewerkte olie in bulk.

De handhaving van de Wm-inzamelvergunningen is recent overgenomen van de provincies. De handhavingsinspanningen van de provincies zijn geïnventariseerd maar leverden een dermate divers beeld op dat dit geen houvast bood. De inspectie start daarom met een projectmatige opgezette nulmeting om handhavingsinstrumenten te ontwikkelen en om de (toekomstige) handhavingsinzet te kunnen bepalen. Het project richt zich op inzamelaars van scheepsafval, kca en afgewerkte olie. De inzamelvergunningen waarbij per 1 januari 2004 de vergunningplicht worden omgezet in registratieverplichtingen (ziekenhuisafval en PM) blijven vooralsnog buiten beeld.

Overigens is in de huidige formatie niet voorzien in handhaving inzamelvergunningen. Een ingediende claim is niet gehonoreerd. Er is momenteel geen structurele capaciteit beschikbaar en onzeker is hoe dat in de toekomst zal zijn.

#### *Ketenonderzoeken/Project ketenhandhaving*

Knelpunt bij de handhaving van afvalstoffenregelgeving is de complexiteit van de regelgeving en het grote aantal betrokken partijen in de verschillende schakels van de keten. In de praktijk leidt dit veelal tot een versnipperde, ongecoördineerde handhaving met grote verschillen in inzet tussen regio's en handhavende instanties. Om dergelijke knelpunten op te heffen is - soms op landelijke schaal - gecoördineerde ketenhandhaving nodig. In 2003 voert de inspectie - vooral naar aanleiding van de HSL-Zuid problematiek - een project ketenhandhaving uit dat ondermeer als (leer)doelstelling heeft om te onderzoeken hoe ketenhandhaving in samenwerking met handhavingspartners structureel goed geregeld kan worden. Als pilot worden daarbij de onderwerpen asbest (cp. Peter Baardeman, Oost) en bouwstoffen gekozen. De gedachte aan Nationale Teams ligt daarbij voor de hand (naar analogie met de Vuurwerkbrigade); de gewenste organisatiestructuur vormt evenwel geen doel van het project omdat dit al snel zou leiden tot politieke stellingnames die het onderzoek kunnen belemmeren.

Knelpunt is dat het lastig is om in het kader van de handhavingssamenwerking partijen te vinden die ketenonderzoek willen trekken. De inspectie is van mening dat ketenonderzoek van groot belang is (o.a. ook een LCCM-prioriteit). Zij beaamt zich nog op haar rol en positie vanuit de vrees dat zij in veel gevallen de projecten zou moeten gaan trekken.

In 2003 wordt de keten rond teerhoudend asfaltgranulaat onder de loep genomen (omvang, bestemmingen, e.d.). Voorts wordt onderzoek gedaan naar de ontdekkers van industrieel zuiveringsslib hetgeen aanleiding kan gaan vormen voor een

ketenonderzoek. Ook wordt getracht de ketenbenadering binnen de EVOA-handhaving meer handen en voeten te geven.

#### *Verwijderingsbesluiten*

De verwijderingstructuur voor een aantal afvalstoffen wordt georganiseerd via de brancheorganisaties. Producenten en importeurs dienen zich aan te melden bij de branches. Daarmee komt geld beschikbaar voor het opzetten van een verwijderingstructuur. Toezicht op de verwijderingstructuur (Wm-productbesluiten) is door de regio-inspecties onderling verdeeld.

De handhavingsstrategie bij de verwijderingsbesluiten is gebaseerd op samenwerking en permanent centraal overleg met de brancheorganisaties. In het algemeen is de naleving van de mededelingsplicht redelijk goed. Dit vereist echter wel dat de free riders blijvend worden aangepakt. In eerste instantie worden deze aangeschreven door de brancheorganisaties. Wanneer dat geen effect heeft, wordt de VI getipt die dan – begeleidt door veel publiciteit – optreedt. Het huidige systeem werkt in principe goed. Bij verwijdering autowrakken verkeert het nog in een overleg/ontwikkelstadium.

De inspectie heeft recent een controle op de naleving van meldingsplichten van producenten en importeurs van wit- en bruingoed uitgevoerd. De naleving is meestal goed.

#### *Afvalconcern/Concernbenadering*

In de laatste jaren heeft een vergaande concentratie van de afvalverwijdering plaatsgevonden binnen 2 of 3 grote bedrijven. Dit biedt de bedrijven allerlei mogelijkheden voor interne handelingen met afvalstoffen. De inspectie wil onderzoek doen om na te gaan op welke wijze zij inzicht kan krijgen in de fysieke en financiële interne afvalketens binnen afvalconcerns en of deze concern-interne ketenbenadering nieuwe aandachtspunten voor de handhaving oplevert.

#### **Knelpunten kwantitatief**

Knelpunten opbouwfase VROM-inspectie:

- in verband met de opbouwfase waarin de VROM-inspectie, inclusief de afdelingen afval, verkeren, worden de handhavingstaken nog niet geheel op het gewenste niveau uitgevoerd;
- de beschikbare capaciteit in relatie tot de aanwezige ambities maakt het noodzakelijk om zeer sterk te prioriteren.

Knelpunt toezicht TOP-X:

- het ontbreken van een objectieve grondslag voor een adequaat handhavingsniveau bij probleembedrijven is er mede de oorzaak van dat bij capaciteitsproblemen de inzet op deze taken vrij snel sneuvelt (geldt met name repressief toezicht).

Knelpunt Wm-inzamelvergunningen:

- In de huidige formatie is niet voorzien in handhaving inzamelvergunningen. Een ingediende claim is niet gehonoreerd.

Knelpunt signaleringsfunctie:

- In de huidige situatie is de signaleringsfunctie niet apart georganiseerd en wordt niet als product geprogrammeerd. Deze functie sneuvelt daardoor vaak in relatie tot het direct productieve werk. Hoewel moeilijk hard te maken bestaat de indruk dat de inspectie te weinig toekomt aan analyse en signaalveredeling. Een extra reden om hier ook in samenwerking met de partners meer aandacht aan te besteden is dat de inspectie zelf slechts weinig ogen in het veld heeft.

### **Knelpunten kwalitatief**

Knelpunten EVOA taakuitoefening VROM Inspectie:

- de inspectie is bij haar handhaving van EVOA sterk afhankelijk van de medewerking en inzet van andere partijen;
- aansturing, regie EVOA-netwerk door inspectie in het slop geraakt
- op centraal niveau gemaakte afspraken met de EVOA-partners zijn in hun lokale uitwerking zeer verschillend; er zijn zeer actieve en ervaren regio's en regio's waar vrijwel niets gebeurt;
- communicatie en kwaliteit van de (centraal) gemaakte afspraken laat te wensen over; dit leidt op regionaal uitvoeringsniveau soms tot moedeloosheid omdat de samenwerking soms moeizaam van de grond komt;
- in algemene zin twijfel of het mogelijk is te borgen dat met het huidige samenwerkingsmodel de EVOA-handhaving in alle regio's continu op voldoende niveau kan plaatsvinden;
- EVOA-expertise bij netwerkpartners blijkt moeilijk vast te houden (milieu/EVOA-specialisten bij politie en douane stromen intern of extern door naar andere organisaties of functies);
- binnen het huidige systeem van EVOA-handhaving kan niet hard gemaakt worden of de handhaving tot een gemiddeld betere naleving van de (complexe) regelgeving leidt;
- in 2002 is de EVOA-taakuitoefening op centraal niveau niet soepel verlopen, met name de coördinatie en aansturing van de handhavingpartners liet te wensen over

Knelpunten ketentoezicht:

- de ervaring met ketentoezicht is nog beperkt;
- ketentoezicht vereist samenwerking en heeft daardoor te maken met verschillen in ambities tussen betrokkenen en moeilijkheden bij de onderlinge afstemming van de plannings en prioriteiten;



- het is lastig om in de samenwerking partijen te vinden die het ketenonderzoek willen trekken;
- een aantal ketenonderzoeken vereist een landelijke organisatiestructuur.

Knelpunt verwijderingsbesluiten:

- er bestaat geen goed inzicht in hoe het in de praktijk van de verwijdering echt toegaat en of de milieuhygiënische eisen bij de verwijdering goed nageleefd worden. Tot op heden is nog nauwelijks gekeken naar de fysieke stromen vanuit een ketenbenadering. Het toezicht is op een te smalle leest geschoeid.

Knelpunt landelijke en regionale IOD's:

- belangrijkste knelpunt in de opsporingshoek is de beperkte capaciteit voor vervolgacties bij de rechtbank, met andere woorden de afhandeling van aangebrachte zaken.

Knelpunt Bouwstoffenbesluit:

- de huidige organisatie van de handhaving van het bouwstoffenbesluit is een probleem omdat deze niet aansluit op het benodigde ketentoezicht voor afvalstromen.

Knelpunten in de samenwerking:

- de ambitie en bereidheid tot deelname is wisselend maar grosso modo niet slecht;
- afstemmen plannings; alle betrokkenen (incl. de inspectie) hebben de neiging om eerst zeker te stellen dat de prestatie-afspraken in de eigen jaarplannen worden gerealiseerd en pas daarna mee te doen met handhavingsspartners;
- verschillende ambities in de projecten en het (vaak) ontbreken van de ambitie om waar nodig echt door te pakken en effectief op te treden;
- het onbedoelde -mogelijk ongewenste- effect van prioriteitstelling is dat (grote) verschillen kunnen ontstaan in de prioriteit die handhavingssamenwerking op het gebied van afvalstoffenregelgeving regionaal krijgt;
- zeer grote verschillen tussen de kwaliteit en prestaties van organisaties, variërend van organisaties waar het goed gaat tot organisaties waar het erg slecht gaat;
- ontbreken van deskundige capaciteit bij partners.

### 3.4 KLPD te land en te water

In het kader van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de KLPD vanuit zowel de dienst Verkeerspolitie (DVP) als de dienst Waterpolitie (DWP). Aanvullend zijn gesprekken gevoerd met de TMC water.

### **Rol/positie**

Het KLPD -het Korps Landelijke Politiediensten- verricht, naast zelfstandige taken, de landelijke politietaak ter aanvulling en ondersteuning van de uitvoering van de algemene politietaak door de 25 regiokorpsen, onder het motto: 'als het beter landelijk kan'.

Het KLPD kent zelfstandige operationele taken, ondersteunende taken (t.b.v. de regiokorpsen) en coördinerende taken (m.n. coördinatie van opsporingsinformatie). Het KLPD kent voorts een veelheid en diversiteit van externe relaties. Eén daarvan betreft de relatie met andere overheidsorganisaties met gemeenschappelijke belangen, waaronder het ministerie van VROM. Een groot deel van de taakstelling van het KLPD ligt in de handhavingsslijn vanuit de belangenbehartiging door deze andere overheden. De relatie met VROM speelt zowel bij de uniformdiensten als bij de rekerchediensten vanuit de zorg voor het milieu.

### **Organisatie KLPD**

Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) kent een aantal operationele 'blauwe diensten', de surveillancediensten. De drie belangrijkste (i.v.m. handhaving afvalstoffenregelgeving) zijn de Dienst Verkeerspolitie, de Dienst Waterpolitie en de Dienst Spoorwegpolitie. Naast deze diensten staat het DOC, de Dienst operationele Ondersteuning & Coördinatie. De milieutaken van de Dienst Verkeerspolitie en de Dienst Waterpolitie worden op eenduidige wijze ondersteund doordat zij gemeenschappelijk een procesvoerder milieu hebben die opereert vanuit de DOC (1-loket voor de milieuexpertise).

Het KLPD verkeert momenteel in een reorganisatieproces met als doel om de externe oriëntatie, de centrale aansturing en het efficiënte beheer te verbeteren. Het motto daarbij is samenhang, samenwerking en synergie. Momenteel is de herinrichting van de organisatie klaar, de personele invulling loopt.

Naast de operationele diensten die zich vooral richten op overtredingen en lichtere vormen van milieucriminaliteit houdt de Unit Milieucriminaliteit (UMC) van de Dienst Nationaal Recherche Informatie (DNRI) te Zoetermeer zich bezig met de middelzware en zware milieucriminaliteit.

#### *Dienst Verkeerspolitie*

De Dienst Verkeerspolitie omvat 7 geografische units en 5 functionele waaronder de Unit Transport- en Milieucontrole (TMC).

De geografische units verrichten de algemene politiezorg (basispolitiezorg) op autosnelwegen en directe omgeving. Een van de resultaatgebieden betreft de beperking van de milieubelasting veroorzaakt door verkeer en vervoer door toezicht en controle, o.a op de EVOA-regelgeving en het Bouwstoffenbesluit. M.a.w. aan de basis van de inzet van het KLPD voor milieu staat het toezicht op de milieuregelgeving (inclusief afvalstoffenregelgeving) als integraal onderdeel van de

basispolitiezorg. Tevens is in elke geografische unit 1 informatieambtenaar werkzaam voor het verzamelen, veredelen en verstrekken van informatie t.b.v. onder andere milieuonderzoeken.

Binnen de units zijn vanwege het specialistische en complexe karakter van de milieuwetgeving Taakaccenthouders Milieu werkzaam. Taakaccenten worden gedurende kortere of langere periode uitgevoerd door een (hoofd)agent, brigadier of inspecteur naast een generale taak. Taken van de taakaccenthouders milieu zijn o.a.:

- toezicht en controle:
  - handhaving naleving milieuwetgeving
  - initiëren, begeleiden en coördineren milieuhandhavingsprojecten
- criminaliteitsbestrijding
- informatie en advisering o.a.
  - verzamelen en interpreteren milieurelevante informatie
  - bewerken informatie t.b.v. lokale/regionale handhavingsacties
  - kwaliteitsbewaking uitvoeringsproces milieu
  - adviseren en stimuleren unit-collega's

De (centrale en specialistische) Unit Transport- en milieucontroles verricht transportcontroles en onderzoeken door heel Nederland al dan niet in samenwerking met geografische units en Bijzondere Opsporings Diensten en verleent ondersteuning aan de regiopolitie. Resultaatgebieden betreffen o.a. de beperking van de milieubelasting veroorzaakt door verkeer en vervoer door toezicht en controle, o.a. op de EVOA-regelgeving en het Bouwstoffenbesluit, en de voorkoming en beheersing van de verkeers- en vervoerscriminaliteit door toezicht en controle op o.a. fraude met vervoersdocumenten en ladingfraude.

#### *Dienst Waterpolitie*

De Dienst waterpolitie kent 6 geografische units de units Rivieren Oost, Rivieren West, Zeeuwse Stroom, IJmond, Waddenzee, IJsselmeer en Frieze Wateren. Ook binnen de waterpolitie is er een centrale/specialistische unit transport- en milieucontroles. De dienst heeft historisch gezien de meeste ervaring met milieuhandhaving (m.n. WVO) waardoor de kennis daarover breed in de organisatie is verspreid. De handhaving van de overige milieuwetten waaronder EVOA is via modules ondergebracht in de functie van Taakaccenthouder milieu op de groepen. Het milieunetwerk is uit te splitsen in milieuhandhaving op de transportsector en de gebiedsgebonden milieuhandhaving op en in de onmiddellijke nabijheid van het oppervlaktewater (water/nautisch gerelateerde milieuhandhaving).

De specialistisch unit Noordzee verricht milieucontroles op de Noordzee met ondersteuning van patrouillevliegtuigen.

Voor het Rotterdamse havengebied heeft het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond de beschikking over de Zeehavenpolitie.

De TMC-water ondersteunt de geografische units en coördineert de milieucontroles en de daaruit voortkomende informatie, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar gassing, (milieu)gevaarlijke stoffen en (milieu)afvalstoffen. In het jaarplan is de samenwerking met de waterpolitie/Zeehavenpolitie vastgelegd en is tevens het aantal controles in projectvorm vastgelegd alsmede de meer reguliere controletaken ingevolge bijvoorbeeld de EVOA.

#### *Organisatie Dienst Spoorwegpolitie*

De spoorwegpolitie is in 2000 aan het KLPD toegevoegd. Van oudsher had de spoorwegpolitie nauwelijks milieutaken. Sinds 2000 is een start gemaakt met de opbouw van een milieunetwerk mede gecoördineerd vanuit de DOC.

#### *DOC*

Binnen het KLPD is in 1994 een milieubureau opgericht en in 1998 geformaliseerd en ondergebracht in de Afdeling Informatie Coördinatie Politie (AICP), de voorloper van de DOC. De DOC is ondersteunend aan de blauwe diensten bij de handhaving van milieuwetgeving en richt zich op:

- de waarborging van de samenwerking, samenhang en synergie op milieugebied
- de informatiehuishouding, te weten:
  - verwerking, bewerking, veredeling, analyse van handhavingsinformatie verkregen uit afvaltransportcontroles en het ter beschikking stellen daarvan aan het milieunetwerk
  - externe informatie be- en verwerken en ter beschikking stellen
  - ter beschikking stellen van kennis (milieuhandhavingsinstrumenten)
  - onderhouden van landelijke contacten bij externe diensten
  - zaakanalyse (analyse individuele transporten) en bulkanalyse (analyse op de volledige data ten behoeve van processturing)

De inspanningsverplichting van de DOC is vastgelegd in een Service Level Agreement met elke afzonderlijke dienst overeengekomen.

#### *Dienst Nationaal Recherche Informatie (DNRI)*

Binnen de DNRI houdt de Unit Milieucriminaliteit (UMC) zich bezig met (de voorbereiding van) opsporingsonderzoek in relatie tot (middel)zware milieucriminaliteit. Men voert zogenaamde fenomeen-onderzoeken en marktverkenningen uit.

#### **Capaciteit**

De capaciteit voor milieuhandhaving binnen de KLPD-diensten is verspreid over de DOC en de surveillancediensten DWP/DVP/DSP:

1. DOC: 2 medewerkers bij de unit Informatie Coördinatie
2. Dienst Verkeerspolitie: totaal 16 medewerkers
  - 3 medewerkers in de reguliere verkeerssurveillance
  - centrale TMC: 6 medewerkers
  - TMC's op de 7 geografische units: 7 x 1 medewerker = 7 medewerkers

3. Dienst waterpolitie: totaal 32 medewerkers gericht op milieuhandhaving
  - centrale TMC: 22 executieve medewerkers waarvan 8 als milieuspecialist.
  - Units: 300 operationele medewerkers, waarvan 24 met taakaccent milieu. Bij controles te water is er in de regel een bezetting van 1 medewerker TMC en 3 medewerkers vanuit de geografische unit.
4. Dienst Spoorwegpolitie: totaal 9 medewerkers met het accent EVOA
  - centraal: 1 medewerker als milieucoördinator
  - units: 8 medewerkers

Alle circa 60 medewerkers hebben de functie Taakaccenthouder Milieu en zijn tevens opgeleid tot EVOA-vraagbaak. Milieutaken maken ongeveer de helft van de functie uit van deze parttimers milieu. Uitzondering zijn de TMC's waar fulltimers aanwezig zijn.

De in te plannen capaciteit voor milieu bedraagt circa 30 fte. In de praktijk staat deze capaciteit, met name bij de DVP sinds de reorganisatie behoorlijk onder druk (verlenen noodhulp, 'waan van de dag'), naar schatting wordt in werkelijkheid hooguit de helft van de beschikbare DVP-capaciteit voor milieuhandhaving gerealiseerd. Voor de reorganisatie kon gewerkt worden met volledig voor milieu vrijgemaakte medewerkers, maar dat is sinds de decentralisatie waarbij de capaciteit over het hele land is verspreid, niet meer mogelijk. Bij DWP bestaat dit probleem in mindere mate, o.a. door de afzonderlijk georganiseerde TMC-water.

#### **Taken handhaving afvalstoffenwetgeving**

Primaire handhavingstaken van het KLPD zijn de handhaving van PMV- en EVOA-regelgeving ten aanzien van binnenlandse en internationale afvaltransporten middels spoor, (autosnel)weg, water en lucht. Het KLPD handhaaft in overeenstemming met het beleid van het bevoegd gezag.

Het KLPD richt zich niet alleen op EVOA- en PMV-handhaving al dan niet onder aansturing van derden. In een aantal gevallen wordt met partners uit het interne en externe netwerk handhavingsprojecten opgezet, bijvoorbeeld het project Baggeren met de Arbeidsinspectie en de Zeehavenpolitie; het project Scheepsafvalstoffen (controle op regelgeving in het nieuwe Scheepsafvalstoffenverdrag m.b.t. restlading en ander afval) met partners als Gemeentelijk havenbedrijf Rotterdam, Zeehavenpolitie, Rijkswaterstaat En het project anti fouling met de VROM-Inspectie (verven onderwaterschip met bestrijdingsmiddel). Tevens vinden controles plaats op transport van bouwstoffen.

Om te komen tot een effectief ketengericht toezicht op de EVOA-regelgeving heeft het ministerie van VROM de samenwerking gezocht met o.a. de politie. Dit heeft geleid in 1994 tot een intentieverklaring tot samenwerking tussen VROM enerzijds en het KLPD en vijf regionale, aan de buitengrenzen gelegen politiekorpsen, te weten:

- de regio Rotterdam Rijnmond (Rotterdamse haven)
- de regio Amsterdam Amstelland (Amsterdamse haven)
- regio Groningen (Noord-Oost grens)
- regio Gelderland-Midden (Oostgrens)
- regio Limburg Noord (Zuid-Oost grens)

De samenwerking strekt zich ook uit tot alle units van de waterpolitie, de verkeerspolitie en de spoorwegpolitie. Binnen de samenwerking richt VROM zich op de ontdoeners en ontvangers (de inrichtingen) en de overige partners richten zich op het vervoer en de op- en overslag. Doelstelling van de samenwerking is ketentoezicht c.q. ketenhandhaving.

Als uitvloeisel van de samenwerking tussen VROM en KLPD werd een KLPD-breed netwerk opgericht van EVOA-vraagbaken (momenteel circa 60 medewerkers effectief verdeeld over de diensten DOC/DWP/DVP en DSP). De EVOA-vraagbaken bezitten specialistische kennis van de afvalstoffenwetgeving, passen deze kennis toe in de handhaving bij de transportsector en fungeren als vraagbaak voor surveillanten. Zij fungeren tevens als regionaal aanspreekpunt tussen KLPD en VROM-inspectie.

Sinds 1996 nemen de EVOA-vraagbaken deel aan een operationeel piket waardoor surveillanten van alle KLPD-politiediensten 24 uur per dag specialistische ondersteuning kunnen ontvangen. De EVOA-vraagbaak handelt conform de Handhaving Uitvoerings Methode EVOA de vraag zelfstandig af of treedt in contact met de piketdienst van de VROM-inspectie. De inzet van de EVOA-vraagbaken is afhankelijk van hun positie in de organisatie. Vraagbaken die lid zijn van een unit TMC of van de TMC's op de units zijn dagelijks belast met het toezicht op de handhaving van de milieuwetgeving. Vraagbaken bij de DVP die geen lid zijn van een unit TMC komen toe aan de EVOA-taak mits andere processen van de unit dit toelaten.

Het EVOA-piket werd tot 2002 uitgevoerd door alle EVOA-vraagbaken. In 2002 is om de continuïteit en professionaliteit te behouden een wijziging van de piketregeling - inhoudende dat het piket wordt uitgevoerd door EVOA-vraagbaken uit de TMC-units nieuwe stijl van DWP en DVP - voorgesteld aan de MT's van DWP en DVP. Het voorstel is goedgekeurd door DWP maar afgekeurd door DVP.

In de loop der jaren is een KLPD-breed milieunetwerk opgebouwd dat 'flexibel meebuigt met elke reorganisatie'. Vanuit het management werd weinig aandacht besteed aan het milieunetwerk en - andersom - vanuit het netwerk werd weinig gedaan om het eigen management te betrekken.

Door de geschetste gang van zaken is het milieunetwerk enigszins een eiland binnen het KLPD waar andere KLPD-ers (incl. management) weinig bij betrokken zijn. Het belang van milieuhandhaving prevaleerde voor het milieunetwerk boven

de betrokkenheid van collega's en management. Sinds de recente reorganisatie is men de geringe betrokkenheid vanuit het milieunetwerk meer als een probleem gaan ervaren en tracht men hierin verbetering te brengen.

### **Werkproces en samenwerking**

#### *Interne sturing*

Het KLPD-milieunetwerk heeft minder interne autonomie dan in het verleden. Vanwege de decentralisatie van milieucapaciteit (vastgelegd is dat in elke unit een milieumedewerker aanwezig is) en het werken met taakaccenthouders is het in de praktijk moeilijk om de formeel beschikbare capaciteit te realiseren. De politie denkt van oudsher in functies en niet in sturing op capaciteits-/tijdsinzet. Dit begint nu wel in ontwikkeling te komen. Recent is voor het eerst een capaciteitsberekening ingediend (5000 uur milieuhandhaving bij DVP). De huidige planning- en controlsystemen en de weinig uniforme manier waarmee wordt omgegaan met registratie van activiteiten en tijdschrijven leiden er evenwel toe dat er op dit moment nog geen betrouwbaar beeld mogelijk is.

#### *Externe aansturing en prioriteitsstelling*

In de relatie VROM-inspectie - KLPD is geen sprake van een contract, slechts van een intentieverklaring met betrekking tot EVOA-handhaving. De gemaakte afspraken hebben grosso modo wel invulling gekregen (controles uitvoeren, controlemethodiek, milieunetwerk).

In de beleving van het KLPD wordt vanuit VROM onvoldoende gestuurd, zowel op aantallen als op prioriteiten. Met name de motivatie en onderbouwing van prioriteiten en de operationele vertaling van prioriteiten (in HUM's) schiet te kort.

Bij een evaluatie van de samenwerking bij de EVOA-handhaving (circa 2001) is geconstateerd dat de netwerkpartners behoefte hebben aan meer inhoudelijke sturing binnen de gemaakte arrestatieafspraken door de VROM-inspectie.

De vervolgens door VROM aangereikte prioriteiten (prioritaire afvalstoffen) werden veelal nog onvoldoende concreet geacht. Vervolgens is een werkgroep prioriteiten ingesteld die de voorgestelde prioriteiten gaat uitwerken tot concrete handavingsinstructies (factsheets). Bij prioriteiten wordt een hogere controlefrequentie verwacht en een actieve rol van de inspectie indien bestuursrechtelijk moet worden opgetreden. Bij posterioriteiten treedt de controlerende netwerkpartner conform de HUM strafrechtelijk op maar wordt door de inspectie niet bestuursrechtelijk opgetreden. (i.v.m. het onevenredige tijdsbeslag) en wordt geen netwerkondersteuning verleend.

Van mei-november 2001 waren de prioriteiten (o.a. in verband met frauderisico's, en risico's voor milieu en/of volksgezondheid):

- GC-020 stoffen
- bouw- en sloopafval
- gebruikte koel- en vriesapparatuur
- PCB-houdende afvalstoffen
- specifiek ziekenhuisafval
- kabelafval
- plastic afval

Posterrioriteiten tot mei 2002 waren:

- doorvoer binnen OESO-landen
- doorvoer vanuit niet-OESO landen met eindbestemming OESO-landen
- groene lijst stoffen binnen EU-lidstaten (behalve plastics en metaalhoudende afvalstoffen)
- groen + groen binnen OESO-landen

Naast genoemde VROM-prioriteiten worden ook in internationaal kader prioriteiten gesteld. Deze zijn opgenomen in het Nederlandse project 'zicht op de markthandhaving'. Het gaat daarbij om metaalhoudend afval (m.n. kabelafval, zinkassen, zinkslakken), electronic scrap, plastic afval met bestemming India, Maleisië, Filipijnen, Indonesië, Hong Kong, China en Vietnam.

#### *Procedure EVOA-prioriteitstelling*

Afgesproken is dat de inspectie de prioriteiten halfjaarlijks zal actualiseren en na bespreking in de begeleidingscommissie netwerkstrategie vaststelt en op formeel niveau communiceert naar de netwerkpartners. Deze zorgen voor de interne communicatie binnen de eigen organisatie.

#### *PMV-afvaltransportcontroles*

De controle op de PMV-transporten functioneert -in tegenstelling tot EVOA-controles- niet goed. PMV-controles hebben voor de politie geen prioriteit, er wordt weinig energie in gestoken en feitelijk niet of weifelend opgetreden. De belangrijkste oorzaken zijn in de beleving van de handhavers een warboel van regelingen in de PMV's, de regelgeving is niet eenduidig, de administratieve handhaving is ondoorzichtig en je wordt van het kastje naar de muur gestuurd.

De politie beperkt zich tot het noteren van de gegevens, het gereed maken voor invoer en het invoeren in de database. Er vindt evenwel geen effectieve /professionele controle op de naleving plaats.

#### *Controle methodiek*

Binnen de DVP is in de periode 1995-heden een controlemethodiek Afvaltransportcontrole (ATC) gevolgd. Mede in verband met de reorganisatie dient de con-



trolemethodiek en procesgang aangepast en ingebed te worden in de nieuwe organisatie en functies.

De ATC-methodiek (aangepast aan de eigen controleprocessen) vormde ook het uitgangspunt voor een nieuwe, bredere controlemethodiek binnen DWP, geheten Transport Controle Water. Deze methodiek omvat op hoofdlijnen de volgende stappen:

- ladingcontrole binnenvaart
- bij zichtbare overtredingen direct optreden
- gegevens ladingcontrole invoeren en verzenden naar TMC-water (Dordrecht)
- operationale (zaak)analyse door EVOA-vraagbaak buitendienst (bij geen bijzonderheden doorzenden naar DOC)
- bij bijzonderheden eerst onderzoek verrichten (zelfstandig of in samenwerking met bevoegd gezag), daarna naar DOC
- invoer in database Politie Transport Controle
- bulkanalyse door DOC
- gegevensverstrekking aan strafrechtelijke onderzoeksteams, milieunetwerk KLPD en (geanonimiseerd) aan bevoegd gezag ten behoeve van strategische sturing.

De ATC-methodiek is ook in gebruik genomen bij de 5 politiekorpsen die formeel aan de samenwerking deelnemen en binnen 5 korpsen die op vrijwillige basis deelnemen.

#### *Marktverkenningen*

De TMC-water stelt marktverkenningen op die er op zijn gericht tot een efficiënte en effectieve inzet van de beperkte handhavingscapaciteit te komen. Het betreft in aanzet de voorbereiding van gerichte handhavingsacties op basis waarvan ook een ketenbenadering mogelijk is.

#### *Waterpolitie*

TMC-water voert controles altijd in samenwerking met waterpolitie/Zeehavenpolitie uit omdat zij zelf niet over politievaartuigen beschikt.

Naast de samenwerking met de waterpolitie/zeehavenpolitie heeft de TMC ook enkele convenanten afgesloten op het operationeel controlerend niveau met partijen in de haven van Amsterdam en de Zeelandhavens. De zeehavenpolitie is in haar werk gericht op de zeehaven Rotterdam, waarbij de samenwerking zich ook uitstrekt tot het gemeentelijk havenbedrijf.

#### *Informatie-uitwisseling*

In verband met privacy-wetgeving en de wet op de politieregister kan –alleen bij gerichte opsporingszaken- de transportcontroledatabase niet aan VROM ter beschikking worden gesteld. Dit vormt een knelpunt bij de informatie-uitwisseling.

Dit wordt sinds kort deels ondervangen doordat men bij elke controle de EVOA-meldkamer belt met het verzoek om na te gaan of er nog relevante informatie is met betrekking tot het transport van vervoerder X van A naar B. De kerninformatie wordt op deze manier alsnog overgedragen.

#### Samenwerking

Op het gebied van verkeer en water is de politie geen partner in de bestuurs-overeenkomsten. De KLPD-leiding ging niet mee vanuit de inschatting dat de afspraken niet waargemaakt zouden kunnen worden. De spoorwegpolitie doet links en rechts wel mee (in strafrechtelijke annexen bij de bestuursovereenkomsten).

#### Resultaten

In onderstaande tabel is het aantal (in de registratie) opgenomen afvaltransport-controles over de afgelopen 5 jaar vermeld.

	1997	1998	1999	2000	2001
DVP	929	985	1045	1279	837
DWP	145	163	214	150	286
Totaal KLPD	1074	1148	1259	1429	1123

De productie vertoonde een stijgende lijn vanwege de coördinatie en het consequent ondersteunen van het milieunetwerk vanuit het milieubureau. Terugval bij DWP (2000) en DVP (2001) is (deels) te relateren aan wijzigingen in de interne organisatie. Herstel vindt binnen een jaar plaats mits het milieunetwerk zich aan zijn specialistische taak kan wijden. Hieromtrent bestaat echter geen zekerheid, de verwachting is dat de inzet en productie getalsmatig zal afnemen met name door de sterkere inkadering van milieu sinds de reorganisatie. Tactisch bekeken hoeft dit niet negatief te worden uitgelegd indien verbetering van de kwaliteit van de informatie hier tegenover staat (kwaliteit versus kwantiteit)

In onderstaande tabel zijn voor het jaar 1999 de resultaten van de controles verder uitgesplitst.

	Aantal	%
Controles KLPD	1259:	63,5%
• weg (DVP)	• 1045	
• water (DWP)	• 214	
Controles externe leveranciers	725	36,5%
Totaal aantal controles	1984	100%
Overtredingen:	260:	13,1%
• Proces-verbaal	• 56	• 2,8%
• Waarschuwingen	• 204	• 10,3%

Het aandeel afvalstoffencontroles door DWP zal waarschijnlijk stijgen door de introductie van TMC-water en de revitalisering van het milieunetwerk. Dit blijkt ook uit de cijfers over 2002 waarin 340 EVOA controles (fysieke controle) staan geregistreerd met in 70 gevallen PV en in 116 gevallen en waarschuwing als follow-up.

In totaal staan bij het KLPD 19.732 transportcontroles (peildatum 1 maart 2003) geregistreerd in de database waarvan 11.188 EVOA- en PMV-controles<sup>18</sup>.

Van de 1517 afvaltransportcontroles die in het jaar 2001 zijn verricht, zijn er 837 door DVP uitgevoerd, 286 door DWP en 394 door de regiokorpsen. Van de 837 DVP-controles zijn er 364 uitgevoerd door TMC-centraal en 473 door de verkeersunits (inclusief TMC-decentraal). De laatste vertonen een regionaal sterk verschillend beeld qua aantal controles.

In circa 90% van de gevallen is sprake van papieren controles, in hooguit 10% van de gevallen vinden fysieke controles plaats om te bezien of de vlag de lading dekt. Het KLPD tracht meer aan ketentoezicht te doen. Dat vereist evenwel de beschikbaarheid van een aantal systemen ter plekke (laptop met runtimeversie van de database, telefoon, internet/Intranet e.d.). Dit vormt nog een knelpunt. Wel bestaan afspraken dat -via VROM- gebruik gemaakt kan worden van de RIVM-meetwagens ten behoeve van monsternamen en -analyse in het veld en - indien nodig - vervolgens monsternamen conform de juridische voorschriften ter analyse in een geaccrediteerd laboratorium.

Wanneer ketentoezicht ter plekke niet mogelijk is, worden wel de gegevens genoteerd en in de database vastgelegd omdat dat later van belang kan blijken tijdens een onderzoek (bijvoorbeeld wanneer er vanuit een puinbreker ook grond wordt aangevoerd naar grote infrastructurele werken).

Naast de reguliere KLPD-controles wordt jaarlijks een landelijke afvaltransportcontrole georganiseerd door de VROM-inspectie waarbij alle EVOA-vraagbaken van het KLPD over de volle breedte worden ingezet.

#### *Inhoudelijke resultaten controles*

Bij de afvaltransportcontroles constateert het KLPD een slechte invuldiscipline bij de vervoerders. Formulieren zijn vaak deels ingevuld zodat er achteraan gebeld moet worden. Er ontstaat regelmatig discussie over de vraag of iets een afvalstof is.

---

<sup>18</sup> Binnen de verstrekte gegevens kan geen onderscheid gemaakt worden tussen PMV- en EVOA-controles en controleresultaten.

Bij de TMC-water blijkt dat over 2001 in 23 gevallen een aan afvalregelgeving gerelateerd PV is opgemaakt.

#### **Knelpunten kwantitatief**

- Ten gevolge van de reorganisatie moet de interne organisatie en personele invulling van het KLPD-netwerk milieuhandhaving opnieuw geregeld worden. Onder andere de EVOA-piketregeling functioneerde niet goed. De (concept)nota milieuhandhaving benoemt diverse MT-beslispunten ten behoeve van een effectieve handhaving.
- Het is in de huidige KLPD-organisatie, met name bij de DVP, onvoldoende geborgd dat de beschikbare milieucapaciteit ook volledig voor milieuhandhaving benut wordt.
- Er wordt feitelijk niet gestuurd op tijdsinzet voor milieuhandhaving. De huidige planning- en controle-systemen en de cultuur binnen de politie zijn op dit vlak nog onvoldoende ontwikkeld om dat op afzienbare termijn te kunnen verwachten.

#### **Knelpunten kwalitatief**

- Tot aan de reorganisatie was sprake van een KLPD-milieunetwerk met een grote mate van gedrevenheid en enthousiasme maar met een onvoldoende inbedding in de KLPD-organisatie, m.n. ook richting KLPD-management.
- Als gevolg van de reorganisatie is een deel van de opgebouwde kennis en communicatiestructuren verloren gegaan en dient het milieunetwerk deels opnieuw te worden ingericht.
- De milieuhandhaving door het KLPD draaide in de afgelopen jaren volledig op creativiteit en enthousiasme van een harde kern van milieumedewerkers.
- In de beleving van het KLPD wordt vanuit VROM onvoldoende gestuurd, zowel op aantallen als op prioriteiten. Met name de motivatie en onderbouwing van prioriteiten en de operationele vertaling van prioriteiten (in HUM's) schiet te kort. Het ontbreken van een samenwerkingscontract wordt als een gemis gezien.
- In het jaarplan waterpolitie worden wel afspraken vastgelegd over het aantal controles maar niet over de kwaliteit. Om te voorkomen dat alleen "gemakkelijke objecten (schepen ed.) worden gecontroleerd door de waterpolitie/zeehavenpolitie) en de kwaliteiten van de TMC dus onvoldoende worden benut is binnen de TMC afgesproken dat in 20% van de gevallen een controle een of meer strafbare feiten moet opleveren.
- De externe informatie-uitwisseling met (o.a.) VROM wordt in zekere mate belemmerd door de privacy-wetgeving en de Wet op de politieregisters; deze belemmering geldt niet voor de informatie-uitwisseling met de andere politiekorpsen en -diensten.
- Interactie UMC versus KLPD- en regiokorpsen functioneert niet goed.

- De contacten tussen VROM en het KLPD zijn op operationeel niveau goed geregeld. Op strategisch en tactisch niveau zijn de contacten spaarzaam en niet geborgd.
- De handhaving van de PMV heeft bij het KLPD geen prioriteit.

### 3.5 Regionale politiekorpsen

In het onderzoek is contact gezocht met de milieucoördinatoren van een beperkt aantal regionale politiekorpsen (Groningen, Rotterdam, Kennemerland, Gelderland en Zeeland). Daarnaast is gebruik gemaakt van recente documenten van onder meer de Raad van Hoofdcommissarissen.

#### **Rol/positie**

De 25 regiokorpsen van de politie (zie hieronder) verrichten de basispolitietoek. Onderdeel daarvan vormt de regionale politiemilieutoek hetgeen onder meer inhoudt de surveillance en opsporing in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de afvalstoffenwet- en regelgeving.

#### **Organisatie**

##### *Organisatie algemeen*

De Nederlandse politie is georganiseerd in 26 korpsen, te onderscheiden in één landelijke opererende organisatie – het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), zie voorgaande paragraaf - en de 25 regionale korpsen.

*De 25 regionale politiekorpsen zijn primair gebiedsgericht georganiseerd. De regio's zijn onderverdeeld in districten (bijvoorbeeld Brabant Noord, Hollands Midden, Gelderland Zuid) of afdelingen (bijvoorbeeld Eindhoven). De politiedistricten of -afdelingen zijn vaak verder onderverdeeld in teams, en teams soms nog in buurten.*

*Politieregio's hebben de vrijheid hun organisatie in te richten naar de lokale omstandigheden en naar eigen inzicht. Onder het niveau van de politieregio is daardoor een breed scala aan organisatievormen ontstaan.*

##### **Organisatie politiemilieutoek<sup>19</sup>**

*Vóór de politiereorganisatie bestonden allerlei specialismen binnen de korpsen (jeugd- en zedenpolitie, veldpolitie, e.d.). Begin jaren negentig -ten tijde van de reorganisatie- waren specialismen 'uit' bij de politie en is men overgegaan tot de invoering van de basispolitiezorg (BPZ) of generale taakstelling. Sinds die periode beweegt het specialistische politiewerk heen en weer tussen centraal en decentraal. Het dilemma daarbij is steeds om de noodzakelijke specialistische kennis te behouden (en daarom centraal te organiseren) maar die ook te willen integreren in de basispolitiezorg (en dan juist decentraal te organiseren). Dit dilemma is ook zichtbaar bij de organisatie van de milieuwet-handhaving, de politiemilieutoek. De vereiste specialistische kennis gaat de mogelijkheden van de basispolitiezorg (ver) te boven.*

<sup>19</sup> Informatie over de politie(milieu)organisatie is in belangrijke mate ontleend aan een recent onderzoek van de NPA-onderzoeksgroep in opdracht van het ministerie van Justitie.

*Tegelijkertijd dient de handhaving van de milieuwetgeving ook in de basispolitiezorg te worden verankerd en moet de politie op straat eenvoudige zaken zelf kunnen afhandelen en een signalerende functie kunnen vervullen. In dit spanningsveld bewegen zich de aangetroffen organisatievormen.*

Alle politieregio's hebben een milieucoördinator of milieubeleidsmedewerker op regionaal niveau die de portefeuillehouder milieu in de korpsleiding adviseert en deelneemt aan beleidsvoorbereidend overleg tussen de handhavingpartners in de driehoek.

De regio's variëren vooral in de mate waarin milieuspecialisten opereren op regionaal niveau of juist vanuit de districten, en in de mate waarin milieuspecialisten aanwezig zijn.

In het gecentraliseerde model met milieuspecialisten op regionaal niveau werken de specialisten vanuit een centrale ondersteunende dienst of een centrale justitiële dienst (recherche). Zij houden zich vooral bezig met (middel)zware milieucriminaliteit en ondersteunen daarnaast de districten. In de districten dragen zogenaamde taakaccenthouders milieu - waarvoor milieu een onderdeel van een breder takenpakket is - de verantwoordelijkheid voor milieuwethandhaving. Lang niet altijd is de tijd die zij aan milieu kunnen besteden vastgelegd. Genoemde taakaccenthouders milieu ondersteunen de basispolitiezorg in het eigen district.

In het gedecentraliseerde model zijn de milieuspecialisten gekoppeld aan het districtsniveau, met als taak om de middelzware milieucriminaliteit aan te pakken en de basispolitiezorg te ondersteunen. In die variant hebben de basiseenheden vaak hun eigen taakaccenthouders milieu die de basispolitiezorg kunnen ondersteunen.

#### *Huidige en toekomstige situatie organisatie milieuwethandhaving*

De indruk bestaat dat de laatste jaren een accentverschuiving heeft plaatsgevonden van capaciteit van de BPZ naar het milieuspecialisme. In diverse regio's is een Regionale Milieu Politie, of een vergelijkbare variant, in het leven geroepen. Hoewel het risico hiervan is een afname van de aandacht voor milieu in de BPZ, wordt het door direct betrokkenen en OM als een verademing ervaren. De belangrijkste voordelen zijn: een duidelijk aanspreekpunt, deskundigheid, continuïteit.

In april 2002 heeft de Raad van Hoofdcommissarissen ingestemd met de notitie 'De toekomst van de politiemilieutaak' waarin ondermeer een aantal aanbevelingen wordt gedaan voor de verdere aanpak van de politiemilieutaak. De belangrijkste elementen uit deze notitie worden hieronder samengevat:

#### *1. Gebiedsgebonden milieuzorg*

De gebiedsgebonden politie vervult een oog-, oor- en neusfunctie en heeft een belangrijke signalerende taak. De komende jaren worden benut om de BPZ toe te rusten op deze taken waarbij de gedachten uitgaan naar het op-

stellen van een top 10 van eenvoudige milieudelicten die door elke politiefunctionaris kunnen worden afgehandeld. Tevens wordt gedacht aan een meldpunt milieuzaken voor burgers en politieambtenaren.

2. *Regionaal niveau*

Voor een effectieve bestrijding van (middel)zware milieucriminaliteit en betrouwbaar partnerschap met bestuur en OM is het wenselijk dat de bestrijding ervan (incl. de strafrechtelijke afhandeling) berust bij milieuspecialisten. Aanbevolen wordt dat elke regio overgaat tot het instellen van een politiemi-lieuteam.

3. *Landelijk niveau*

De bestrijding van middelzware en zware (georganiseerde) milieucriminaliteit vereist structurele samenwerkingsverbanden waarin informatie en kennis kunnen worden uitgewisseld. Op landelijk niveau is een Unit Milieucriminaliteit (UMC) bij de KLPD in het leven geroepen (voorheen Landelijke Milieu Groep (LMG), daarvoor Kernteam Zware Milieucriminaliteit) die eveneens een aantal specifieke taken verricht bij de voorbereiding van strafrechtelijke milieuonderzoeken. Een belangrijke samenwerkingspartner is de Inlichtingen en Opsporingsdienst van VROM (VROM-IOD) (voorheen het MIOT (Milieu Inlichtingen en Opsporingsteam)).

4. *Internationaal niveau*

De LMG kan een nuttige functie vervullen bij de structurele inbedding van internationale handhavingssamenwerking.

### **Capaciteit**

Betrouwbare landelijke totaalcijfers over de geplande en gerealiseerde capaciteitsinzet voor milieutaken (incl. handhaving afvalstoffenregelgeving) zijn niet beschikbaar.

Om een structurele aandacht voor milieuwethandhaving door de politie te bevorderen verleent het ministerie van VROM een financiële bijdrage. Tot 1996 was dit voor de financiering van milieutaken voor de politie beschikbare geld geoormerkt. Aan de financiering was de verplichting/bestuurlijke afspraak gekoppeld om 4% van de bruto politiecapaciteit aan milieu te besteden. Deze financiële prikkel - hoewel niet altijd strikt correct gebruikt - zorgde in de beleving van betrokkenen voor een groeiende aandacht voor milieu. Sinds 1997 worden deze financiële middelen -net als bij de provincies en gemeenten- toegevoegd aan de algemene financiële middelen van de politie en niet meer geoormerkt.

Het idee bestaat dat het loslaten van de oude wijze van financiering de structurele aandacht voor milieu binnen de regiokorpsen niet heeft bevorderd. De NPA-onderzoeksgroep constateert dat bij het stellen van prioriteiten capaciteitsbesteding voor milieuzaken het systematisch aflegt tegen andere politieprioriteiten (bijvoorbeeld grote evenementen). Er wordt snel geschoven met geplande inzet voor milieu. Het is moeilijker geworden om milieuprojecten van de grond te krijgen. Een belangrijke oorzaak hierbij is dat milieudelicten doorgaans geen directe

slachtoffers hebben, die aangifte doen bij politie of justitie. Milieudelicten zijn zgn. slachtofferloze delicten. Er is dus geen sprake van maatschappelijke druk richting politie om aandacht te besteden aan dit taakveld, terwijl dit bij taakvelden als openbare orde, criminaliteit et cetera wel het geval is.

Wat betreft de capaciteit geldt tevens dat milieu voor veel politiemensen een onderdeel van de totale politietaak vormt. Dit geldt ook voor de Taakaccenthouders. De complexiteit en dynamiek in de afvalstoffenregelgeving is daardoor lastig te behappen en ook moeilijk bij te houden via bijvoorbeeld opleidingen en bijscholing. Hierbij speelt tevens dat op veel meer onderdelen van de politie(milieu)taak deze complexiteit en dynamiek aan de orde is. Het is dus vooral een kwestie van prioritering op het terrein van opleiding en bijscholing.

### **Taken handhaving afvalstoffenregelgeving**

Voorzover bekend bestaat er geen uniforme, landelijk gebruikte categorisering van (afvalgerelateerde) politiemilieutaken.

De afvalstoffenregelgeving kan desalniettemin op hoofdlijnen worden onderverdeeld in:

1. inrichtinggebonden afvalstoffenregelgeving
2. regelgeving afvaltransporten
3. overige regelgeving buiten inrichtingen

In het kader hieronder is een niet uitputtend overzicht opgenomen van taken op het gebied van de handhaving van afvalstoffenregelgeving waarbij de politie een rol speelt (of kan spelen).

#### Politiemilieutaken afvalstoffenhandhaving (voorbeelden)

- inrichtinggebonden handhaving Wm
- internationale afvaltransporten (EVOA)
- binnenlandse afvaltransporten (PMV)
- vrije veld delicten
- eenvoudige storting (aanhanger-tjes)
- asbest slopen (schuurtjes)
- illegale toepassing afvalstoffen in de landbouw
- handel in verontreinigde grond
- mengen afval met mest
- puin/puinbrekers

De politiemilieutaken in relatie tot bovenstaande driedeling worden hieronder kort beschreven.

#### *Inrichtinggebonden handhaving Wm*

Het primaat bij de Wm-handhaving ligt bij het bestuurlijk toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften. De politie heeft daarbij geen zelfstandige toezichthoudende taak maar kan wel ondersteunen bij de bestuursrechtelijke hand-



having middels haar strafrechtelijke bevoegdheden (opmaken proces-verbaal bijvoorbeeld bij overtreding kernvoorschriften/bepalingen).

In de periode na de reorganisatie hield de politie zich in het algemeen (te) weinig bezig met strafrechtelijke ondersteuning bij de inrichtinggebonden handhaving. Zij is daardoor niet altijd een even betrouwbare partner gebleken in de driehoek bestuur-OM-politie. Deels om de lacunes in de politiemilieutaak op te vangen wordt in bepaalde provincies gewerkt met handhavingsarrangementen tussen provincie en OM waarbij BOA's – onder aansturing van het OM – aan het bevoegd gezag zijn toegevoegd. Deze ontwikkeling wordt vanuit de politie met enige reserve bekeken: opsporing wordt gezien als een politionele kerntaak.

Meer recent is de aandacht vanuit de politie voor het bieden van strafrechtelijke ondersteuning bij de bestuursrechtelijke handhaving weer toegenomen. Men is in diverse politieregio's gaan werken met afspraken met het bevoegde gezag waarbij de politie een bestuurlijke aanschrijving in afschrift ontvangt en vervolgens proces-verbaal opmaakt van geconstateerde overtredingen van kernvoorschriften (al dan niet na een nadere schifting middels daartoe ontwikkelde instrumenten zoals de 5 van Twente, e.a.)

De politie ontvangt van het bestuur een afschrift van het resultaat van de eerste hercontrole en stuurt dat door naar OM. Het OM stuurt vervolgens een brief naar het bedrijf (CC naar de politie) en er volgt een tweede hercontrole met de politie erbij die indien nodig proces-verbaal kan opmaken.

Vanuit de politie gezien gaat het hier om flankerend beleid ondersteunend aan het bestuur. Dit proces loopt (in een deel van de politieregio's) redelijk goed vooral omdat de politie-inzet goed in te plannen valt. Knelpunt in de praktijk vormen de zaken die ad hoc naar voren komen. Daarbij loopt de strafrechtelijke ondersteuning van de bestuurlijke handhaving beduidend minder goed in verband met planningsproblemen. Knelpunten doen zich ook voor bij personele wisselingen waarbij meningen en ideeën omtrent milieuhandhaving regelmatig wijzigen en er nieuwe routines in de samenwerking (moeten) ontstaan.

Cultuurverschil tussen bestuurs- en strafrechtelijke handhaving vormt ook een aandachtspunt. In de visie van de politie zijn bestuursrechtelijke handhavers erg op de papieren werkelijkheid gericht. Wat er in werkelijkheid gebeurt missen bestuurlijke toezichthouders vaak. Dit is zowel een kwestie van deskundigheid ('hoe breed kijk je') als van attitude. De politie kijkt breder, met opsporingsogen, wantrouwender dan bestuurlijke handhavers. Veel toezichthouders gaan – in de visie van de politie - erg uit van goede trouw.

*Handhaving milieuregelgeving afvaltransporten (EVOA en PMV)*

EVOA-handhaving door de politie is primair een zaak van de KLPD en enkele specifieke regiokorpsen. Zie de betreffende paragraaf over de KLPD, ook voor handhaving PMV-regelgeving.

*Handhaving overige afvalstoffenregelgeving buiten inrichtingen*

Het gaat hierbij om een breed scala van mogelijke overtredingen van afvalstoffenregelgeving, variërend van meestal kleine, vaak eenvoudig te constateren overtredingen (bijvoorbeeld verkeerd aanbieden afvalstoffen door burgers) tot omvangrijke, vaak moeilijk te constateren overtredingen al dan niet in verband met ketenaspecten (bijvoorbeeld handel in verontreinigde grond, mengen afvalstoffen en grondstoffen).

Het constateren van de meer eenvoudige, veel voorkomende zaken middels de surveillance is vooral een kwestie van aandacht voor milieu in de basispolitiezorg. Zoals hierboven vermeld, wisselt dit sterk per regio en vaak ook per periode, o.a. afhankelijk van het draaien van milieuprojecten. De meeste agenten in de BPZ hebben geen affiniteit met milieuhandhaving en richten zich alleen op de zaken die de burgers direct raken of zichtbaar zijn. Daarbij zijn zij vaak geneigd het te laten bij een waarschuwing of een mini-pv in verband met de complexiteit en administratieve last van milieu-pv's.

*Voor de moeilijker zaken is men sterk afhankelijk van de combinatie van specialistische deskundigheid en een opsporingsblik.*

*Knelpunt is ook de vaak landelijke schaal van de problematiek in relatie tot de regionale organisatie van de handhaving. Daardoor overziet men in de regio vaak maar een klein stuk van de problematiek. De afstand tussen de regionale basiszorg en de UMC is in de beleving van de regio's erg groot. De wisselwerking tussen de regio's en de UMC is onvoldoende. De UMC werkt top-down: zij doet het voorbereidende werk en wil dan via de regio's zaken uitvoeren en verdachten oppakken. Andersom, vanuit de regio met hulp van de UMC onderzoek landelijk laten opschalen, werkt niet. De UMC werkt nu hard aan verbetering van dit proces.*

**Werkproces en samenwerking**

*Handhavingsbeleid op operationeel niveau*

Richtinggevend voor het handhavingsbeleid op operationeel niveau zijn de kernbepalingen van het OM waarbij direct proces-verbaal moet worden opgemaakt. Deze aanpak lijkt te zijn aangeslagen. De kernbepalingen zijn in de korpsen bekend, worden als logisch ervaren en fungeren als bruikbaar middel tot 'complexiteitsreductie'.

### *Planning en control*

Milieuparagrafen in de jaarplannen en jaarverslagen van de korpsen bevatten hoofdzakelijk beleidslijnen en intentieverklaringen die weinig concrete aanknopingspunten bevatten voor inzet en resultaat van de milieuwethandhaving. Bruikbare voortgangsrapportages (MARAP's), verantwoordingen en evaluaties zijn daardoor nauwelijks mogelijk. Tevens verschillen de gebruikte systematieken per regio, zodat het vrijwel onmogelijk is om tot een landelijk totaalbeeld te komen.

De vroegere 4%-norm voor de milieuformatie heeft binnen de meeste korpsen en districten nog steeds een zekere status. De formatie is echter lang niet altijd concreet ingevuld en de norm wordt zelden gehaald; in sommige regio's is de wijze van registratie aangepast om de norm wel te halen.

### *Registraties*

Met de huidige gebrekkige registraties en cijfers is een goed inzicht in de objectieve ontwikkelingen rond de naleving van afvalstoffenregelgeving nauwelijks mogelijk (geen trendanalyses e.d.). De resultaten zijn ook te zeer persoonsafhankelijk, m.a.w afhankelijk van wie er is ingezet en hoeveel tijd die persoon beschikbaar had. Of afhankelijk van het aantal projecten in de basispolitiezorg. De gegevens zijn ook onbruikbaar voor bijsturing en prioriteitsstelling.

Knelpunt: er is geen vergelijk en geen totaalbeeld mogelijk ten aanzien van de inzet van de regiokorpsen op het gebied van de handhaving afvalstoffenregelgeving en resultaten daarvan.

### *Aansturing en prioriteitstelling*

Vrijwel nergens worden systematische omgevingsanalyses t.a.v. milieu (risico's en criminaliteit) gemaakt. In sommige regio's wordt gewerkt aan instrumentontwikkeling en inventarisaties. De kennis van wat er speelt is vooral gebaseerd op contacten met het netwerk.

Het rapport NPA beveelt ter versterking van de inbedding van milieu in de politieorganisatie aan om:

- teams van milieuspecialisten (en geen taakaccenthouders) aan te stellen op districtsniveau, of - in kleinere regio's - op regioniveau.
- milieuprojecten te draaien in de BPZ vanuit de milieuspecialisten in samenwerking met de lijnchefs
- versterken van de signalerende functie van agenten in de BPZ (bepaalde zaken alleen intern melden)
- heroverwegen van de bekostigingssystematiek middels een landelijke regeling

### *Handhavingsamenwerking*

Politie, openbaar ministerie en bestuur zijn formeel op alle niveaus vertegenwoordigd in zowel bestuurlijke als ambtelijke overlegorganen. Onder regie van de provincies hebben betrokken partijen met elkaar een bestuursovereenkomst milieuwethandhaving gesloten (meestal) per regionale bestuursseenheid. Regionale

politiekorpsen zijn preambule aan die bestuursovereenkomst een Strafrechtelijk complement overeengekomen. De betrokkenheid van partijen bij het provinciale en regionale milieuoverleg blijkt per politieregio te verschillen. Soms is er sprake van een goed lopende actieve samenwerking, vaak ook niet. De cruciale besluiten over politiemilieuhandhaving worden evenwel niet in deze overleggen genomen maar in het regionale en districtelijke driehoeksoverleg waar gebiedsofficier van Justitie, burgemeester en korpsleiding beslissen over capaciteitsverdeling en politie-inzet. Toezeggingen die door milieucoördinatoren of beleidsmedewerkers in het bestuurlijk overleg zijn gedaan moeten door de korpschef waargemaakt worden in het driehoeksoverleg. Milieuwethandhaving krijgt in het driehoeksoverleg vrijwel nooit aandacht en, als het al ter sprake komt, geen prioriteit. Dit vormt voor de milieuwethouders, milieubeleidsmedewerkers van gemeenten en politie een groot knelpunt.

#### *Samenwerking met OM*

Milieuwetten moeten voor het leeuwendeel op lokaal niveau worden gehandhaafd. Daardoor is de samenwerking tussen politie en OM op lokaal niveau van groot belang. Zoals gezegd, was de politie in het verleden niet altijd een betrouwbare partner maar is daar recent in een deel van de korpsen verbetering in gekomen door het instellen van Politie milieuteams. Milieu-officieren van Justitie hebben een uitgesproken voorkeur voor milieuspecialisten en specialistenteams binnen de politie in plaats van taakaccenthouders milieu die niet zijn vrijgesteld voor milieutaken.

#### *Samenwerking met besturen*

De samenwerking laat vaak te wensen over. De bestuurlijke interesse voor milieuwethandhaving verschilt sterk per gemeente. Gemeenten geven aan dat de politie op haar beurt toegezegde capaciteit niet waarmaakt, vooral wanneer geen gebundelde milieucapaciteit beschikbaar is.

Tevens is er vaak sprake van verschillen van inzicht die te maken hebben met een verschil in oriëntatie vanuit de bestuurs- en strafrechtelijke verantwoordelijkheid.

<i>De uitvoering van afspraken in het kader van de bestuurlijke handhavingssamenwerking verschilt sterk per gemeente. In sommige gemeenten heeft men nooit strafrechtelijke milieuzaken, in andere gemeenten veel.</i>
--

Knelpunt hierbij is – vanuit de optiek van de politie - de kwaliteit van de bestuurlijke handhaving, er bestaan onderling grote verschillen tussen gemeenten en de bestuurlijke handhaving is niet overal goed. Ook binnen het bestuur (m.n. gemeenten) loopt de prioriteit voor milieuhandhaving terug hetgeen ondermeer blijkt uit de her en der verminderde beschikbaarheid van capaciteit voor het bestuurlijk toezicht bij gemeenten (bijvoorbeeld terug van 4 naar 2 toezichthouders bij een gemeente).

### *BOA's*

In de klassieke rolverdeling doet de politie de opsporing en houdt het bestuur bestuurlijk toezicht. De politie is daarom niet echt een voorstander van het BOA-schap, alleen bij gebleken noodzaak. Als de politiemilieutaak goed loopt is er geen reden voor BOA's. Tevens vormt het BOA-schap niet altijd een garantie tot verbetering: het BOA-diploma zegt ook niet alles, het gaat vooral ook om de (opsporings)blik. Als een gemeentelijk toezichthouder ook BOA is maar in de praktijk een klein deel van zijn tijd met opsporing bezig is dan is dat iets anders dan een full time opsporingsman. Wat men aan zaken op het spoor komt is namelijk sterk afhankelijk van de deskundigheid en tijdsinzet door deskundige politiemensen. De ervaring leert dat wanneer men bepaalde, deskundige personen op pad stuurt, deze zelf 'schrappen' en terugkomen met veel zware, vaak ingewikkelde zaken. Overigens toetst de politie de noodzaak van BOA-'s op basis van landelijke wet- en regelgeving en politieke beleidskaders en kijkt daarbij ook naar ervaring, deskundigheid, tijdsinzet op opsporing en resultaten.

### *Ketentoezicht*

Toezicht is volgens milieuspecialisten binnen de regiokorpsen nog veel te weinig ketengericht (zowel bestuurlijk als strafrechtelijk). Bij illegale storting wordt bijvoorbeeld vaak wel proces verbaal opgemaakt maar men volgt de zaak niet terug naar de bron, naar de historie. Dit speelt ook bij de handel in verontreinigde grond. Vooral op grond is onvoldoende toezicht, te complexe regelgeving, te grote diversiteit van het toezicht (gemeenten doen vaak weinig). De casus HSL-Breda heeft geleerd dat we geen of onvoldoende beeld hebben van de kwaliteit van de secundaire bouwstoffen. Het totaalbeeld ontbreekt vaak.

## **Resultaten**

### *Landelijk onderzoek resultaten*

Recent heeft de NPA-Onderzoeksgroep (2001) naar aanleiding van de afname van het aantal processen-verbaal voor milieuzaken met 14% van 1998 op 1999 in opdracht van de minister van Justitie een onderzoek uitgevoerd dat veel interessante gegevens oplevert.

Daarbij is voor een landelijk beeld gebruik gemaakt van registraties uit Compas (afdeling Statistische Informatie- en Beleidsanalyse van het WODC), dat alle verdachten registreert die staan ingeschreven bij de Parketten. Tevens is het onderzoek verdiept in 6 politieregio's waarbij de COMPAS-gegevens zijn vergeleken met mutaties van BPS-incidentcodes milieu (incl. afval) in de regionale bedrijfsprocessensystemen.

Het onderzoek leidde tot de volgende bevindingen en conclusies:

- de 14% afname van milieu-pv's is een gemiddelde; de resultaten van de politieregio's lopen zeer sterk uiteen. In 14 regio's vertoont het aantal pv's een daling (van 4% tot 45%); in 11 politieregio's is sprake van een stijging (van 1 tot 34%);
- van 1999 op 2000 heeft opnieuw gemiddeld een daling plaatsgevonden (met 6%) met opnieuw sterk uiteenlopende resultaten per regio (van -45% tot + 66%);
- er zit nauwelijks lijn in de resultaten van jaar op jaar, er valt geen systematische trend te ontdekken behalve de gemiddelde afname op landelijke schaal;
- er zijn vrij grote verschillen tussen COMPAS en de regionale BPS-systemen; de regionale systemen laten een lagere daling van het aantal pv's zien. Ook het regionale cijfermateriaal laat geen systematische trends zien.

#### *Resultaten regio's*

In onderstaande tabel zijn de mutaties met incidentcode afval van 5 politieregio's opgenomen voor de jaren 1998-2000.

Jaar	Groningen	Rotterdam	Kennemerland	Gelderland	Zeeland
1998	1150	3195	1314	2294	861
1999	1070	2794	1317	1999	560
2000	987	2625	1398	2114	591

Voor afval vertoont het aantal mutaties in de meeste regio's een dalende trend.

#### *Analyse*

Het voorgaande roept de vraag op naar de oorzaken van toe- en afname op regionaal niveau. Een belangrijke oorzaak is gelegen in de gebrekkige uniformiteit waarmee registraties plaatsvinden vooral ten gevolge van definitie- en interpretatieproblemen (en van wijzigingen daarin bijvoorbeeld ten gevolge van nieuwe wetgeving). Dit begint al bij de vraag wat politiemilieutaken zijn. Onder milieu worden uiteenlopende - en soms nogal discutabele - zaken geregistreerd (o.a. taken MKZ-crisis, taken millenniumwisseling chemische industrie en zelfs snelheidsovertredingen).

Toename van registraties is vaak het gevolg van milieuprojecten in de BPZ, afname hangt vaak samen met het uitvoeren van rechercheonderzoek (dat tot weinig registraties leidt en capaciteit aan de BPZ onttrekt): één complexe, grote zaak levert soms slechts 1 verdachte op en intensieve handhaving in de basispolitiezorg kan tot een stroom van pv's leiden.

Het NPA-rapport beveelt aan een jaarlijkse monitor toe te passen - met meer diepte dan de huidige registraties - waarin ook gerapporteerd wordt over concrete

milieuonderzoeken, milieuprojecten BPZ, vorderingen ten aanzien van milieukaart/milieurisicoanalyses, e.d..

Eindconclusie is dat de relatie tussen politieprestaties en beschikbare 'objectieve' registraties niet erg eenduidig is. Middels kwantitatieve analyse kan geen onderbouwde conclusie worden getrokken.

#### *Kwalitatieve analyse*

Er bleek een verdiepende kwalitatieve analyse in de regio's nodig. De bevindingen daaruit waren de volgende:

- Er heerst een algemeen gevoel dat 'het niet goed gaat met het milieu' binnen de politie.
- Ten gevolge van de langzamerhand weer toenemende centralisatie van milieutaken verslapt de aandacht voor milieu in de basispolitiezorg die zich traditioneel toch al nauwelijks betrokken voelt bij de milieuwethandhaving. Lijnchefs sturen niet actief op milieu. Het instellen van het milieuspecialisme leidt binnen de BPZ tot een verder afnemende betrokkenheid.
- Hiërarchisch gezien zijn lijnchefs - en niet de specialisten - verantwoordelijk voor uitvoering van milieutaken. Hier ligt een belangrijk knelpunt omdat de lijnchefs uiteindelijk alleen afgerekend worden op geweld en veiligheid. Milieu is dan op zijn best een persoonlijke interesse.
- De lijnorganisatie van de politie (groeps-, afdelings- en districtscheffs) heeft (meestal) slechts een geringe betrokkenheid bij de politiemilieutaak. Dit wordt ook gezien door de Adviescommissie milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen (1998). In 2000 constateert de Raad van Hoofdcommissarissen opnieuw dat de politiemilieutaak weinig draagvlak heeft op uitvoerend en leidend niveau en geeft aan dat een extra inspanning noodzakelijk is (waarbij men zich alleen richt op de basispolitiezorg).
- De meest effectieve manier om zowel uitvoerenden als cheffs te betrekken bij milieu is het - met een zekere continuïteit - draaien van projecten.

#### **Knelpunten kwantitatief:**

- Door het loslaten van de oude wijze van financiering middels geoormerkte gelden is de structurele aandacht voor milieu binnen de politie verminderd. Capaciteitsbesteding voor milieuzaken legt het systematisch af tegen andere politieprioriteiten. Binnen het huidige politiestel is het structureel beschikbaar stellen van voldoende capaciteit voor politiemilieutaken onvoldoende geborgd. Het gevolg is dat in veel regiokorpsen (feitelijk) onvoldoende capaciteit beschikbaar is en dat er onvoldoende continuïteit zit in de beschikbare capaciteit.
- Betrouwbare landelijke totaalcijfers over de geplande en gerealiseerde inzet door de politie voor milieutaken inclusief handhaving afvalstoffenregelgeving zijn niet voorhanden. Dit geldt ook voor cijfers aangaande de resultaten. Oorzaken zijn zowel de heterogeniteit van registratiesystemen als de feitelijke registratie van activiteiten. Meer in algemene termen gesteld functioneert de be-

leidsyclus (beleid, programmering, uitvoering, evaluatie) onvoldoende. Het gevolg is dat geen onderbouwde uitspraken mogelijk zijn over trends en ontwikkeling in de naleving van afvalstoffenregelgeving.

- In veel politieregio's is de politie niet altijd een even betrouwbare partner gebleken in de driehoek bestuur-OM-politie, vooral door onvoldoende (geborgde) capaciteit en organisatie van de politiemilieutaak. Na de reorganisatie hielden veel politiekorpsen zich in het algemeen (te) weinig bezig met strafrechtelijke ondersteuning bij de inrichtinggebonden handhaving. Hierin is wel recent een kentering en verbetering te bespeuren.

#### **Knelpunten kwalitatief**

- De autonomie van de politieregio's heeft tot gevolg dat er een grote diversiteit aan organisatievormen van de politiemilieutaak is ontstaan, waarbij het vaak moeilijk blijkt tegelijkertijd én voldoende aandacht voor de politiemilieutaak in de basispolitiezorg te bevorderen én voor voldoende specialistische deskundigheid te zorgen.
- Een goede handhaving van de afvalstoffenregelgeving door de politie wordt bemoeilijkt vanwege het dilemma tussen enerzijds de noodzaak van een brede inzet en aandacht voor milieu in de basispolitiezorg (waarbij men het specialisme mist om moeilijker zaken te signaleren en aan te pakken) en anderzijds de noodzaak om geschoolde, deskundige specialisten in te zetten om kwaliteit in de handhaving te bereiken (waarbij men de actieradius mist om de handhaving gebiedsdekkend op een hoog niveau te kunnen uitvoeren).
- In verband met de vaak landelijke schaal van de afvalstoffenproblematiek is het voor de regionale korpsen vaak onmogelijk meer dan een klein stukje van de problematiek te overzien. De goede wisselwerking tussen het landelijke niveau -de UMC- en de regiokorpsen die nodig is om hierin verbetering te brengen ontbreekt nog.
- Zowel het bestuurlijke als het strafrechtelijke toezicht is nog te weinig ketengericht.
- De milieu- en afvalstoffenregelgeving is lastig behapbaar, ook voor fulltime milieuemensen. De bijscholing schiet op het punt van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving tekort.

### **3.6 Douane**

In het onderzoek is gesproken met medewerkers van 2 regio's van de douane en met het landelijk Douane Informatie Centrum (DIC).

#### **Rol/positie**

De douane maakt onderscheid tussen fiscale douanetaken (bijvoorbeeld het heffen van invoerrechten en accijnzen) en niet-fiscale douanetaken (NFD). De wet- en regelgeving voor de NFD-taken valt grotendeels onder verantwoordelijkheid



van andere ministeries dan het ministerie van Financiën. De NFD-taken zijn daarom geen zelfstandige douanetaken. NFD-taken worden door de douane (alleen) uitgevoerd voorzover deze passen binnen dan wel te combineren zijn met de eigen fiscale douanetaken (c.q. voorzover de uitvoering plaats kan vinden op locaties waar de douane voor haar eigen fiscale taakuitvoering toch al aanwezig is). Er worden circa 40 NFD-taken uitgevoerd. Enkele NFD-taken (circa 8) hebben betrekking op milieuregelgeving. Voor handhaving afvalstoffenregelgeving is vooral de NFD-taak EVOA-handhaving van belang. Daarnaast spelen nog het Verwijderingsbesluit wit- en bruingoed en het Besluit PCB-houdende transformatoren.

De positie van de douane bij de handhaving van afvalstoffenregelgeving is derhalve ondersteunend aan de handhavingsinstanties die in eerste aanleg verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de betreffende regelgeving.

De bevoegdheden van douaneambtenaren zijn primair geregeld in de algemene wet rijksbelastingen. Alle ambtenaren bevoegd inzake douane zijn op grond van artikel 6 van het Besluit Aanwijzing Toezichthoudende ambtenaren milieuwetgeving daarnaast ook bevoegd toezicht te houden op o.a. de EVOA-regelgeving. Ook hier benadrukt de formulering overigens de samenhang met de fiscale taken: "de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane zijn, voorzover het toezicht kan worden uitgeoefend in samenhang met de werkzaamheden waartoe zij krachtens wettelijke bepalingen inzake de douane bevoegd zijn, mede belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens:

- de Wet milieubeheer ten aanzien van gevaarlijke afvalstoffen;
- artikel 3 eerste lid van het Besluit Verwijdering wit- en bruingoed;
- de Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 februari 1993 betreffende het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (EVOA).

Voorts beschikken m.n. de controlerende douaneambtenaren over opsporingsbevoegdheden op grond van de Douanewet en zijn ze aangewezen als BOA op grond van art 142 WvS.

### **Organisatie** **Algemeen**

De douane is een onderdeel van de Belastingdienst die ressorteert onder het ministerie van Financiën. Vóór de recente reorganisatie bestond de douane uit een centrale directie en 7 districten. Met ingang van 2003 is de centrale directie opgeheven en het aantal regio's teruggebracht naar 4, namelijk:

- Douane Noord (oostelijke deel van Nederland benoorden de grote rivieren)
- Douane Zuid (Nederland ten zuiden van de grote rivieren)
- Douane Rotterdam (Rotterdamse havengebied)

- Douane West (Schiphol, havengebieden Amsterdam en IJmuiden, Noord-Holland en overig Zuid-Holland).

Doel van de reorganisatie is meer eenheid van beleid, minder versnippering en minder managementlagen.

De huidige regio's verdelen onderling een aantal landelijke coördinatietaken. Daarnaast bestaat een, landelijk opererend, Douane Informatie Centrum (DIC) dat organisatorisch valt onder het douanekantoor Rotterdam. Het DIC houdt zich o.a. bezig met gegevensverzameling, risico-analyse, en daarnaast als belangrijkste taak landelijke sturing van controles onder meer op het gebied van NFD-taken. Sinds kort richt men zich ook op convenantbeheer (bijvoorbeeld de beleidsmatige afspraken met VROM), met als doel een betere regie vanuit één centraal punt (zowel beheer externe afspraken als betere interne sturing).

#### **Samenwerkingsafspraken NFD-taak EVOA-handhaving**

Zoals gezegd hebben enkele NFD-taken betrekking op milieuregelgeving. Voor handhaving afvalstoffenregelgeving is vooral de NFD-taak EVOA-handhaving van belang. (Daarnaast spelen nog het Verwijderingsbesluit wit- en bruingoed en het Besluit PCB-houdende transformatoren.)

De VROM-inspectie is belast met het beleid, de uitvoering en de handhaving van de EVOA-verordening. Bij de EVOA-handhaving is door VROM gekozen voor de netwerkstrategie, hetgeen inhoudt dat wordt samengewerkt met andere handhavingdiensten, waaronder de douane.

De samenwerkingsafspraken tussen douane en inspectie zijn oorspronkelijk vastgelegd in een op 3 oktober 1997 gesloten convenant tussen de toenmalige directeur douane en de hoofdinspecteur van de toenmalige Inspectie Milieuhygiëne (Convenant inzake de samenwerking tussen de Inspectie Milieuhygiëne van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Belastingdienst/Douane in het kader van de handhaving van verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (EVOA).

In het kader van deze samenwerking is in het verleden een aantal basisdocumenten ontwikkeld, te weten het standaardprocesverbaal, het informatieprotocol en de handhavingsuitvoeringsmethode.

De taak van de douane is in het convenant in algemene zin als volgt omschreven: "de belastingdienst/douane is belast met het toezicht en de opsporing in eerste lijn op de EVOA, met name waar het betreft de overbrenging van afvalstoffen van en naar derde landen." (p. 3). Dit houdt o.a. in:

- het verrichten van controles op de overbrenging van afvalstoffen van en naar derde landen<sup>20</sup>;
- de inzet van vraagbaakfunctionarissen<sup>21</sup>;
- het verrichten van risico-analyses ten behoeve van de controle op de verschillende doelgroepen die betrokken zijn bij afvaltransporten en het ter beschikking stellen daarvan aan de VROM-inspectie.

De VROM-inspectie heeft o.a. tot taak het - in overeenstemming met de douane - vaststellen van het aantal te verrichten controles en daarbij aan te geven:

- de wijze van controle;
- de wijze van afhandeling van geconstateerde overtredingen;
- de gevallen van zelfstandige afdoening van geconstateerde overtredingen;
- de wijze en gevallen van overdracht van geconstateerde overtredingen aan de VROM-inspectie;
- het geven van operationele ondersteuning aan de douane bij de EVOA-handhaving;
- het gehoor en uitvoering geven aan signaleringen van de douane omtrent vermoedelijke overtredingen van de EVOA alsmede de terugkoppeling per geval aan de douane omtrent de uitkomsten en daaruit voortvloeiende onderzoeken;
- de interpretatie van wet- en regelgeving.

Gezamenlijke taken:

- het stellen van prioriteiten in de handhaving;
- het jaarlijks vaststellen van de jaarplandoelstellingen EVOA-handhaving;
- deskundigheidsbevordering douane;
- gezamenlijke controles;
- uitwisseling van gegevens in overeenstemming met het informatieprotocol.

Voorts is o.a. afgesproken dat:

- de douane zorg draagt voor een registratie van aantal controles en resultaten en per kwartaal per district rapporteert over de voortgang van de EVOA-werkzaamheden;
- halfjaarlijks structureel overleg plaatsvindt over de voortgang van de lopende samenwerking.

Samengevat houdt de douane in het kader van de EVOA-handhaving onder aansturing van en in overeenstemming met de VROM-inspectie fysiek en administratief toezicht op de overbrenging van afvalstoffen van en naar derde landen. Dit gebeurt primair via zogenaamde profielgestuurde controles. Daarnaast heeft het toezicht de vorm van deelname aan EVOA-acties/actieweken. Tenslotte kan con-

---

<sup>20</sup> Dit zijn de niet-EU landen. Het goederenverkeer binnen de EU is het zogenaamde vrije verkeer.

<sup>21</sup> Douane-ambtenaren met een EVOA-specialisatie (opleiding)

trole op afvalstoffen plaatsvinden in het kader van geïntegreerde douanecontroles ('elk transport wordt op zijn eigen merites bekeken') bijvoorbeeld op Schiphol en door mobiele teams. De kern wordt gevormd door fysieke controle op afvaltransporten van en naar derde landen. In een deel van de gevallen vindt - conform in de Handhavingsuitvoeringsmethode vastgelegde afspraken - zelfstandige afhandeling van overtredingen plaats (m.n. procesverbaal in heterdaad-situaties). Bij meer complexe zaken wordt ondersteuning van de VROM-inspectie gevraagd (o.a. i.v.m. interpretatie van wet- en regelgeving, ondersteuning bij monsternamen, e.d.) of worden zaken aan de VROM-inspectie overgedragen (bijvoorbeeld bij bestuursrechtelijke handhaving of meer complexe opsporing).

Het hiervoor beschreven convenant is in 2001 herzien en heeft nu de vorm van een Kaderovereenkomst tussen de ministeries van Financiën en VROM, met bijlagen per regeling. Inhoudelijk zijn er niet al te veel verschillen met het convenant uit 1997.

### **Organisatie EVOA-handhaving**

De basis van de EVOA-handhaving door de douane wordt gevormd doordat de douaneambtenaren bij de integrale uitoefening van douanetaken een oog- en oorfunctie vervullen waar het gaat om NFD-taken, inclusief het toezicht op EVOA-regelgeving. Deze ambtenaren worden bij de uitoefening van hun functie ondersteund door allerlei hulpmiddelen zoals douanevoorschriften en controleprotocollen. Worden zij bij de uitoefening van hun functie geconfronteerd met meer complexe EVOA-zaken dan kunnen zij intern de ondersteuning inroepen van zogenaamde EVOA-vraagbaken, douane-ambtenaren met een specialisatie EVOA, die een deel van hun tijd specifiek aan EVOA-zaken besteden. In elke douaneregio is een aantal ambtenaren opgeleid tot EVOA-vraagbaak. De vraagbaken kunnen indien nodig verzoeken om ondersteuning van de VROM-inspectie of een zaak aan de VROM-inspectie overdragen. Daarnaast heeft elk douaneregio op kantoor een NFD-coördinator die de coördinatie en aansturing van de NFD-taken voor de regio verzorgt. Tenslotte is een aantal medewerkers bij het NFD-cluster van het DIC betrokken bij EVOA (intern en extern beleid, convenantbeheer, risico-analyse, externe contacten e.d.).

Per douaneregio verschilt de interne organisatie van de EVOA-handhaving en de beschikbare capaciteit. In sommige regio's hebben de vraagbaken een vaste werkplek (bijvoorbeeld Rotterdam), in andere regio's (bijvoorbeeld Zuid) zijn er mobiele vraagbaken die perifere douaneteams ondersteunen. Organisatie en capaciteit verschillen o.a. vanwege de omvang van het gebied en de omvang van de goederenstromen. Het merendeel van de goederenstromen en afvaltransporten loopt via de havens van Rotterdam en Amsterdam. Daarnaast lopen nog substantiële stromen via grensovergangen bij Roosendaal en in Limburg. In de genoemde gebieden ligt ook het accent bij de EVOA-handhaving en wordt meer ervaring en deskundigheid opgebouwd dan in andere regio's.

### Capaciteit

De capaciteitsinzet voor EVOA-handhaving is moeilijk te kwantificeren mede in verband met de oog- en oorfunctie waarbij EVOA-controles slechts één aspect zijn van integrale controles. De inzet middels EVOA-vraagbaken kan beter gekwantificeerd worden. In totaal beschikt de douane over 65 medewerkers met een EVOA-vraagbaak specialisatie. De tijd die deze medewerkers aan hun EVOA-functie besteden, kan variëren van substantieel tot vrij beperkt. De beschikbare capaciteit wordt als voldoende beoordeeld en is geen knelpunt.

### Taken handhaving afvalstoffenregelgeving (EVOA-handhaving)

In het huidige organisatiemodel is gekozen voor procesgerichte aansturing. Binnen de douane bestaan op de werkvloer 3 hoofdprocessen, te weten:

- fysiek toezicht (goederen- en transportcontroles);
- aangiftebehandeling;
- klantbehandeling.

De 3 hoofdprocessen worden aangestuurd door een procesbeheerder.

#### *Wijze van controleren/ aansturing fysiek toezicht*

1. Afvalbedrijf of expediteur doet (uitvoer)aangifte<sup>22</sup> in douanedistrict<sup>23</sup>, o.a.
  - welke goederen (goederennaamlijst)
  - hoeveelheid en waarde
  - samenstelling
  - van waar naar welke bestemming.
2. Aangifte wordt ingevoerd in computersysteem (Sagitta).
3. Systeem geeft signaal - afhankelijk van de ingevoerde zoekspecificaties c.q. het profiel - dat transport is geselecteerd voor controle.
4. Behandelend ambtenaar aangifte krijgt signaal op zijn scherm en maakt opdracht voor medewerker proces fysiek toezicht.
5. Medewerker proces fysiek toezicht voert landelijke controle opdracht uit (eventueel met ondersteuning door EVOA-vraagbaak). Controle kan diverse vormen kennen en variëren in diepgang (documenten, globale visuele controle, scan, lossen e.d.).
6. Bij overtredingen maakt de douane proces-verbaal op en/of wordt de inspectie erbij gehaald voor de verdere afhandeling.

Deze computerondersteunde wijze van controle is voor invoer landelijk operationeel sinds maart 2001 en voor uitvoer sinds kort. Transporten worden vooral voor controle geselecteerd op basis van milieurisico, prioriteiten VROM en landen van bestemming.

---

<sup>22</sup> Geen aangifte doen is een misdrijf (smokkel), verkeerde aangifte een overtreding.

<sup>23</sup> Een exporterend schrootbedrijf uit bijvoorbeeld Harderwijk kan dus aangifte doen bij de Douane Noord maar het komt ook vaak voor dat het bedrijf een Rotterdamse expediteur inschakelt die aangifte doet bij de douane Rotterdam omdat de expediteur daar zijn netwerk heeft.

Knelpunt: de zoekprofielen leveren niet altijd het gewenste resultaat. Men is (permanent) bezig de profielen te evalueren en verfijnen.

#### *Ketencontroles*

De hierboven beschreven fysieke controle bij in- en uitvoer naar de derde landen vormt de belangrijkste wijze van controleren. In het kader van ketencontroles is daarnaast van belang dat de douane - op basis van artikel 78 van het Communautair Douanewetboek – werkt met de begrippen controle na uitvoer (Cnu) en controle na invoer (Cni). Dit zijn douane(keten)controles waarbij het doel is om na te gaan of de bedrijfsadministraties van de in- en exporterende partijen overeenstemmen met de douane-aangifte ('dekt de vlag de lading?'). Daarbij wordt gelet op controle-aspecten als:

- Hebben de afvalstoffen hun bestemming bereikt?
- Was er in voorkomende gevallen een kennisgeving gedaan?
- Spoort het traject van de container met de aangegeven bestemming?
- Komen de betalingen overeen met de aangifte?

De douane is dus bevoegd na te gaan wat er daadwerkelijk gebeurd is met de afvalstoffen (bijvoorbeeld of inderdaad uitvoer heeft plaatsgevonden naar een toegestaan land). Deze controle vindt bijvoorbeeld plaats door na enkele maanden te controleren of de landen waaruit de betalingen zijn gedaan overeenkomen met de opgave van bestemming van de lading.

Middels genoemde bevoegdheden en controlevormen is de douane dus in principe in staat controle uit te oefenen op (een deel van) de betreffende afvalketens. Van deze mogelijkheid wordt in het kader van de EVOA-samenwerking nog niet al te veel gebruik gemaakt, hoewel de eerste ideeën daaromtrent binnen de douane vorm krijgen. Ook hierbij zal van belang zijn dat sturing vanuit de VROM-inspectie plaatsvindt ten aanzien van de selectie van te onderzoeken (delen van een) afvalketens.

#### *Doorvoer vanuit en naar derde landen*

Doorvoer is geen term uit de Douanewet (vervoer wel). In douanetermen kan doorvoer op 3 verschillende situaties slaan. Het kan daarbij gaan om vervoer door Nederland vanuit niet EU-landen naar niet EU-landen, om vervoer door Nederland vanuit EU-landen naar niet EU-landen en om vervoer vanuit niet-EU-landen naar EU-landen niet zijnde Nederland. Het voert te ver om in het kader van dit onderzoek hier dieper op in te gaan. Geconstateerd wordt wel dat er grote verschillen in o.a. terminologie bestaan (bijvoorbeeld dat invoer/uitvoer en binnenbrengen/uitgaan in de douanewereld zeer verschillende betekenissen hebben c.q. dat bepaalde termen in de douanewereld een zeer specifieke betekenis hebben) tussen de douanewereld en de afvalwereld die het niet eenvoudig maken goed zicht te krijgen op de eventueel bestaande lacunes in de handhaving van afvalstoffenregelgeving. Een goed begrip van de 'ins en outs' van de douanewetgeving en begrippen is van groot belang om vanuit afvaloptiek te kunnen analy-

seren waar eventuele lacunes in de handhaving bestaan. Het verdient aanbeveling om de overeenkomsten en verschillen in wetgeving en terminologieën eens systematisch te analyseren zodat een 'afvalprioriteit' goed vertaald kan worden naar een afspraak met de douane over de inzet in de verschillende te onderscheiden situaties.

Knelpunt bij dit alles is de gebrekkige aansluiting tussen de begrippenstelsels en systematieken die binnen de douane en de afvalwereld gehanteerd worden.

#### *Controles inkomend goederenverkeer uit EU-landen*

Hoofdprioriteit van de douane is de controle op het verkeer (in-, uit- en doorvoer) met derde (niet-EU) landen. Daarnaast wordt – vooral als gevolg van politieke druk van Frankrijk en Duitsland – steekproefsgewijs toezicht gehouden op ingaande transporten en goederen met behulp van MTG-teams (Mobiel Toezicht Goederenvervoer)<sup>24</sup>. De focus ligt daarbij overigens niet op afvaltransporten. In uitzonderingsgevallen (bij 'acties') wordt wel eens toezicht uitgeoefend op uitgaande stromen.

#### *Douaneparticipatie aan EVOA-controleacties op regionaal niveau:*

De douane neemt deel aan regionale controles samen met de andere handhavingpartners. Onderdeel daarvan vormt de deelname aan de Landelijke TC-actieweek.

#### *Aansturing controles*

Afspraken met VROM werden tot 2002 vastgelegd in termen van aantallen controles. In het onderstaande kader is ter illustratie een voorbeeld daarvan opgenomen (voorstel voor 2003). Met ingang van 2003 is dit spoor evenwel verlaten omdat men van mening is dat het vastleggen van aantallen controles geen zinvolle aanpak is daar zij niet wezenlijk op risico's is gebaseerd. Men heeft nu afgesproken dat de aansturing van controles niet meer wordt gebaseerd op een output-afpraak maar op een risicobenadering (zoekspecificaties/profielen). Hoewel een dergelijke risicobenadering binnen de douane ook in het verleden al werd toegepast (op regionaal niveau), krijgt deze benadering steeds meer accent en komt zij steeds beter uit de verf. Sinds enige tijd worden bij deze benadering de profielen landelijk aangestuurd. Voor een goed begrip wordt hier opnieuw verwezen naar de noodzaak van een goede vertaalslag tussen douane en milieu: niet voor alle afvaltransporten hoeft aangifte te worden gedaan zodat deze risicogestuurde controlewijze niet het hele verhaal vormt.

---

<sup>24</sup> Vergelijk de MTV-teams van de marechaussee: mobiel toezicht vreemdelingen.

**EVOA-doelstellingen Douane-VROM 2003 (voorstel oktober 2002)**

Inhoudelijke speerpunten 2003:

- GC020 elektronica afval
- Kunststofafvallen (continuering huidige situatie)
- Afvallen in metallische vorm (inclusief wit- en bruingoed, pcb-houdende trafo's en autowrakken en -onderdelen)

Voorstel prestatie-afspraken (status: input voor douanewerkplan):

1. Verkeer met derde landen: minimaal 2000 controles waarvan
  - uitvoer derde landen: 1600 controles van hoge kwaliteit, vooral geselecteerd m.b.v. selectieprofielen in het Sagitta-systeem<sup>25</sup>
  - invoer derde landen: 400 controles van hoge kwaliteit, vooral geselecteerd m.b.v. selectieprofielen in het Sagitta-systeem
2. Ketencontroles ex artikel 78 Communautaire Douanewetboek (CDW) waarvan:
  - controle na uitvoer (Cbnu): 50 controles
  - controle na invoer (Cni): 25 controles
3. Doorvoer vanuit en naar derde landen: geen kwantificering van selectie en controles. Selectie en controle evt. op aanwijzing van VROM
4. Controles op afvaltransporten binnen de EU in het kader van het Mobiel Toezicht Goederenvervoer (MTG):
  - controles op binnenwaartse transporten: 1000 controles
5. Douaneparticipatie op regionaal niveau:
  - participatie aan minimaal 6 regionale controles met de andere partners (inclusief controles op uitvoer bouw- en sloopafval naar andere lidstaten)

**Resultaten**

Omtrent het aantal te verrichten controles zijn nooit harde afspraken gemaakt tussen VROM en douane. Het getal van circa 5000 EVOA-controles per jaar dat her en der circuleert is gebaseerd op een collegiale memo dat een eigen leven is gaan leiden.

Niettemin werden op deze basis de aantallen te verrichten EVOA-controles in het verleden jaarlijks afgesproken, verdeeld over de districten. De registratie en verantwoording over de aantallen te verrichten controles liet enigszins te wensen over. Daarbij spelen diverse zaken een rol:

- definitiekwesties: wat is 'een controle'? Er zijn allerlei controlevormen en controles kunnen sterk verschillen in diepgang en tijdsbeslag.
- registratie(discipline) t.a.v. de eenvoudige documenten controles: een papieren controle duurt korter dan de tijd nodig om hem te registreren. Registratie blijft in de praktijk daarom vaak achterwege.
- het -mede in verband met beide voorgaande punten- niet optimaal functioneren van de planning & controlecyclus.

---

<sup>25</sup> Database waarin douane-aangiften worden ingevoerd.



Landelijk was de afspraak in 2002 dat de douane circa 4000 EVOA-controles zou uitvoeren. Er zijn circa 4100 controles uitgevoerd maar – zoals gezegd – zijn er geen echt betrouwbare gegevens over het aantal werkelijk uitgevoerde controles, zowel vanwege de eerder benoemde definitiekwesties als vanwege het grote aantal verschillende controlevormen en productieregistratiesystemen.

De douane Rotterdam geeft in dit verband aan dat de afspraak was om in 2002 700 controles uit te voeren. Ingeschat wordt evenwel dat in de praktijk circa de helft van de containers/transporten wel een of andere vorm van controle onderging, m.a.w. veel meer dan 700 controles.

De douane is zoals gezegd van mening dat een afspraak over het aantal te verrichten controles beter kan worden vervangen, zoals recent gebeurd is, door een benadering waarbij risico-analyses en risicobeheersing leidend zijn: hoeveel controles zijn nodig om een risico af te dekken c.q. te beheersen? Een dergelijke afspraak sluit beter aan bij de huidige computerondersteunde werkwijze waarbij controles aangestuurd worden op basis van 'hits' (wanneer de ingevoerde zoekprofielen een aangifte selecteren voor controle). Dit laatste maakt ook een verdeling van het aantal controles over de regio's overbodig: transporten worden gecontroleerd wanneer objectieve risico-analyses dat nodig maken.

Hoewel er in de media soms 'woeste verhalen' gaan over export van (gevaarlijk) afval leveren de meeste controles weinig op aan overtredingen. Ook van de verdachte partijen blijkt later na meer diepgaande controle met de overgrote meerderheid niets aan de hand. Van controleresultaten wordt individueel rapport opgemaakt en geaggregeerde resultaten worden intern gerapporteerd. Kijkt men alleen naar deze resultaten – een over de hele linie relatief goede naleving van de EVOA-regelgeving althans voorzover blijktend uit de controles – dan zou het aantal controles wel omlaag kunnen. Daarbij wordt echter opnieuw aangetekend dat de heersende mening is dat voortaan beter een risicogestuurde aanpak kan worden gevolgd.

Het beeld van een relatief goede naleving kan mogelijk mede verklaard worden vanuit het gegeven dat ondertussen breed bekend is dat in Rotterdam goed gecontroleerd wordt. Er zijn signalen (niet hard te maken) dat er mogelijk – overigens volkomen legaal - het een en ander uitwijkt, bijvoorbeeld naar Antwerpen waar men veel minder ver is met EVOA.

Uitwijken naar Antwerpen kan bijvoorbeeld doordat de exporterende partij de goederen in het vrije verkeer houdt (controle daarop is geen douaneprioriteit/taak, hoewel men formeel de bevoegdheid heeft om te controleren of er een houderschapsverklaring bij het transport zit), naar Antwerpen brengt en daar een expediteur zoekt die in Antwerpen aangifte doet.

Of deze uitwijkroute gebruikt wordt zou in principe eenvoudig (steekproefsgewijs) te controleren zijn, bijvoorbeeld aan de grens bij Roosendaal (of zelfs onderweg),

maar daarmee overschrijdt men de grens van de opvatting die de douane over haar taakuitoefening heeft (het principe “in combinatie met”). De douane zal dat in ieder geval niet op eigen initiatief doen, er moet speciaal om gevraagd worden.

Grosso modo is de EVOA-handhaving in Nederland, in casu in Rotterdam, op hoog niveau. Er worden veel controles uitgevoerd en er worden weinig overtredingen geconstateerd. Wel kunnen controles gericht en beter plaatsvinden wanneer er betere risico-analyses e.d. aan de aansturing ten grondslag liggen.

### **Werkproces en samenwerking**

#### *Samenwerking VROM*

De samenwerking met VROM wordt beoordeeld als zowel goed als slecht. Er is sprake van enig cultuurverschil: de inspectiemensen hebben een andere mentaliteit en vermoeden eerder fraude. De douane is relativerender en tevens gevoeliger voor ‘kritiek’ van bijvoorbeeld het havenbedrijf dat de concurrentiepositie van Rotterdam niet in gevaar gebracht moet worden door onnodig veel containers te openen en expediteurs op kosten te jagen. Door deze cultuurverschillen botst het wel eens. Ondanks het verschil in ‘drive’, spreekt men dezelfde taal en is de samenwerking op persoonlijk vlak voortreffelijk, vooral op werkvloerniveau. Dat wordt anders beleefd op niveau van de organisatie: de inspectie-organisatie is niet transparant, erg formeel en weinig besluitvaardig. Containers blijven soms heel lang staan zonder terugkoppeling terwijl de douane zeer frequent gebeld wordt over het transport. Wellicht is het soms onvermijdelijk dat het lang duurt (bijvoorbeeld omdat contact opgenomen moet worden met het land van bestemming) maar de afhandelingsprocedure aan de zijde van de VROM-inspectie moet veel transparanter worden.

Het verdient aanbeveling om de overeenkomsten en verschillen in wetgeving, taakopvattingen en terminologieën tussen douane en VROM systematisch te analyseren zodat een ‘afvalprioriteit’ goed vertaald kan worden naar een afspraak met de douane over de inzet in de verschillende te onderscheiden situaties in aansluiting op de bestaande taakopvattingen en controlevormen binnen de douane in die situaties.

Aanbevolen wordt –indien dat vanuit EVOA-optiek noodzakelijk is– dat de VROM-inspectie bestaande douaneprioriteiten op de juiste wijze aan de orde stelt (zie eerder o.a. douanerol/controles op het vrije verkeer van goederen bij de grens; evt. mobiele brigades bij de douane) c.q. zorgdraagt voor een betere onderlinge communicatie en afstemming van de wederzijdse uitgangspunten, definities, taakopvattingen e.d. in het licht van een optimale EVOA-handhaving.

Kwaliteits- en effectiviteitsverbetering van de EVOA-handhaving is zeker mogelijk door meer gebruik te maken van risico-analyses. District Rotterdam heeft bijvoorbeeld een goed inzicht in de ‘eigen’ expediteurs maar niet van de andere districten. Foute zaken komen in de praktijk niet van Nederlandse exporteurs maar

vaak uit Engeland en Duitsland via het vrije verkeer. Onderzoek naar de bestemmingen (papier versus werkelijkheid)/fysieke stromen feitelijk volgen. Zaken in groter verband brengen. Dit soort zaken zou de VROM-inspectie op moeten pakken. Douane wil daarbij ondersteunen: VROM kan zich met de gegevens melden bij het DIC (Douane Informatie Centrum) om risico-analyses uit te laten voeren. Het is nl. ook een douanebelang om de foute transporten er effectief uit te pikken (imago, beperken kosten bedrijfsleven).

#### *Rekenkameronderzoek NFD-taken*

Circa 3 jaar geleden heeft de Algemene Rekenkamer (vervolg)onderzoek uitgevoerd naar de NFD-taken. Het onderzoek was vooral gericht op de vraag hoe de beleidsverantwoordelijke ministeries de uitvoering van niet-fiscale douanetaken aansturen en hoe zij zich inzicht verschaffen in de kwaliteit van de uitvoering.

De algemene conclusie van het onderzoek was dat de aansturing van de uitvoering van niet-fiscale douanetaken door het regelgevende ministerie onvoldoende is. Tevens wordt geconcludeerd dat de ministeries de douane in onvoldoende mate voorzien van informatie ten behoeve van risico-analyses en wordt onvoldoende ondernomen om de kwaliteit van de uitvoering van niet-fiscale douanezaken te borgen. Wel zijn er verbeteringen zichtbaar in de vorm van een betere vastlegging van informele samenwerkingsverbanden in convenanten en de ontwikkeling van kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de uitvoering van NFD-taken.

Ten aanzien van de douane wordt geconstateerd dat:

- een toename van het aantal (NFD-)controles heeft plaatsgevonden (overigens zonder een stijging van het aantal onregelmatigheden);
- de informatievoorziening wel verbeterd is maar nog steeds onvoldoende betrouwbaar en de kwaliteitsbeheersing is voor verbetering vatbaar;
- zij zich beperkt tot kwantitatieve aansturing vastgelegd in managementcontracten. De periodieke verantwoording daarover is onvoldoende ontwikkeld om inzicht te geven in de kwaliteit en kwantiteit van de uitvoering.

Hoewel de conclusies in meer of mindere mate voor alle NFD-taken gelden wordt hier opgemerkt dat het ministerie van VROM volgens dit rapport een uitzondering in positieve zin vormt op het algemene beeld, o.a. door het vaststellen van kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de uitvoering en doordat wél inzicht verkregen wordt in de kwaliteit en kwantiteit van de uitvoering.

De met de douane gehouden interviews gaven - ondanks het voorgaande relatief positieve beeld - een wat kritischer beeld van de huidige situatie die mede geweten wordt aan de recente reorganisaties bij zowel de VROM-inspectie als de douane. Gevolgen daarvan zijn o.a. dat de aansturing en regie in de afgelopen periode minder waren, dat personele wisselingen de operationele samenwerking op de werkvloer bemoeilijken e.d.

De volgende verbeterpunten m.b.t. de EVOA-aansturing door VROM werden genoemd:

- De doelstelling van de samenwerking is zwak geformuleerd.
- De samenwerkingsafspraken krijgen onvoldoende operationele vertaling, de aansturing vanuit de opdrachtgever met risicosignalen en - analyses is onvoldoende.
- Er worden onvoldoende -met empirische gegevens onderbouwde- prioriteiten aangegeven.
- De terugkoppeling door de VROM-inspectie over individuele gevallen is onvoldoende

Met name bij het tweede en derde punt zijn recent wel verbeteringen te constateren ondermeer doordat de VROM-inspectie actief meedenkt bij het opstellen en verfijnen van de risicoprofielen.

#### *EVOA-prioriteiten in relatie tot douaneprioriteiten NFD/FD*

De douane-inzet op NFD-taken (inclusief EVOA) is, zoals gezegd, gerelateerd aan de inzet van de douane voor de uitvoering van haar eigen kerntaken. De controles moeten in principe plaats kunnen vinden in combinatie met of in samenhang met de eigen fiscale douanetaken. Daarmee zijn deze controles mede afhankelijk van de (politieke) prioriteitsstelling ten aanzien van die eigen douanetaken. Wanneer de capaciteitsinzet van de douane bijvoorbeeld op grond van politieke overwegingen sterk gericht wordt op de controle op de invoer van wapens en/of drugs via de zee- en luchthavens dan heeft dat ook invloed op de capaciteit beschikbaar voor EVOA-handhaving, de locaties waar EVOA-handhaving plaatsvindt en de stromen die gecontroleerd worden. Die prioriteitstelling correspondeert dus niet altijd of niet zondermeer met de prioriteitstelling waartoe men louter vanuit EVOA-optiek zou kunnen komen.

Hoofdprioriteit van de douane is de controle op het verkeer (in-, uit- en doorvoer) met derde (niet-EU) landen. Daarnaast wordt steekproefsgewijs toezicht gehouden op ingaande transporten en goederen met behulp van MTG-teams (Mobiel Toezicht Goederenvervoer)<sup>26</sup>. In uitzonderingsgevallen (bij 'acties') wordt een enkele maal toezicht uitgeoefend op uitgaande stromen. Een aantal vanuit EVOA-optiek wellicht relevante zaken heeft daarmee voor de douane in het reguliere werk geen prioriteit op grond van eerder genoemde overwegingen, bijv de controle op het vrije verkeer binnen de EU, m.n. het uitgaande verkeer (bijvoorbeeld controle op export van bouw- en sloopafval en baggerspecie naar Duitsland), of is nog minder goed van de grond gekomen (bijvoorbeeld door VROM aangestuurde ketencontroles).

Het is overigens niet zo dat de douane principieel dergelijke controles (bijvoorbeeld bouw- en sloopafval, baggerspecie) niet zou willen uitvoeren. Van groot

---

<sup>26</sup> Vergelijk de MTV-teams van de marechaussee: mobiel toezicht vreemdelingen.

belang voor de douane is dat het (politieke) spel goed gevoerd wordt. Daarmee is bedoeld dat verzoeken om douane-inzet expliciet en beargumenteerd dienen te zijn en op voldoende hoog en centraal niveau moeten worden ingestoken zodat op basis van risico en kosten een afweging kan plaatsvinden ten opzichte van andere prioriteiten en de douane tevens kan waarborgen dat er eenheid van beleid blijft bestaan. Het is binnen de douanecultuur (vergelijk belastingdienst) van groot belang dat gelijke gevallen door het hele land gelijk behandeld worden. De basis daarvoor ligt in het Rechtshandhavingmodel douane. Het kan dus niet zo zijn dat op regionaal niveau de ene regio wel controle uitoefent op een bepaalde stroom en de andere niet. Tevens kan de douane het niet 'verkopen' dat er bijvoorbeeld lokaal inzet plaatsvindt op een niet-prioritair thema terwijl de organisatie landelijk wordt afgerekend op een ander prioritair thema.

Knelpunt is dat samenwerkingspartners de *douanecultuur* en werkwijze niet altijd even goed begrijpen.

**Knelpunten kwalitatief:**

- Gebrekkige aansluiting tussen douane- en EVOA/afval-terminologie en in relatie daarmee het gegeven dat samenwerkingspartners de douanecultuur en werkwijze niet altijd even goed begrijpen.
- Communicatie (top) VROM en (top) Financiën, vooral in relatie tot de afstemming tussen douaneprioriteiten en EVOA-prioriteiten.
- Kwaliteit afspraken prestatiecontract (i.r.t. definities, registratie- en evaluatiemogelijkheden).
- Gebrek aan terugkoppeling door VROM in concrete gevallen: wat is de procedure, hoe lang duurt het?). Plicht tot terugkoppeling opnemen in prestatiecontract.
- Binnen de douane (grote) regionale verschillen in deskundigheid, parate kennis en dergelijke.
- De zoekprofielen voor de selectie van te controleren afvaltransporten leveren niet altijd het gewenste resultaat; de douane is in samenwerking met de VROM-inspectie permanent bezig de profielen te evalueren en verfijnen.
- Nog onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden tot ketencontrole door de douane.
- Onduidelijkheid en onzekerheid over het bestaan en de omvang van een aantal mogelijke 'lekken' (o.a. (legale) uitwijkroute Antwerpen).

### 3.7 OM

#### **Rol/positie**

Het Openbaar Ministerie (OM) is belast met de strafrechtelijke handhaving van de afvalstoffenregelgeving. De handhaving van de afvalstoffenregelgeving maakt integraal deel uit van de milieuregelgeving en is in de praktijk van het OM niet als zelfstandig onderdeel binnen het Openbaar Ministerie te onderscheiden.

Het OM heeft een exclusieve rol in de strafrechtelijke handhaving. Zo kan zij zelfstandig opsporing initiëren wanneer een overtreding van milieuregelgeving wordt vermoed en tot vervolging overgaan.

Het OM geeft leiding aan opsporingsonderzoek van de politie. Daarnaast wordt samengewerkt met provincies en gemeenten. Hierdoor kan bestuursrechtelijk toezicht en handhaving door het bevoegde bestuursorgaan interfereren met de strafrechtelijke handhaving; de ene keer versterkt het strafrechtelijke het bestuurlijke spoor (flankerend beleid), dan wordt gezamenlijk opgetreden in het kader van een project, dan weer volgt het bestuurlijk – en strafrechtelijk spoor hun eigen weg op zelf gekozen momenten. De praktijk is dus gevarieerd. Hoewel reeds enkele jaren wordt onderkend dat de handhaving van het milieurecht bij uitstek een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van zowel bestuursorganen als het Openbaar Ministerie, maken partners in ruime mate eigen keuzes.

Het Openbaar Ministerie kan ook optreden tegen bestuursorganen, individuele bestuurders of ambtenaren wanneer zij strafbare feiten vermoedt. De Staat kan als rechtspersoon niet vervolgd worden.

De positie van het Openbaar Ministerie bij de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht kent daarmee een heel ander karakter dan de handhaving van het commune strafrecht.

#### **Organisatie**

In Nederland zijn 19 arrondissementen. In elk arrondissement draagt een milieu-Officier van Justitie zorgt voor de invulling van de milieuhandhaving. Als gevolg van de horizontale samenwerking (HoSa) is de milieutaak van twee naastgelegen arrondissementen samengevoegd (bijvoorbeeld Arnhem-Zutphen, Roermond-Maastricht). Het werkgebied van beide arrondissementen valt dan samen met de provincie, zodat dit samenvalt met het Regionaal Milieu Overleg tussen provincie, gemeenten, OM en andere handhavingpartners.

In een arrondissementparket is de milieutaak veelal gekoppeld aan fraudezaken en economische delicten, de zogenoemde FEM-clustering. In alle arrondissementen wordt de milieutaak uitgevoerd door een team dat bestaat uit een milieu-

Officier van Justitie, een parketsecretaris-milieu en administratieve ondersteuning. Soms is er ook een beleidsmedewerker aan dit team verbonden.

Tot voor kort kende het OM een vijftal Expertisecentra. Het Expertisecentrum Landbouw en Visserij in Maastricht functioneert nog. De andere zijn opgeheven. Milieu-expertise wordt nu ondergebracht bij een nieuwe eenheid van het Openbaar Ministerie in Den Haag: het Functioneel Parket. Het Functioneel Parket heeft tot doel de criminaliteit op het gebied van milieu te bestrijden, waarbij zij nauw zal samenwerken met bijzondere opsporingsdiensten<sup>27</sup> als de AID en Vrom-IOD.

### **Capaciteit**

De beschikbare handhavingscapaciteit is al jaren op een zelfde niveau. Elk arrondissement beschikt over 1-2 milieu-OvJ's en 1-2 parketsecretaris-milieu. Soms wordt de milieutaak gecombineerd met fraude- of economische zaken, waarbij het zwaartepunt dan steeds bij milieu ligt.

Op basis van de gevoerde gesprekken komen wij tot de ruwe schatting dat landelijk 50 tot 60 FTE de strafrechtelijke handhaving op milieugebied uitvoeren; dit betreft dus alle milieuaspecten, inclusief afval.

Naast de algemene opleidingseisen die gelden voor OvJ en parketsecretaris is vanzelfsprekend kennis van de milieuregelgeving essentieel. Dit betreft een brede en complexe materie. Deels kan hierin worden voorzien met aanvullende opleidingen en cursussen. Veel van de kennis wordt gaandeweg verkregen wanneer een zaak zich aandient. Betrokkenen geven aan dat het twee tot drie jaar vergt voordat iemand goed is ingevoerd in de meest voorkomende zaken. Voor technische aspecten wordt veelal ondersteuning gevraagd aan specialisten van bijvoorbeeld de provincies of specialistische onderzoeksbureaus.

Naast inhoudelijke kennis is ook van belang dat men zicht heeft of het netwerk waarbinnen de milieuhandhaving in regionaal verband is georganiseerd. Ook dit vergt tijd en tact.

Aangezien op arrondissementsniveau in relatief kleine teams wordt gewerkt is de continuïteit een punt van aandacht. Dit geldt met name voor de OvJ's. In de praktijk veranderen zij regelmatig van standplaats of kiezen zij voor een andere functie.

Voor het goed functioneren van de strafrechtelijke handhaving is ook de inzet van de politie van essentieel belang. Dit vormt een punt van zorg. Vanuit het OM neemt men de tendens waar dat de prioriteiten verschuiven. Er is steeds minder

---

<sup>27</sup> Het Functioneel Parket heeft naast milieu ook taken op het gebied van economie en fraude. In dat kader werkt zij samen met instanties als FIOD, ECD, BUMA/STEMRA en SIOD.

aandacht voor milieu merkbaar en dat vertaalt zich in steeds minder capaciteit en het verloren gaan van kennis. Per politieregio, of soms per team, zijn er aanzienlijke verschillen. Het vertrek van een deskundig en betrokken politieman kan een goed functionerend milieuteam laten verdampen.

### **Taken handhaving afvalstoffenregelgeving**

Het zwaartepunt van de strafrechtelijke handhaving ligt bij de arrondissementsparketten. De hoofdtaak bestaat uit het behandelen van strafzaken. Daaraan gerelateerd wordt tijd besteed aan overleg met bestuurlijke instanties en de politie.

De activiteiten/producten kunnen op verschillende manieren worden onderscheiden:

- zware-, middelzware - en gewone onderzoeken;
- inrichtinggebonden (30-40%) en vrije veld delicten (60-70%);
- transactie (70%), sepot (10%), voeging (nihil), dagvaarding (20%).

Gewone onderzoeken zijn het grootst in aantal. Per arrondissement gaat het dan om 1000-2500 zaken op jaarbasis.

Zware en middelzware zaken zijn beperkt. Wanneer een zware zaak in een arrondissement speelt vraagt dat gedurende een lange tijd (1-2 jaar) een belangrijke inzet, bijvoorbeeld 25-50% van de beschikbare capaciteit.

Deze indicaties uit de gesprekken komen overeen met de cijfers van het Landelijk Pakket over het aantal zaken gerelateerd aan hoofdstuk 10 Wet milieubeheer. Van de ca. 4000 zaken die het OM heeft onderzocht worden er 900 door de rechter afgedaan. In 4 gevallen leidt dit uiteindelijk tot een vrijheidsstraf.

Landelijke cijfers worden verzameld door het Landelijk Parket. Omdat zaken op wet en wetsartikel worden geregistreerd is het moeilijk om een beeld te krijgen van zaken die aan afval zijn gerelateerd. Dit wordt door diverse betrokkenen bevestigd. Een werkgroep "management informatie milieu" is wel gestart met een poging om tot een meer eenduidige registratie te komen, maar tot een resultaat heeft dat niet geleid.

Voor regelgeving als bijvoorbeeld EVOA en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer kunnen wel cijfers worden geleverd. Al deze zaken hebben betrekking op afval. Regelgeving als het Bouwstoffenbesluit, de AMvB Horeca, Sport en Recreatie of de verschillen APV's bieden niet of nauwelijks een ingang om kwantitatieve gegevens te verkrijgen.

Verschillende keren wordt het vermoeden geuit dat ook binnen de politie de registratie onbetrouwbaar is. Het voorbeeld wordt genoemd van snelheidsovertredingen van brommers die onder milieu (geluid) worden geregistreerd.



### **Werkproces en samenwerking**

De instroom van strafzaken vanuit politie en gemeenten binnen een zelfde arrondissement blijkt sterk te verschillen. Dit wordt geweten aan het al dan niet aanwezig zijn van interesse/affiniteit van de betrokken politieambtenaar, deskundigheid, beschikbaarheid van menskracht en prioriteit die aan milieuzaken wordt toegekend. Daar waar een milieuteam bij de politie functioneert ontstaat regelmatig in contacten, men kent elkaar en speelt gemakkelijker zaken aan elkaar door. Daar waar een zogenoemde taakaccenthouder milieu is aangewezen, ontstaat een heel ander beeld. De taakaccenthouder bij de politie is gewoon politiemans en wordt ingezet voor de brede politietaak. Milieu raakt dan al snel uit beeld.

Als oorzaak wordt genoemd dat tot enkele jaren geleden gelden waren gelabeld aan milieu (de 4%-regeling). Met dit budget zijn milieuteams ingesteld die zich exclusief konden richten op de milieuhandhaving. Nu de financiering vanuit algemene gelden komt zijn verschillende milieuteams als het ware verdampt. Waar een betrokken milieucoördinator bij de politie jarenlang een team kon enthousiasmeren, men meer en meer kennis kreeg van de problematiek en de actoren in het veld, leidde dit tot goede resultaten. Vanuit de optiek van het OM is de afgenomen aandacht, capaciteit en kennis binnen de politie een punt van zorg.

### **Resultaat**

Er worden jaarlijks werkafspraken gemaakt met de politie omtrent de input van aantal en soort zaken. Het thema's afval komt in recente stukken niet expliciet naar voren. Het OM beschikt niet over iets als een risicoanalyse op basis waarvan prioriteiten kunnen worden gesteld. Het handelen in de praktijk wordt niet gestuurd door een eigen handhavingsbeleid.

### **Knelpunten kwantitatief**

- De relatief beperkte omvang van de capaciteit voor milieu op arrondissementsniveau gekoppeld aan een relatief hoge doorstroming op het niveau van de OvJ's maakt de uitvoering van de milieutaak kwetsbaar met name op het punt van de continuïteit.
- Het OM heeft slechts een beperkte invloed op de instroom van zaken en is daarbij afhankelijk van de inbreng van andere partijen (politie, gemeenten, provincie, et cetera).
- Het ontbreekt aan een goede registratie van de zaken met betrekking tot onder meer afval. Hierdoor zijn kwantitatieve gegevens op dit punt niet aanwezig en de wel beschikbare registraties (bijvoorbeeld van de politie) worden als niet geheel betrouwbaar aangemerkt. Bovendien blijken er onderling grote verschillen tussen de registratiesystemen van politie en handhavende overheden.
- Een gevolg van de relatief beperkte capaciteit is ook dat één enkel zwaar onderzoek vaak gedurende een bepaalde periode het overgrote deel van reguliere capaciteit wegzuigt. Hierdoor komen zaken in de vertraging.

- Het OM wordt ook vanuit de afvalstoffenhandhaving belast met veel kleine zaken die bijvoorbeeld met een bestuurlijke boete afgedaan zouden kunnen gaan worden, teneinde ruimte te krijgen voor de grotere zaken. In het verlengde hiervan zouden ook meer zaken via een lik-op-stuk kunnen worden afgedaan. Dit vergt minder tijd en heeft naar verwachting meer effect.

#### **Knelpunten kwalitatief**

- Vanuit het OM wordt aangegeven dat de complexiteit van de milieuwetgeving weldegelijk een aandachtspunt is zowel waar het gaat over de kwalitatieve inbreng van zaken bij het OM als de beoordeling en afwikkeling van deze zaken door het OM.
- Het OM constateert dat de samenwerking met de overheden kan worden verbeterd. Het OM wordt vaak niet of laat betrokken en de informatievoorziening richting OM loopt niet goed. Dit ondanks heldere afspraken over de te volgen handhavingstrategie.
- Ook wat betreft de kwalitatieve inbreng van zaken is het OM afhankelijk van de inzet, prioriteit en kwaliteit bij andere handhavende diensten zoals de politie en de overheden.
- Er is sprake van een zeker kennisgebrek waar het gaat om met name de grote internationaal opererende bedrijven. Hiertoe behoort in toenemende mate ook de afvalbranche.
- Het OM volgt het bestuur en is hoofdzakelijk reactief. Een eigen handhavingbeleid ontbreekt op het terrein van milieu en meer in het bijzonder afval. Daarbij komt nog dat de concurrentie van milieu met andere thema's als veiligheid, grote evenementen, algemene politietaken aanzienlijk is.

### **3.8 Handhavingssamenwerking (Seph's)**

In het onderzoek zijn enkele Seph's benaderd om een beeld te krijgen van hun inbreng in de handhaving afvalstoffenregelgeving. Tevens zijn de programma's van de Seph's gescreend op projecten die specifiek gericht zijn op de handhaving afvalstoffenregelgeving.

#### **Rol/positie in de handhaving**

In alle provincies zijn bestuursovereenkomsten afgesloten tussen de bij de handhaving betrokken bestuurlijke partijen. Deze bestuursovereenkomsten zijn afgesloten in vervolg op de Augustusbrieven (augustus 1997) van de ministeries van VROM, V&W en Justitie.

#### **Organisatie**

In deze bestuursovereenkomsten is, gericht op het verder operationaliseren van de afspraken, het instellen per provincie van één of meer servicepunten handhaving (Seph) geregeld. Inmiddels zijn in alle provincies Seph's operationeel.

De Seph's zijn in Nederland op een aantal verschillende wijzen georganiseerd:

- In Groningen, Friesland, Drenthe, Flevoland en Limburg is sprake van één provinciebreed Seph.
- In Overijssel en Zuid-Holland is sprake van een provinciebreed Seph en een aantal regionale Seph's.
- In Utrecht, Noord-Holland, Zeeland en Noord-Brabant is alleen sprake van regionale Seph's.

Onafhankelijk van de Seph's is in vrijwel alle provincies in een provinciale regierol op de bestuursovereenkomst voorzien.

### **Capaciteit**

Op basis van de subsidieregeling is rekening gehouden met de totstandkoming binnen Nederland van 40 Seph's. Per Seph is een budget beschikbaar van Euro 160.638,-. Verwachting is dat per Seph een capaciteit van 1,5 fte op schaal 11 BBRA beschikbaar is ondersteund met 50% overhead en 15% management, alsmede afzonderlijke budgetten voor projectkosten en informatievoorziening.

Bovenstaande betekent dat op basis van de subsidieregeling er tenminste een capaciteit van 60 fte beschikbaar is op het niveau van gemiddeld schaal 11 voor het uitvoeren van de taken die aan het Seph zijn opgedragen.

Niet alle provincies hebben de grondslag uit de subsidieregeling waar het gaat om het aantal Seph's gevolgd. In de praktijk zijn momenteel 35 Seph's actief.

### **Taken handhaving afvalstoffenregelgeving**

In grote lijnen geldt, mede op basis van achterliggende subsidieregeling, het onderstaande takenpakket voor de Seph's:

- het faciliteren van de handhavingsprocessen;
- het faciliteren en beheren van de informatievoorziening;
- het fungeren als kenniscentrum.

Sinds de totstandkoming van de Seph's (veelal gestart 1999/2000) is er gewerkt op basis van handhavingprogramma's en verslagen. Veel activiteiten in de eerste jaren zijn gericht geweest op het scheppen van goede randvoorwaarden voor een gecoördineerde handhaving en een verbetering van de operationele samenwerking tussen de handhavende partijen. Dit past ook bij de primair faciliterende taken van het Seph.

De reguliere taken van het Seph zijn in de regel gericht op de handhaving van grijze en blauwe wet- en regelgeving en de verdere verbreding van de handhavingsamenwerking naar de rode en groen wet- en regelgeving. Natuurlijk is de handhaving van de afvalstoffenregelgeving hier een onderdeel van. Welk aandeel deze regelgeving uitmaakt op het gehele takenpakket van de Seph's is niet traceerbaar.

Uit de programma's en jaarverslagen blijkt dat naast de reguliere Sefh-taken er in alle Sefh ook een aantal projecten zijn benoemd die door de partijen gezamenlijk worden uitgevoerd. Hierbij kan een aantal projecten specifiek gericht of in belangrijke mate gericht op de handhaving afvalstoffenregelgeving worden onderscheiden.

### Resultaten

Op het terrein van de handhaving afvalstoffenregelgeving zijn over de periode 2000- 2003 de onderstaande projecten benoemd in de diverse Sefh-programma's (daarbij is tussen haakjes aangegeven het aantal provincie waarin een dergelijk project stond geprogrammeerd):

- Inventarisatie van probleembedrijven / TOP-X bedrijven (11x)
- Transportcontroles op EVOA (3x)  
Daarbij is gebleken dat bij in totaal 516 controles er 18 x een PV is opgemaakt in verband met overtredingen van de regelgeving afvalstoffen (landelijk kengetal bij EVOA controles is dat in 22% van de gevallen tekortkomingen werden te constateren)
- Transportcontroles op verontreinigde grond/grondstromen (2x)  
Daarbij is bij 1173 controles (wagens) er 37 keer een PV voor overtreding van de milieuregels opgemaakt (afval is niet afzonderlijk benoemd)
- Illegale afvalstorten/-dumpen/-branden in het buitengebied (2x)
- Afvalverwerking scheepsafvalstoffen (2x)
- Ketentoezicht/-benadering (algemeen bedrijfsafvalstromen) (3x)
- Ketentoezicht grondverzet (2x)
- PMV-ketentoezicht (1x)
- Ketenbeheer Bouwstoffenbesluit en grondverzet (1x)
- Opslag gevaarlijke afvalstoffen<sup>28</sup> (inventarisatie bedrijven) (1x)
- Organisch afval (1x)
- Afval langs wegen (1x)
- Afval en toerisme (1x)
- Bouw en sloopafval projecten (1x)
- Asbest in Bouw en Sloopafval (1x)
- Toepassen afvalstoffen in de landbouw (1x)

### Werkprocessen en samenwerking

Vanuit de programma's (vanaf 2002 en volgende jaren) en de jaarverslagen (2001 en deels 2002) van de Sefh's komt naar voren dat de samenwerking op het terrein van de handhaving afvalstoffenregelgeving voor zover deze wordt gecoördineerd vanuit de Sefh's vooral via projecten gestalte krijgt.

In de meeste Sefh's wordt daarbij de structuur gehanteerd dat projecten kwalitatief worden omschreven en dat er een projecttrekker en een bestuurlijk verantwoordelijke aan het project worden toegewezen. Ook wordt in de regel wel be-

---

<sup>28</sup> In alle provincies zijn in de Sefh-programma's projecten gericht op de handhaving van de CPR-15 richtlijn te vinden. Deze zijn niet in het overzicht opgenomen.

noemd wie er deelnemen aan het project en in welke periode het project wordt gepland wat betreft de uitvoering.

Waar het gaat om de inzet van menskracht zijn veel van de programma's en jaarverslagen minder expliciet. Veelal wordt volstaan met een grove indicatie van het benodigde aantal uren. Enkele Seph-programma's gaan expliciet verder en benoemen zowel de inzet als beoogde resultaten van bepaalde projecten.

De algemene indruk vanuit de programma's en verslagen en enkele gesprekken met provinciale regisseurs en coördinatoren van afzonderlijke Seph's is dat de overheden (gemeenten, VROM-inspectie en provincie) de meeste projecten proberen in te passen in de reguliere taakuitvoering van de eigen organisatie door verschuivingen binnen de reguliere eigen werkzaamheden. Mensen worden zelden echt vrijgemaakt voor projecten. Hierin treden wel grote verschillen op tussen de provincies. Aan de zijde van de politie wordt in de regel juist expliciet capaciteit vrijgemaakt voor de projecten waaraan men heeft toegezegd deel te nemen.

#### **Knelpunten kwantitatief**

- De verschillende wijze waarop overheden en bijvoorbeeld politie capaciteit vrijmaken voor het uitvoeren van projecten leidt soms tot spanningen in de uitvoering van projecten.
- Capaciteitsredenen worden ook waar het gaat om projecten gericht op de handhaving afvalstoffenregelgeving meerdere malen genoemd als reden voor vertraging in projecten of zelfs het afblazen van in de Seph-programma's opgenomen projecten.

#### **Knelpunten kwalitatief**

- De centrale informatiefunctie die bij de Seph was voorzien is in de praktijk niet gerealiseerd, dit geldt in het bijzonder de on-line informatie-uitwisseling over zwaardere probleembedrijven.
- Het schaalniveau van de Seph's is niet geëigend voor bijvoorbeeld ketentoezicht als nodig in het kader van de handhaving afvalstoffenregelgeving.
- Door diverse Seph's worden kritische kanttekeningen geplaatst bij het werken met omvangrijke lijsten van kernbepalingen in gezamenlijke projecten tussen bestuurlijke en strafrechtelijke partners. Daarbij wordt tegelijkertijd geconstateerd dat het OM alle informatie wil ontvangen maar zelf niet in staat is om een substantieel deel van deze informatie te verwerken. Op dit punt zou het OM bereid moeten zijn tot het stellen van prioriteiten.



## 4. Ketenonderzoek

De handhaving van de afvalstoffenregelgeving was vóór het LAP vooral gericht op de individuele inrichting. De doelstellingen van de overheid ten aanzien van preventie en hergebruik van (afval)stoffen en de verschuivingen in de markt maken het echter noodzakelijk dat voor de handhaving van het LAP wordt overgegaan naar een ketengerichte benadering. Dat houdt in dat het toezicht op afvalstoffen zich richt op de gehele keten, van ontstaan tot en met verwijdering. De beheersing van de afvalverwijderingsketens is mede afhankelijk van het inzicht in en de samenhang tussen de verschillende schakels binnen de individuele afvalverwijderingsketens. De VROM inspectie heeft vanaf 1999 diverse ketenonderzoeken gericht op diverse afvalstromen uitgevoerd en daarmee ervaring opgedaan met het doen van ketenonderzoek en bouwstenen gegenereerd voor het opzetten en uitvoeren van ketentoezicht.

### 4.1 Afvalverwijdering

De afvalverwijdering en –verwerking vindt plaats over verschillende schijven (ontdoener, inzamelaar, bewerkers, (eind)verwerker). Er is sprake van een verwijderingsketen die uit verschillende actoren bestaat. De afvalverwijderingsketens kenmerken zich door complexiteit en ondoorzichtigheid, o.a. veroorzaakt doordat bij iedere stap in de keten:

- de afvalstroom wordt bewerkt tot nieuwe deelstromen, waarbij sommige deelstromen als grondstof dienen;
- een afweging tussen definitieve verwijdering (storten/verbranden), afvoer naar een volgende verwerker dan wel nuttige toepassing;
- de baten in beginsel voor de kosten uitgaan, waardoor het risico op illegaal gedrag wordt versterkt.

Ten slotte wordt de complexiteit en ondoorzichtigheid versterkt doordat:

- diverse intermediairs, zoals tussenhandelaren, afvalmakelaars, etc. deel uitmaken van de keten. Deze intermediairs zijn overwegend niet vergunningplichtig en daardoor schiet het reguliere inrichtingengebonden toezicht tekort;
- binnen de afvalmarkt in toenemende mate sprake is van schaalvergroting en internationalisering.

Het traditionele inrichtingengebonden toezicht kan niet de complexiteit en de dynamiek van de afvalverwijderingsketens aan. De inrichtinggebonden handhaving sluit niet voldoende aan bij de marktwerking van de afvalsector, omdat niet-inrichtinggebonden activiteiten (tussenhandel van afvalstoffen) gedeeltelijk buiten het toezicht valt. Hiervoor is de ketenbenadering noodzakelijk.

De ketenbenadering bestaat uit twee stappen, namelijk:

- a. ketenonderzoek;
- b. ketentoezicht.

#### 4.1.1 Ketenonderzoek

Ketenonderzoek<sup>29</sup> geeft inzicht in de volledige keten; in de schakels in de keten waar de beleids- en nalevingsrisico's het grootst zijn (sleutelbedrijven, risicoactoren, gelegenheidsstructuren e.d.) Afvalketens bestaan zelden uit lokale verbanden, maar bevinden zich veelal (inter)nationaal niveau; ketenonderzoek moet daarom landelijk worden uitgevoerd.

ketenonderzoek levert informatie:

- ten behoeve van gericht toezicht:
  - over welke actoren en factoren bepalend zijn in de afvalverwijderingsstructuur/afvalsturing;
  - over waar de risico's voor de naleving van de afvalregelgeving liggen;
  - over mogelijke aangrijpingspunten voor gericht toezicht op deze risico's.
- over de uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid van het afvalbeleid;
- over de fraudegevoeligheid en bestendigheid van het afvalbeleid.

#### 4.1.2 Ketentoezicht

Deze ketengerichte handhaving richt zich op alle schakels uit de keten van het ontstaan tot en met verwijdering van afvalstromen, vervuilde grondstromen, secundaire grondstoffen of producten. Hierbij wordt met name aandacht besteed aan de marktsituatie, de rol van de verschillende handhavende instanties en de handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid van de regelgeving.

Het in beeld brengen door ketenonderzoek van de keten is essentieel om een efficiënt ketentoezicht te kunnen uitoefenen. Door middel van ketenonderzoek kunnen de zwakke schakels in de keten worden opgespoord, waarop vervolgens de daadwerkelijke handhavingsinspanningen zich bij voorkeur kunnen richten. Ook kunnen eventuele omissies in de regelgeving naar het beleid worden teruggekoppeld. Hiertoe worden gedurende de planperiode samenwerkingsstructuren tussen de verschillende handhavingspartijen opgezet, die het mogelijk maken om afvalstoffen te volgen als ze regionale, provinciale en landsgrenzen overschrijden.

---

<sup>29</sup> Zie ketenonderzoeken van de VROM Inspectie (onder andere in hoofdstuk 5 van dit rapport).



Uit interviews met handhavers van verschillende instanties blijkt dat er nog geen ketentoezicht bestaat die een hele afvalketen beslaat. Wel is door de VROM-Inspectie gestart met ketentoezicht die voor een deel van de keten geldt.

## 4.2 Coördinatie/regie

Ketentoezicht is geïnitieerd door de VROM inspectie en heeft inmiddels draagvlak gevonden bij diverse provincies. De keuze en uitwerking in samenspraak. De uitvoering van ketentoezicht heeft zowel een interne als een externe component.

### *Intern*

Ketentoezicht vereist afspraken over:

- ketenafbakening: welke actoren worden er uitgelicht en welke afvalstromen worden gevolgd? Met andere woorden: een prioriteitstelling moet in overleg met de betrokken instanties worden vastgesteld. Het ketentoezicht verliest haar kracht indien één of meerdere toezichthouders uit de toezichtsketen weg valt;
- informatie-uitwisseling: de administraties van toezichthouders blijkt in de praktijk niet altijd één op één uitwisselbaar of complementair;
- handhavingstrategieën met de verschillende toezichthouders vaststellen.

### *Extern:*

- Gezamenlijk als één toezichthouder in de ketenoptreden. Voorkomen dat één schakel meerdere malen op deelfacetten wordt gecontroleerd, waardoor enerzijds deze schakel wordt gefrustreerd anderzijds de mogelijkheid krijgt om toezichthouders te ontlopen/uit te spelen.

## 4.3 Knelpunten

- Ketentoezicht wordt uitgevoerd door verschillende handhavende instanties, waardoor:
  - overeenstemming moet zijn over prioriteiten;
  - iedere toezichthouder zijn eigen informatie en bewijslast dient te verzamelen. Bevorderen van de informatie uitwisseling tussen Strafrechtelijke handhavers en bestuursrechtelijke handhavers.
- Ontstaan van (deel)afvalstromen gebeurt buiten het “milieuveld”, waardoor de stroom uit het zicht van de toezichthouders verdwijnt.
- Momenteel is het ketentoezicht voornamelijk geïnitieerd door de VROM-inspectie, waarbij de provincie behoedzaam volgt. De toezichtsektoren bestaat uit meerdere partijen die nu hier nog niet bij betrokken zijn. Met name bij het ontstaan van afvalstromen, zoals (verontreinigde) grond spelen niet-

milieuafdelingen van gemeenten een essentiële rol. Maar ook politie, douane en openbaar ministerie kunnen een rol spelen in het ketentoezicht.

## 5. Diepteonderzoek drie deelstromen

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen drie deelstromen aan bod die vanuit het ketenperspectief worden behandeld. De drie deelstromen worden ieder op verschillende aspecten van de afvalketen ingezoomd:

- het ontstaan van afvalstoffen bij bedrijfsactiviteiten en de wijze waarop dit wordt gereguleerd en gehandhaafd;
- het vervoeren van afvalstoffen;
- het be- en verwerken van afvalstromen.

Voor de selectie van de drie afvalstromen heeft NovioConsult zich gebaseerd op een aantal selectie criteria. Op basis van deze selectiecriteria is een keuzetabel gemaakt (opgenomen in bijlage 4). Uit deze selectie komen een aantal afvalstromen naar voren die we hebben getoetst op de aanwezigheid van de volgende criteria:

- handhaving van individuele bedrijven of ketentoezicht: meldingen- en registratiegegevens, en bovenregionale en internationale aspecten Stortheffingen en -verboden;
- mengen van afvalstoffen;
- producentenverantwoordelijkheid.

Op basis van de bovenstaande selectie zijn we tot de volgende keuze gekomen:

1. bouw- en sloopafval (LAP sectorplan 13); steenachtig materiaal;
2. reststoffen afvalverbranding (LAP sectorplan 6); bodemassen van AVI's;
3. auto-afval (LAP sectorplan 11).

### 5.2 Bouw- en sloopafval (BSA-steenachtig materiaal)

De keuze voor de afvalstroom BSA is gebaseerd op de een aantal criteria waar de relevantie van de afvalketen is weergegeven. Deze criteria zijn: veiligheidsrisico bij handhaving, ketentoezicht, handel in afval-/grondstoffen (handhavingsrisico en meerdere schakels in ver- en bewerking). Bouw- en Sloopafval is een omvangrijke afvalstroom. Om het onderzoek meer behapbaar te maken is deze afvalstroom afgebakend tot BSA-steenachtig materiaal. Deze afvalstroom is representatief voor een aantal andere stromen binnen het bouw- en sloopafval<sup>30</sup>.

---

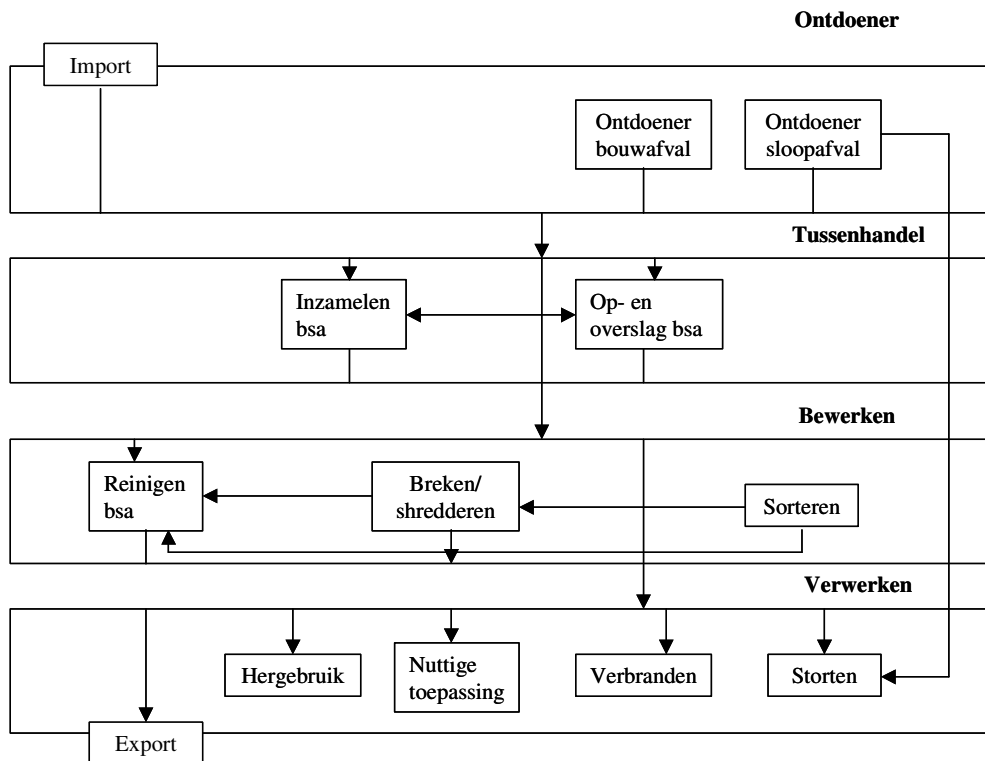
<sup>30</sup> Zie: Ketenonderzoek niet-herbruikbaar Bouw- en sloopafval, VROM-Inspectie, 1999.

### 5.2.1 Ketenbeschrijving afvalstroom

Achtergrondgegevens BSA uit het LAP:

Belangrijkste afvalfracties	Beton (40%), metselwerk (25%), asfalt (26%)
Belangrijkste bronnen	Grond-, weg en waterbouw, utiliteitsbouw, woningbouw
Aanbod in 2000 (in Nederland)	19 Mton
% Nuttige toepassing in 2000	94%
% Verwijdering in 2000	6%
Verwacht aanbod in 2006	20 Mton
Verwacht aanbod in 2012	21 Mton
Bijzondere kenmerken	Euralcodes : categorie 17.01 en verder

Verwijderingsketen BSA (uit: Ketenonderzoek niet-herbruikbaar BSA, 1999, p.25)



### 5.2.2 Definities

Bouw- en Sloopafval: afvalstoffen bestaande uit bouwafval, renovatieafval en sloopafval die vrijkomen bij respectievelijk het bouwen, onderhouden, slopen van gebouwen en andere bouwwerken en wegen (definitie NEN 5884).

Voor de afbakening in een ketenbenadering is het van belang om een eensluidende definiëring te hanteren. In het ketenonderzoek Niet-herbruikbaar BSA (VROM-Inspectie) is een overzicht gegeven van verschillende definities van BSA, die door de verschillende instanties wordt gehanteerd.

BSA bestaat voor meer dan 90% uit steenachtig materiaal, zoals beton, metselwerk en (teerhoudend) asfalt. De resterende 10% bestaat uit een groot aantal kleinere deelstromen, zoals: gips, cellenbeton, bitumineus dakafval, teermastiek, dakgrind, houtafval, asbest en asbesthoudend materiaal, vlakglas en metalen.

### 5.2.3 Wet- en regelgeving en handhavende instanties

De onderstaande opsomming geeft in het kort weer welke wet- en regelgeving van toepassing is het (steenachtig) BSA.

- Wet Milieubeheer (vergunningvoorschriften inrichting) – provincie/gemeente
- Woningwet (Bouw- en sloopvergunning) - gemeente;
- Provinciale Milieuverordening (scheiden van afvalstoffen en transport, meldingen ontvangst BSA en gevaarlijk afval, provincie-overschrijdende rapporten) – provincie;
- Besluit stortverbod afvalstoffen – provincie
  - o Regeling niet-herbruikbaar en niet verbrandbaar bouw- en sloopafval – provincie
  - o Regeling merkteken niet-herbruikbaar bouw- en sloopafval;
- Bouwstoffenbesluit – gemeente;
- Asbest verwijderingsbesluit – arbeidsinspectie, provincie;
- AMvB structuur beheer afvalstoffen ;
- AMvB mobiel breken (gepland) – gemeente;
- BRL 2506 (beoordelingsrichtlijn voor vaste en mobiele puinbrekers);
- EVOA (grensoverschrijdend afvaltransport) – VROM inspectie, KLPD;
- EN 45011 (Europese toetsingskader voor Raad van accreditatie t.a.v. certificerende instellingen) – VI;
- Wet belastingen op milieugrondslag – Belastingdienst;
- Wetboek van Strafrecht, Wet Economische Delicten – OM.

In het LAP wordt de minimumstandaard voor het be- en verwerken van steenachtig materiaal is nuttige toepassing in de vorm van materiaalhergebruik aangegeven. Deze beleidsregels zijn opgesteld om landelijk meer uniformiteit in de vergunningverlening en handhaving te krijgen.

- De aangegeven minimumstandaard sluit aan op de bestaande praktijk van breken en hergebruiken, en is daarmee uitvoerbaar en bedrijfszeker. Het nuttig toepassen van steenachtige bouw- en sloopafval is goedkoper dan een andere verwerkingsmethode, zoals storten. Daarmee is de minimumstandaard kosteneffectief.
- De aangegeven minimumstandaard is milieuhygiënisch gewenst en sluit aan bij de resultaten van de milieuvergelijking in het MER. Materiaalhergebruik bespaart het gebruik van primaire bouwstoffen.
- Het niveau van verwerking dat in de minimumstandaard is vastgelegd komt overeen met de gangbare wijze van verwijzing in het buitenland.

#### *Scheiding in bevoegdheden*

Voor het uitsluitend opslaan (opslaan als zelfstandige activiteit) van BSA wordt een Wm-vergunning verleend. In het lvb wordt aangegeven dat bij een opslagcapaciteit van minder dan 50 m<sup>3</sup> BSA Burgemeester en Wethouders (gemeente) bevoegd gezag is, mits de totale opslagcapaciteit voor bedrijfsafval en BSA de 50 m<sup>3</sup> niet overschrijdt. In de overige gevallen zijn Gedeputeerde Staten (provincie) bevoegd gezag.

#### *Toepassing*

In de wetgeving is vastgelegd dat BSA niet onbewerkt in werken mag worden toegepast. Het mengen van granulaten die bij het breken van steenachtig BSA ontstaan, is toegestaan indien de puinbreker voor de betreffende granulaten een bewijsmiddel zoals aangegeven in het Bouwstoffenbesluit heeft overlegd. Bij de productie van granulaten zonder de bovengenoemde papieren, neemt het bevoegd gezag voorschriften op in de vergunning ten aanzien van het afzeven van brekerzand.

Steenachtig BSA wordt nagenoeg volledig nuttig toegepast als ophogings- en funderingsmateriaal in de wegenbouw. Het streven naar verbreding van de afzetmogelijkheden wordt beleidsmatig gestimuleerd (2<sup>e</sup> structuurschema oppervlaktedelfstoffen) en met andere instrumenten (zoals het Bouwstoffenbesluit) gereguleerd.

In- en uitvoer van BSA ten behoeve van het storten is in principe niet toegestaan, zowel op landelijk als provinciaal niveau. Wel is in- en uitvoer mogelijk voor steenhoudend BSA dat voldoet aan de kwaliteitseisen en wordt toegepast in infrastructurale projecten.

### *Toezicht*

De toezicht op het BSA geschiedt zowel door de overheid als door certificerende instellingen. De verschillende Certificatie-instellingen moeten controleren of een certificaathouder blijft voldoen aan de eisen zoals vastgesteld door de stichting CERTIVA. De certificatie-instellingen worden op hun beurt gecontroleerd door de Raad van Accreditatie. Het geheel van certificatie is een particulier initiatief waar de overheid zijdelings bij is betrokken.

Ten aanzien van de het steenhoudend BSA geldt dat hierbij zowel sprake kan zijn van afval en product. Het product kan alleen worden toegepast als het voldoet aan de kwaliteitseisen en bij de toepassing aan de IBC-maatregelen.

### 5.2.4 evaluatie opzet, uitvoering en resultaten ketenonderzoeken

Rond de afvalstroom BSA zijn verschillende ketenonderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken gaan specifiek in op de afvalstroom in de keten en overstijgen daarmee de inrichtinggebonden controle.

- Niet-herbruikbaar bouw- en sloofafval. Inspectie Milieuhygiëne, 1999;
- Ketenonderzoek mobiele puinbrekers. Inspectie Milieuhygiëne, 2000;
- Sorteerzeefzand onder de loep genomen. Praktijkonderzoek naar de kwantiteit (1997) en kwaliteit (1998) van sorteerzeefzand in Nederland. IPO, 1999;
- Verschillende ketenonderzoeken - ketentoezicht (uitgebreide administratieve controles) geïnitieerd op provinciaal niveau.

### Niet-herbruikbaar BSA

In 1999 is het ketenonderzoek naar niet-herbruikbaar BSA uitgevoerd om de deze afvalstroom met actoren en factoren die betrokken zijn bij de verwijdering inzichtelijk te krijgen. Daarnaast zijn de knelpunten in de wet- en regelgeving en de realisatie van beleidsdoelen onderzocht. Hiervoor is een literatuurstudie ondernomen en zijn deskundigengesprekken in het werkveld gevoerd.

De aanleiding voor de VROM-Inspectie om een ketenonderzoek te starten ligt onder andere in de bevinding dat de handhaving van regelgeving op inrichtingniveau niet volstaat om maximaal rendement uit de handhavingsinspanningen van de overheid te halen. Om de effectiviteit van handhaving te vergroten dient de gehele verwijderingstructuur of afvalketen in beeld te worden gebracht. Ketenonderzoek kan een bijdrage leveren in het inzichtelijk maken van de complexe verwijderingstructuur, de grote verscheidenheid aan actoren, de complexe regelgeving en de verschillende handhavende instanties die betrokken zijn op enig deel in de keten.

Voor het onderzoek zijn de handhavende instanties, brancheorganisaties en certificerende instellingen betrokken en hebben zij gedurende het onderzoek tussentijdse reflecties kunnen geven.

De conclusies en aanbevelingen uit het ketenonderzoek spitsen zich toe op rijksniveau, provinciaal niveau en intermediairen. Vanuit de ketenbenadering liggen er knelpunten in de wet- en regelgeving, vergunningverlening en handhaving en certificering. In de onderstaande paragraaf over knelpunten zijn deze weergegeven.

#### Greep op granulaat

Aan het ketenonderzoek naar mobiele puinbrekers ligt eenzelfde aanleiding ten grondslag als het onderzoek naar niet-herbruikbaar BSA. Door middel van een ketenonderzoek wordt inzicht verkregen in de actoren en factoren die een rol spelen in de keten bestaande uit de schakels: slopen van bouwwerken - mobiel breken van puin – toepassing/verwijdering van de ontstane brekersproducten.

De aanleiding van de VROM-Inspectie om dit ketenonderzoek uit te voeren is de tekortschietende handhaving op de mobiele puinbrekers en op de afvalstof- en grondstofstromen naar en van mobiele puinbrekers. Hierbij ligt de nadruk niet op de wet- en regelgeving, maar op de implementatie en handhaving van de relevante wet- en regelgeving.

Mobiele puinbrekers vormen een risicogroep in de naleving van wet- en regelgeving dan de vaste puinbrekers, vanwege de snelheid waarmee slopen, breken en toepassen kunnen worden uitgevoerd en de vele wisselingen van standplaats.

De conclusies en aanbevelingen zijn ondergebracht in de onderstaande paragraaf over knelpunten.

### 5.2.5 Knelpunten

#### *Wet- en regelgeving*

Uit het ketenonderzoek blijkt dat de wet- en regelgeving te kort schiet om de hele keten voor BSA te controleren. Vooral de controles op afvalstromen boven het niveau van de Wm-inrichting verdient verbetering. Daarvoor moet nieuwe wet- en regelgeving worden getoetst op handhaafbaarheid, fraudegevoeligheid en op mogelijke (financiële) consequenties ervan op de betrokken actoren en factoren.

Met name de financiële incentives vormen een belangrijk onderdeel voor de succesvolle implementatie, uitvoering en naleving van wet- en regelgeving. Financieel gerelateerde overheidsmaatregelen voor de afvalsector hebben het effect dat afvalstromen op andere (illegale) wijze in de afvalmarkt worden aangeboden of verwerkt.



### *Vergunningverlening en handhaving*

De afvalmarkt is onderhevig aan schaalvergroting. De inrichtingen ontstijgen het provinciale niveau, doordat steeds vaker afvalbedrijven over het hele land gevestigd zijn en zelfs in het buitenland activiteiten ontplooiën. Op deze (inter)nationale ontwikkeling moet in handhavend opzicht nog een inhaalslag gemaakt worden. Met name de inzet van handhaving gericht op afvalstromen naast de inrichting gebonden handhaving kan tegemoet worden gekomen aan de voornoemde ontwikkeling in de afvalmarkt.

Verder blijkt uit het ketenonderzoek dat de vergunningverlening niet uniform is. Per provincie lopen de eisen ten aanzien van (verplichte) afvalscheiding uiteen. Met de invoering van het LAP en de minimumstandaarden voor afvalver- en bewerking wordt door middel van beleidsregels uniformiteit vastgelegd. Van belang is wel dat de beleidsregels worden geïmplementeerd in de vergunningvoorschriften.

Handhavers dienen voor een goede handhaving op gecertificeerde puinbrekers op de hoogte te zijn van de beoordelingsrichtlijn (BRL 2506) voor puinbrekers. Door deze richtlijn met een "handhavend oog" te beoordelen op sterke en zwakke kanten, kan de handhaving kwalitatief worden verbeterd. Handhavers dienen goed beslagen ten ijs te komen, omdat de grotere bedrijven in de afvalmarkt steeds beter op de hoogte zijn van de (mazen in de) wet- en regelgeving.

Tijdens het ketenonderzoek hebben handhavers van de verschillende provincies en VROM-Inspecties samengewerkt. Bij die samenwerking is een netwerk ontstaan die de meerwaarde had boven het genereren van onderzoeksgegevens. De bundeling van kennis leidde tot korte informatielijnen en concrete acties op het landelijk niveau. Hiermee is een knelpunt in de informatievoorziening in de keten naar voren gekomen. De invoering van een netwerk geeft een impuls aan gericht ketentoezicht.

Voor de sloopvergunningen die afgegeven worden bij de gemeente kan een verdergaande samenwerking tussen de afdelingen Bouw- en woontoezicht en Milieu leiden tot een betere scheiding van bouw- en afvalstoffen aan het begin van de keten. Daarmee gaat van deze gezamenlijke handhaving een preventieve werking uit.

Daarnaast heeft de Belastingdienst ten tijde van het ketenonderzoek niet-herbruikbaar BSA contact gelegd met de VROM-Inspectie om te gaan samenwerken in de informatievoorziening in de keten. Daarmee kunnen meer kansen benut worden aan de financiële kant van de handhaving regelgeving bouw- en sloopafval.

### Certificering

Een ander knelpunt in de wet- en regelgeving is de certificering. Indien in de wet- en regelgeving gebruik wordt gemaakt van certificering, dient de overheid bij machte te zijn om bij overtredingen of misbruik handhavend op te treden. Verder blijkt de kwaliteit van de certificering twijfelachtig, doordat certificering aan minder strenge eisen is verbonden dan de wettelijke. Hierdoor is certificering een niet geheel betrouwbaar handhavingsinstrument. Een ander groot nadeel van de certificerende instellingen is de (financiële) afhankelijkheidsrelatie tussen de certificerende en gecertificeerde instelling. Door de invloed van de marktwerking te verminderen zal de betrouwbaarheid van de certificering toenemen.

## 5.3 Autoafval

Auto-afval is een afvalstroom waarbij de consument meer betrokken is, dan de andere twee behandelde afvalstromen. Ook hier is sprake van ketentoezicht, handhavingsrisico en internationale aspecten, mede door de verantwoordelijkheid van autoproducent en -importeur voor de ontmanteling van autowrakken. De afvalstroom is representatief voor een aantal afvalstromen, waarbij de consument bij de inzameling betrokken is, zoals: wit- en bruingoed en batterijen. Over deze afvalstroom is voldoende informatie beschikbaar voor het onderzoek handhaving afvalstoffenregeling

### 5.3.1 Achtergrondgegevens

Achtergrondgegevens uit het LAP:

Belangrijkste afvalfracties	Autowrakken en autobanden
Belangrijkste bronnen	Huishoudens en bedrijven
Aanbod in 2000 (in Nederland)	410 kton
% Nuttige toepassing in 2000	83%
% Verwijdering in 2000	17%
Verwacht aanbod in 2006	420 kton
Verwacht aanbod in 2012	440 kton
Bijzondere kenmerken	Autowrakken die vloeistoffen of onderdelen bevatten die als gevaarlijk zijn aangemerkt, zijn aangemerkt als gevaarlijk afval.

### 5.3.2 Definities

Onder autoafval wordt in de deelstroomanalyse het volgende verstaan:

- Autowrakken en de daarin aanwezige materialen en onderdelen van personenauto's, lichte bedrijfsauto's en drie- en vierwielige bromfietsen. Het begrip 'autowrak' is omschreven in het Besluit beheer autowrakken en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit.
- Afgedankte autobanden van personenauto's, lichte bedrijfsauto's en aanhangwagens.

Deze deelstroomanalyse heeft geen betrekking op wrakken en banden van andere voertuigen, dan hierboven aangegeven. Verder heeft deze deelstroom analyse geen betrekking op materialen en onderdelen van motorvoertuigen die vrijkomen bij onderhoud en reparatie, met uitzondering van autobanden. Hierop is het Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer van toepassing.

### 5.3.3 Wetgeving

#### *Het Besluit beheer autowrakken*

Dit besluit vormt de implementatie van de Europese richtlijn betreffende autowrakken en omhelst de volgende verplichten:

1. producenten en importeurs van motorvoertuigen moeten een inname- en verwerkingssysteem voor autowrakken op te zetten, zodanig dat de laatste eigenaar zijn voertuig kosteloos kan afgeven aan een autodemontage-, garage- of schadeherstelbedrijf;
2. producenten en importeurs van voertuigen zijn verplicht om preventieve maatregelen te nemen om het ontstaan of de verwijdering van auto-afval te voorkomen of te beperken;
3. verbod op het gebruik van lood, kwik, cadmium en zeswaardig chroom in voertuigen;
4. gemeenten zijn verplicht om in de plaatselijke verordening regels op te nemen omtrent het overdragen van autowrakken, zijnde huishoudelijke afvalstoffen, aan een ander.
5. stelt voorwaarden aan inrichtingen voor het opslaan, be- en verwerken, vernietigen en overslaan van autowrakken. Deze voorschriften moeten opgenomen worden in de vergunningen van inrichtingen voor het opslaan, verwerken, vernietigen of overslaan van autowrakken, zoals autodemontagebedrijven, shredderinstallaties en schroothandelaren;
6. inrichtingen die onder het Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer vallen, mogen op grond van het Besluit beheer autowrakken geen autowrakken demonteren. Dit was voorheen wel mogelijk. Deze inrichtingen mogen maximaal 4 autowrakken aanwezig hebben, maar moeten deze zo snel

mogelijk afvoeren naar een demontagebedrijf met een vergunning voor het demonteren van autowrakken;

7. het demonteren van autowrakken is alleen toegestaan met een provinciale vergunning. Wanneer een provinciale vergunning is verleend voor het demonteren van autowrakken aan een inrichting, valt deze inrichting niet (meer) onder het Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen milieubeheer.

De AMvB is gebaseerd op de ketenbenadering en producentenverantwoordelijkheid en sluit aan bij het succesvolle inzamel- en verwerkingssysteem voor autowrakken dat in Nederland bestaat.

#### *Afgedankte autobanden*

*Het Besluit verwijdering personenwagenbanden verplicht producenten en importeurs van autobanden om zorg te dragen voor de inzameling en verwerking van afgedankte autobanden. De manier waarop bedrijven hiervoor zorg dragen moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Minister van VROM. Het Besluit verwijdering personenwagenbanden wordt vervangen door het Besluit beheer autobanden, waarvan het inwerking treden is voorzien per 1 juni 2003.*

De producenten en importeurs van motorvoertuigen (verenigd in de RAI-vereniging) sluiten voor het beheer van autobanden die vrijkomen bij autowrakken aan bij het bestaande inzamel- en verwerkingssysteem voor autowrakken. Dat betekent dat de laatste eigenaar op het moment van afdanking van de auto, ook de aan de auto gemonteerde autobanden kosteloos af kan geven. Voor het vervangen van autobanden hebben de producenten en importeurs van autobanden, verenigd in de Vereniging Band & Milieu (BEM) de afgelopen jaren gekozen voor een andere benadering, waarbij erkende bandeninzamelaars tegen een vergoeding autobanden inzamelen en voor verwerking aanbieden.

#### 5.3.4 Preventie

Het beleid voor auto-afval is gericht op het bevorderen van nuttige toepassing van de verschillende materialen en onderdelen van auto-afval, bij voorkeur in de vorm van product- en materiaalhergebruik.

#### *Autowrakken*

De levensduur van auto's is de afgelopen jaren langer geworden, waardoor het aantal autowrakken is achtergebleven bij de verwachtingen. De producenten en importeurs van voertuigen verplicht om preventieve maatregelen te nemen om het ontstaan of de verwijdering van auto-afval te voorkomen of te beperken. Dit beleid wordt uitgevoerd binnen het reeds bestaande systeem, dat op vrijwillige

basis is opgezet door de Stichting Auto & Recycling<sup>31</sup>. Deze stichting heeft Auto Recycling Nederland BV (ARN) opgericht. ARN sluit contracten met autodemon- tagebedrijven. Deze verplichten zich contractueel om autowrakken kosteloos in te nemen, te demonteren en te laten verwerken volgens de voorwaarden van ARN. Ongeveer 90% van deze autowrakken worden verwerkt door de circa 265 aan het ARN-systeem deelnemende autodemon- tagebedrijven. ARN verstrekt aan de autodemon- tagebedrijven afvalbeheerpremies (demontagevergoedingen) uit de afvalbeheerbijdragen die zijn afgedragen bij de eerste tenaamstelling van het kenteken.

De succes factoren van deze zelfregulering zijn o.a.

- a. het belang dat de sector heeft om freeriders-gedrag te voorkomen;
- b. de premiestructuur;
- c. de hoge controlefrequentie (maandelijks) door de ARN medewerkers.

#### *Autobanden*

De gemiddelde levensduur van banden is de afgelopen jaren afgenomen. De preventieactiviteiten bij autobanden zijn gericht op het vergroten van het bewust- zijn bij consumenten voor het op spanning houden van banden en voor het pro- fiel, zodat banden langer meegaan. Door een toename van goedkope import- banden stagneert de loopvlakvernieuwing van gebruikte autobanden.

### 5.3.5 Knelpunten

#### *Autowrakken*

Ondanks het goed functionerend verwerkingssysteem, blijft de autowrakkenmarkt gevoelig voor fluctuaties in vraag en aanbod. Grote verschillen tussen vraag en aanbod kunnen een aanzuigende werking hebben en mogelijk leiden tot neven- stromen buiten het ARN-systeem om.

In principe wordt elk autowrak aangeleverd bij een ARN aangesloten demontage bedrijf. In de huidige situatie kan het voorkomen dat een niet bij het ARN aange- sloten demontagebedrijf een autowrak gedeeltelijk wordt gedemonteerd en ver- volgens bij ARN aangesloten demontagebedrijf aanlevert. Op grond van de hui- dige (Europese) regelgeving is het alleen toegestaan om op één locatie een au- towrak te demonteren.

Op basis van het Besluit beheer autowrakken moeten provincies ambtshalve de vergunningen herzien. Op basis van de nieuwe vergunning moeten autodemon- tage-inrichtingen voldoen aan strengere eisen. De meeste provincies hebben de vergunningen herzien, onduidelijk is echter hoeveel bedrijven voldoen aan de nieuwe eisen. De bij de ARN aangesloten inrichtingen voldoen aan de eisen. De

---

<sup>31</sup>In deze stichting zijn de belangrijkste brancheorganisaties in de automobielsector vertegenwoor- digd.

overige 600 inrichtingen zullen deels de benodigde milieu investeringen nog moeten plegen en andere zullen hun bedrijfsvoering moeten stoppen. Onduidelijk is hoeveel prioriteit/capaciteit de provincies aan het toezicht geven en op welke termijnen zij tot handhaving zullen overgaan. Officieel is er geen overgangstermijn toegestaan.

Jojo problematiek. Wie is verantwoordelijk voor inrichtingen die een vergunning/melding hebben waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is, terwijl hun bedrijfsvoering onder provinciale bevoegdheid hoort te vallen. (bijvoorbeeld autoherstelbedrijven die meer dan 4 autowrakken op hun terrein hebben of tevens auto's demonteren).

Export van niet gedemonteerde autowrakken o.a. naar Afrika.

EVOA meldingen en toezicht van export van autowrakken die nog vloeibare afvalstoffen bevatten. Bij provincies en gemeenten is over het algemeen geen zicht op de afvalstromen buiten inrichtingen.

#### *Afgedankte autobanden*

Er bestaat nog geen lekvrij inname- en verwerkingssysteem voor afgedankte autobanden.

Het illegaal dumpen en onbeheerd achterlaten van grote partijen afgedankte autobanden. De afgelopen jaren is het meerdere malen voorgekomen dat malafide inzamelaars autobanden hebben opgeslagen en onbeheerd hebben achtergelaten, nadat zij de autobanden tegen een vergoeding hadden ingezameld. Onrecht draaien de provincies en gemeenten op voor de organisatie, de financiering van de afvoer en verwerking van deze autobanden.

Jojo problematiek. Wie is verantwoordelijk voor inrichtingen die een vergunning / melding hebben waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is, terwijl hun bedrijfsvoering onder provinciale bevoegdheid hoort te vallen.

Het Besluit beheer autobanden zal handvatten bieden om de geschetste problematiek aan te pakken. Naar verwachting bevat het Besluit onder meer een omniet regeling en een oud-voor-nieuw-regeling. Producenten en importeurs van autobanden moeten op basis hiervan een inname- en verwerkingssysteem voor autobanden op zetten. Met dit inname- en verwerkingssysteem moet ten minste 50% van het gewicht van afgedankte autobanden als materiaal worden hergebruikt. De producenten en importeurs van autobanden zullen de inname en verdere be- en verwerking van afgedankte autobanden moeten financieren. Elke laatste houder moet zijn gebruikte autobanden zonder kosten af kunnen geven bij de aanschaf van nieuwe autobanden. Hiermee wordt de prikkel voor het dumpen van en onbeheerd achterlaten van afgedankte autobanden weggenomen.

### 5.3.6 Vergunningverlening

Gelet op de problemen die de afgelopen jaren zijn ontstaan met het illegaal dumpen en onbeheerd achterlaten van grote partijen afgedankte autobanden, wordt in afwijking van de algemeen geldende bepalingen bij vergunningverlening voor het uitsluitend opslaan (opslaan als zelfstandige activiteit) van afgedankte autobanden uitsluitend een vergunning verleend wanneer het betreffende bedrijf concrete afzetmogelijkheden heeft voor de totale hoeveelheid autobanden die wordt opgeslagen. In de aanvraag voor een vergunning moet de aanvrager motiveren dat het opslaan van de autobanden effectief en efficiënt is. De maximale opslagtermijn is één jaar. Verder wordt in de vergunningen opgenomen dat elke stagnatie in de afzet van de autobanden moet worden gemeld bij het bevoegd gezag.

Momenteel is het Besluit verwijdering personenwagenbanden nog van kracht. Het Besluit verwijdering personenwagenbanden heeft tot doel een sluitende inzameling van gebruikte autobanden te realiseren en een zo hoog mogelijke vorm van verwerking te stimuleren. Het besluit is op 1 september 1995 in werking getreden. Dit besluit gaat ook uit van de producentenverantwoordelijkheid en verplicht de producent en importeurs van personenwagenbanden en van auto's, deze banden terug te nemen en te verwerken.

Op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen geldt een stortverbod voor autowrakken (categorie 16) en afgedankte autobanden (categorie 15).

### 5.3.7 Toezicht & Handhaving

#### *VROM inspectie*

#### 1. Meldingen van autoproducenten en importeurs

Voor het zelfregulerende systeem, dat gebaseerd is op producentenverantwoordelijkheid, is het essentieel dat het toezicht op het realiseren van de in het besluit genoemde verwerkingstructuur is gerealiseerd. Voor de VROM inspectie is de meldingsplicht voor autoproducenten en importeurs een kernbepaling en dient de hoogste prioriteit te krijgen voor deze deelstroom. Nog niet bekend is hoeveel capaciteit bij de VROM inspectie voor deze taak beschikbaar is.

#### 2. EVOA

Autowrakken zijn één van de speerpunten, met nadruk de export van autowrakken naar Afrika.

#### 3. Meldingen van autobandenproducenten en importeurs

### *Provincie*

#### 1. Toezicht Autodemontage bedrijven

De provincie is het bevoegd gezag voor autodemontage inrichtingen. Momenteel zijn 265 inrichtingen aangesloten bij de ARN. Deze inrichtingen moeten voldoen aan de certificeringseisen van de ARN. De ARN controleert maandelijks de deelnemende bedrijven. Zo'n 600 inrichtingen zijn niet aangesloten bij de ARN. Naar verwachting is zal er een groot deel van deze inrichtingen worden gesaneerd omdat enerzijds het slapende inrichtingen betreffen en anderzijds deze inrichting niet in staat zijn om de noodzakelijke investeringen te plegen om aan de EU-richtlijn te voldoen. De provincies dienen ambtshalve de vergunningen aan te passen, dan wel de vergunningen intrekken en toezien op de bedrijfsvoering. Belangrijk aspect hierbij is om de samenwerking met de ARN toezichthouders te versterken.

#### 2. Toezicht bandeninzamelaars

Provincie is het bevoegd gezag voor inrichtingen met een opslagcapaciteit van 5m<sup>3</sup> of meer.

### *Gemeenten*

1. Controle van autoherstelinrichtingen op het bezit van het aantal autowrakken.

2. APV afgifte autowrakken

3. Toezicht bandeninzamelaars

De gemeente is het bevoegd gezag voor inrichtingen met een opslagcapaciteit minder dan 5m<sup>3</sup>.

## 5.4 Bodemassen van afvalverbrandingsinstallaties

Reststoffen van afvalverbrandingsinstallaties (Avis) zijn een afvalstroom die representatief is voor industrieel afval met een veiligheidsrisico, bijvoorbeeld afval van draaitrommel-ovens (DTO's), slibverbrandingsinstallaties (SVI's) of energievoorziening. Naast veiligheidsrisico scoort deze afvalstroom op het handhavingsrisico, door de verwerking van dit afval in andere toepassingen, ketentoezicht, beschikbare informatie. In dit hoofdstuk wordt met name ingegaan op het bodemas, de grove as die na verbranding uit de verbrandingsruimte vrijkomt, van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's).



### 5.4.1 Ketenbeschrijving afvalstroom

Achtergrondgegevens uit het LAP:

Belangrijkste afvalfracties	Bodemassen, vliegassen en rookgasreinigingsresiduen van AVI's, DTO's en SVI's
Belangrijkste bronnen	11 AVI's, 2 DTO's, 2 SVI's
Aanbod in 2000 (in Nederland)	1.700 kton
% Nuttige toepassing in 2000	75%
% Verwijdering in 2000	25%
Verwacht aanbod in 2006	1.700 kton
Verwacht aanbod in 2012	1.700 kton
Bijzondere kenmerken	Rookgasreinigingsresiduen van AVI's, DTO's en SVI's zijn per definitie aangewezen als gevaarlijk afval op grond van de Eural. Alle overige reststoffen worden in het LAP-sectorplan alleen als gevaarlijk afval aangemerkt voor zover deze gevaarlijke stoffen bevatten. Euralcodes: 19.01.05-07 en 19.01.10-16

Het beleid voor reststoffen van AVI's is gericht op het bevorderen van nuttige toepassing in de vorm van materiaalhergebruik, tenzij de kwaliteit dit niet toelaat. De taakstelling voor AVI-reststoffen is 80% materiaalhergebruik in grond-, weg- en waterbouwkundige werken, als aanvul-, ophoog- en funderingsmateriaal. Deze taakstelling wordt momenteel reeds gehaald.

Voor de toepassing van AVI-bodemas bestaat een systeem van certificering op grond van het Bouwstoffenbesluit (BRL 2307). Volgens het LAP hebben op dit moment op één na alle AVI's een certificaat voor de toepassing van AVI-bodemas. Ongeveer een kwart van de AVI-bodemas voldoet aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit – categorie 2. De AVI's werken aan een kwaliteitsverbetering van om een grote aandeel bodemas te kunnen toepassen. Daarnaast wordt door middel van opslag van bodemas een gelijkmatig aanbod geregeld.

Ten aanzien van inzamelen en opslaan van AVI-bodemas zijn geen afvalstroom-specifieke aspecten van vergunningverlening aan de orde. De minimumstandaard voor het be- en verwerken van AVI-bodemas is nuttige toepassing in de vorm van materiaalhergebruik in grond-, weg- en waterbouwkundige werken. In het LAP wordt de minimumstandaard benoemd:

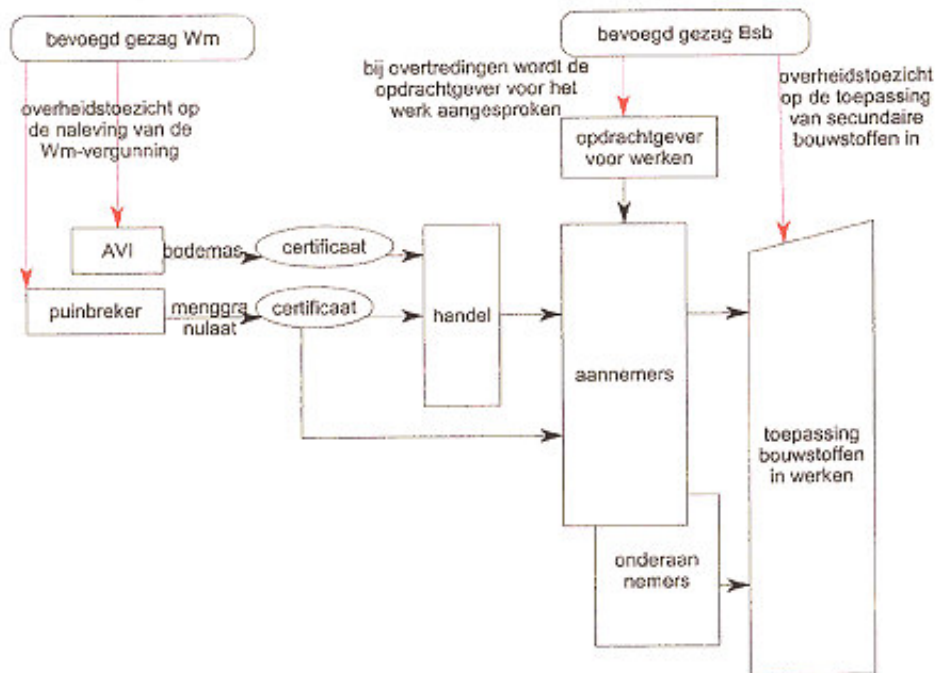
- De minimumstandaard sluit aan op de huidige praktijk waarbij de bodemas volledig nuttig toegepast wordt in grond-, weg- en waterbouwkundige werken. De minimumstandaard is uitvoerbaar en bedrijfszeker, daarnaast wordt nuttige toepassing algemeen aanvaard als kosteneffectief.
- Indien de bijzondere categorie in het Bouwstoffenbesluit van AVI-bodemas opgeheven wordt, dan zal waarschijnlijk een deel van deze afvalstroom wor-

den gestort. Er is een plan van aanpak gericht op kwaliteitsverbetering in uitvoering.

- Door het gebruik van volgens de minimumstandaard vermindert het gebruik van primaire grondstoffen, waarbij de bewerking reststoffen geen grote negatieve milieugevolgen met zich meebrengt. Vanuit milieuhygiënisch perspectief is de toepassing van bodemas gewenst.
- De minimumstandaard komt overeen met de gangbare wijze van verwerking in het buitenland.

In- en uitvoer van AVI-reststoffen ten behoeve van de verwijdering is in beginsel niet toegestaan. AVI-reststoffen staan op de oranje lijst van de EVOA. AVI-bodemas die wordt ingevoerd en toegepast moet voldoen aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit.

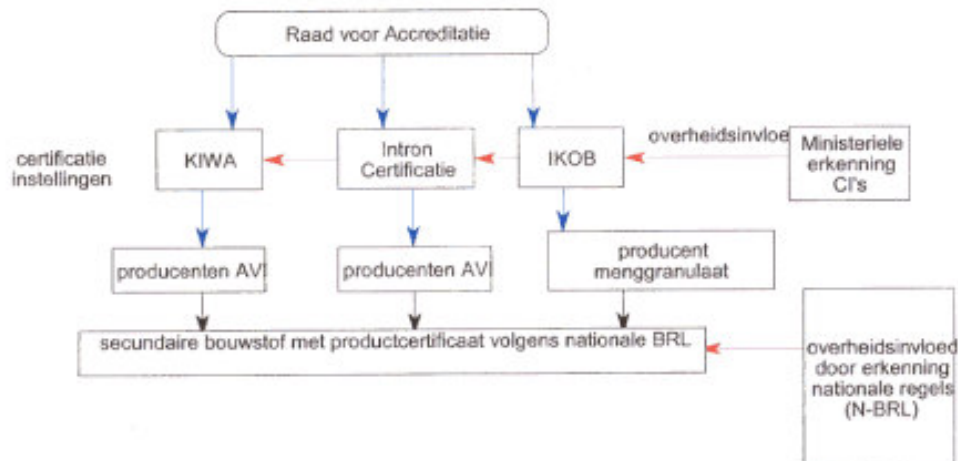
In opdracht van het Ministerie van VROM en de Vereniging van Afvalverwerkers (VVAV) wordt de hoeveelheid en kwaliteit van de AVI-reststoffen gemonitord.



Uit: In slak en as, p. 53

Er zijn twee ketens te onderscheiden: de productieketen en de toezichtsketen. De productieketen bestaat uit de productie van bodemas die veelal via de tussenhandel aan aannemers worden verkocht voor de toepassing in (infrastructurele) werken. De overheid houdt hierop toezicht door het stellen van kaders waaraan het productieproces moet voldoen.

De toezichtsketen bestaat uit twee onderdelen. Het eerste ketenonderdeel wordt gevormd door het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving bij de producenten en de toepassing van de bouwstoffen in het werk. Toezicht door de overheid op tussenhandel, aannemers en opdrachtgevers door de overheid (van milieuwetgeving) ontbreekt nagenoeg. Het tweede ketenonderdeel is de toezicht door de markt op de kwaliteit van de bouwstoffen door certificatie of partijkeuringen. De overheid houdt toezicht door erkenning van de door de markt opgestelde regels en de ministeriële erkenning van de certificatie instellingen.



Uit: In slak en as, p. 54

#### 5.4.2 Wet- en regelgeving en handhavende instanties

Overzicht:

Wm (vergunningvoorschriften voor AVI) – provincie

Wet milieubeheer ( art. 8.1 en 18.18 – productie van bouwstoffen) - provincie

Bouwstoffenbesluit (eisen t.a.v. toepassing bodemas in infrastructurale werken) – gemeente

UR (Uitvoeringsregeling Bouwstoffenbesluit) – provincie

Wet bodembescherming - provincie

BRL (certificering) – VROM-Inspectie

EN 45011 (Europese toetsingskader voor Raad van accreditatie t.a.v. certificerende instellingen) - VROM-Inspectie

Provinciale MilieuVerordening (transport afvalstoffen) - provincie  
Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (internationaal transport afvalstoffen) – VROM-Inspectie  
Wetboek van Strafrecht (strafrecht bij overtredingen) - OM  
Besluit vrijstelling stortverbod buiten inrichtingen - provincie  
Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen – VROM-Inspectie  
LAP (minimumeisen voor verwerking bodemas) - provincie

#### 5.4.3 Evaluatie opzet, uitvoering en resultaten ketenonderzoeken

In 2002 is het ketenonderzoek naar het ontstaan van afvalstoffen AVI-bodemassen en menggranulaat tot en met de toepassing daarvan als bouwstoffen in (infrastructurele) werken, 'In slak en as', van de VROM Inspectie verschenen. De aanleiding voor dit ketenonderzoek was onregelmatigheden in het gebruik van bovengenoemde stofstromen in infrastructuur werken.

Met de uitvoering van het ketenonderzoek is inzicht verkregen in de actoren en factoren die een rol spelen in de keten van ontstaan tot en met toepassing van AVI-bodemassen en menggranulaat als secundaire grondstof.

In het onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen uit dit ketenonderzoek.

#### 5.4.4 Knelpunten

In het rapport 'In slak en as' worden aanbevelingen voor de knelpunten aangegeven voor het rijksniveau en de VROM-Inspectie.

*Directoraat-Generaal Milieubeheer:*

Vergroting invloed van (rijks)overheid op de uitvoering van de productcertificatie door:

- wettelijke verplichting van intensivering van controle door Raad van Accreditatie op certificerende instellingen;
- de complexiteit en omvangrijk van de keten AVI-bodemas vraagt om bovenprovinciale handhaving, maar ook ten aanzien van ketenhandhaving is het noodzakelijk om een samenhangend toezicht van alle handelingen en actoren in de bouwstoffen keten te verkrijgen. Door de instelling van een handhavingsteam Bouwstoffenbesluit boven provinciaal niveau. Hiervoor dient een wettelijke basis te worden gemaakt en een coördinerende instantie (bijvoorbeeld VROM-Inspectie);

- producten moeten (bestuurs- en strafrechtelijk) aangesproken kunnen worden op de kwaliteit van de secundaire bouwstoffen (normadressaat Bsb veruimen door producent op te nemen naast toepasser);
- de financiële verbinding verminderen tussen producent en certificerende instellingen en de certificerende instelling en Raad van Accreditatie. Bijvoorbeeld door een bestemmingsheffing per ton te produceren bouwstof, waaruit de accreditatie en certificatie kan worden gefinancierd;
- het vergroten van de overheidsvertegenwoordiging in de Colleges van Deskundigen op het vlak van handhaving, uitvoering en fraudegevoeligheid van de BRL.

Wijziging van het Bouwstoffenbesluit op een aantal punten om de hergebruikdoelstellingen van AVI-bodems en de goede toepassing vanuit het oogpunt van duurzaamheid te bevorderen.

Het bevoegd gezag voor het vaststellen van het gemiddelde hoogste grondwaterstand (GHG) veranderen van gemeente naar provincie, omdat dit beter aansluit bij de deskundigheid en taken van de provincie.

Voorkoming van vermengen en verslechtering van de 'gegarandeerde' kwaliteit van de bouwstof door te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van het vergroten van de relatie tussen het productcertificaat (en/of overige bewijsmiddelen) en de partij secundaire bouwstoffen.

Door de producent van secundaire bouwstoffen verantwoordelijk te laten zijn tot op het werk en de gebruiker uitsluitend voor de toepassing van deze bouwstoffen, wordt een lacune in de verantwoordelijkheid opgevuld.

*Voor het Inspectoraat Generaal VROM Inspectie:*

Om potentiële milieuproblemen bij de toepassing van AVI-bodemas te onderkennen, dient onderzoek te worden gedaan naar de toepassing van AVI-bodemas in alle grootschalige werken (> 100.000 ton) die in aanleg zijn na de inwerkingtreding van het Bouwstoffenbesluit. Eventueel ook werken die voor de inwerkingtreding van het Bouwstoffenbesluit zijn aangelegd.

Vorm geven aan een nationaal toezichtsteam ketenhandhaving van bouwstoffen en afvalstoffen in samenwerking met het Directoraat-Generaal Milieubeheer en het Openbaar Ministerie.

Het organiseren van overheidsvertegenwoordiging in de Colleges van Deskundigen op het gebied van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudegevoeligheid in samenwerking met het Directoraat-Generaal Milieubeheer.

*Overige knelpunten*

Niet alle partijen secundaire grondstoffen worden geanalyseerd. Voor een nauwgezette en betere controle dient elke partij te worden geanalyseerd en wettelijk vastgelegd in het Bsb.

Koude (cement) versus warme immobilisatie (bitumen, acrylaten, polyesters) en koudwatervrees bij bevoegd gezag om hier gebruik van te maken bij de toepassing van secundaire grondstoffen in infrastructurele werken. De reden hiervoor ligt verhoogde concentraties van diverse stoffen in AVI-bodemas. De probleemstoffen (koper, antimoon en molybdeen) kunnen door hoge uitlogingswaarden bij hergebruik leiden tot, milieuhygiënisch gezien, te lage kwaliteit. Dit vormt nog een technisch knelpunt.

Een groot knelpunt in de toepassing van bodemas is het gebruik van certificaten die worden afgegeven door private instellingen. Deze instellingen hebben andere belangen dan een (handhavende) overheidsinstantie. Dit knelpunt komt terug in alle ketentoezicht waar certificering onderdeel vormt van de wet- en regelgeving.

## 6. Conclusies

Doel van het onderzoek was inzicht te verschaffen in de huidige praktijk van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving in Nederland. Het onderzoek beoogt met de conclusies (hoofdstuk 6) en aanbevelingen (hoofdstuk 7) bouwstenen te leveren voor een op te stellen strategisch handhavingsplan bij het Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP).

Door literatuurstudie en empirisch onderzoek in de vorm van gesprekken met en een enquête onder vertegenwoordigers van de bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving betrokken partijen is gezocht naar de antwoorden op de onderstaande onderzoeksvragen:

- Wat is het nalevingsniveau met betrekking tot de afvalstoffenregelgeving?
- Wat is de geschatte huidige capaciteit voor handhaving van de afvalstoffenregelgeving?
- Welke knelpunten (zowel kwalitatief als kwantitatief) ervaren handhavers bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving?

Een conclusie vooraf is dat het voor veel van de in het onderzoek betrokken partijen niet eenvoudig is gebleken om specifiek inzicht te verschaffen in de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. Dit is onder andere terug te voeren op het gegeven dat het bij veel partijen om een onderdeel of deelaspect van een bredere handhavingstaak gaat, die niet afzonderlijk wordt gemonitord of geregistreerd. Het is echter ook terug te voeren op het niet goed gesloten hebben van de beleidscyclus voor het handhavingsbeleid (planning → programmering → uitvoering → monitoring → evaluatie → planning).

Vooraf de monitoring en evaluatie voor de planning is een knelpunt voor de handhavingsorganisaties, waardoor zij niet over betrouwbare kwantitatieve informatie beschikken. Het zwaartepunt in het onderzoek is daarmee komen te liggen bij een kwalitatieve beschrijving van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving.

De conclusies uit het onderzoek zijn zoveel mogelijk toegesneden op de uitvoeringspraktijk van de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. De handhaving van de afvalstoffenregelgeving kan echter niet geheel los worden gezien van meer algemeen geldende bevindingen en knelpunten ten aanzien van de handhaving in het geheel.

Om die reden starten wij de conclusies met een korte beschouwing op het onderscheidende karakter van de handhaving afvalstoffenregelgeving in vergelijking

met de bredere milieuhandhaving. Daarna zullen per paragraaf de onderzoeksvragen worden beantwoord.

## 6.1 Wat maakt de handhaving afvalstoffenregelgeving bijzonder?

Wat maakt de handhaving van de afvalstoffenregelgeving bijzonder in vergelijking met de handhaving van de overige (milieu)regels? Vanuit het onderzoek constateren wij drie cruciale verschillen tussen afval en overige milieu-aspecten. Deze drie verschillen werken ook door in de afvalstoffenregelgeving, die op bepaalde onderdelen afwijkt van de overige (milieu)regelgeving. De handhavingspraktijk van de afvalstoffenregelgeving vraagt deels om andere handhavingsinstrumenten dan de handhaving van andere milieu-aspecten. Die instrumenten moeten aansluiten bij het specifieke karakter van afval.

De cruciale verschillen die wij constateren zijn:

- Afval is een **stroom** die zich in allerlei vormen beweegt tussen inrichtingen en werken.
- Afval is een goed met een doorgaans **negatieve economische** waarde voor ondoeners. Ondoeners betalen voor het ondoen van afval, hierdoor krijgen afvalverwerkers zowel de afvalstof als het verwerkingsbedrag in handen. Voor de afvalverwerkers gaan daarmee de baten van afval voor de (milieu)kosten uit.
- Afval verschiet in het maatschappelijk verkeer regelmatig van kleur van **afvalstof naar grondstof**, waardoor er afhankelijk van de positie andere wetten en regels van toepassing zijn en daarmee anders gehandhaafd worden.

Daarnaast zijn er twee constateringingen die niet specifiek voor afval gelden, maar wel sterk doorwerken in de handhaving van afvalstoffenregelgeving:

- Voor afval krijgt de eigen verantwoordelijkheid van de marktpartijen vorm in de afspraken tussen overheid en bedrijfsleven gericht op het toepassen van vormen van zelfregulering, zoals certificaten en statiegeldregelingen. Veelal is dit vastgelegd in convenanten. Dit houdt in dat er ook toezicht moet zijn op de afspraken tussen marktpartijen en overheden.
- In de afvalbranche heeft de tendens van schaalvergroting en internationalisering grote omvang aangenomen. Ook door wijzigingen in de afvalstoffenregelgeving op nationaal en internationaal niveau zijn Nederlandse afvalconcerns ertoe gebracht om aanzienlijk te vergroten. Verder zijn producten die voorheen als afval te boek stonden internationaal verhandelbaar geworden. Tegelijkertijd is het toezicht op de afvalbranche niet eenvoudiger geworden.

Deze verschillen zorgen er voor dat de handhavingsinstrumenten voor de afvalstoffenregelgeving op bepaalde aspecten afwijken van de handhavingsinstru-



menten voor overige (milieu)regels. In de paragraaf over knelpunten wordt verder ingegaan op de afvalspecifieke handhavinginstrumenten.

## 6.2 Nalevingsniveau afvalstoffenregelgeving

Het nalevingsniveau van de afvalstoffenregelgeving kan worden beoordeeld op basis van:

- de milieuhygiënische effecten van afval op de kwaliteit van milieu en leefomgeving;
- de mate waarin bedrijven hun gedrag daadwerkelijk aanpassen aan de afvalstoffenregelgeving;
- de mate waarin de handhaving constateert dat het normadressaat handelt in overeenstemming met de afvalstoffenregelgeving.

De milieuhygiënische effecten en de gedragsaanpassing van bedrijven is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht. Op basis van de constatering in de handhaving wordt in dit rapport uitspraken gedaan over het nalevingsniveau afvalstoffenregelgeving.

Onder nalevingsniveau is in dit onderzoek verstaan:

**“De mate waarin een normadressaat handelt overeenkomstig een gestelde norm.”**

Een meer algemene conclusie is dat het inzichtelijk maken van het naleefniveau van de afvalstoffenregelgeving niet eenvoudig is. De volgende factoren spelen hierbij een belangrijke rol:

- a) overal in de maatschappij ontstaat afval en worden daar handelingen mee uitgevoerd;
- b) afvalstoffenregelgeving richt zich daardoor tot een groot aantal normadressaten: burgers, bedrijven (inrichtingen), overheden;
- c) de afvalstoffenregelgeving is van toepassing op een groot aantal, moeilijk te begrenzen handelingen;
- d) dit wordt nog gecompliceerder omdat afval als het ware van gedaante kan wisselen (afvalstof-grondstof-product). De afvalstoffenregelgeving is alleen van toepassing op afvalstoffen.

Over het nalevingsniveau is een indicatie te krijgen door te kijken naar de handhavingproducten van de overheid. Het gaat dan vooral om het aantal vervolgttrajecten dat in het toezicht nodig is om een bedrijf aan de regels te laten houden. Of anders gezegd de mate waarin de overheden zich moeten inspannen en de zwaarte van de instrumenten die zij daarbij hanteren om alsnog tot naleving van de regels door het bedrijfsleven te komen. Het aantal repressieve controles en het daarop eventueel volgende bestuurs- en strafrechtelijke vervolgttraject zijn

dus indicatief voor het nalevingsniveau. Daarbij gelden wel direct een aantal kanttekeningen:

- De verscheidenheid waarmee dergelijke handhavingsproducten worden uitgevoerd en vastgelegd is groot.
- Het aantal handhavingsproducten van de overheid zegt relatief weinig, omdat daarmee nog geen uitspraken zijn gedaan over de kwaliteit van deze producten.

Ondanks dat de kwantitatieve gegevens geen landelijk sluitend beeld kunnen geven, bestaat wel een kwalitatief te duiden beeld over het nalevingsniveau vanuit de respondenten van de handhavende organisaties. Deze geven aan dat de handhaving van de afvalstoffenregelgeving niet adequaat is en plaatsen vanuit een dergelijke constatering twijfels bij het nalevingsniveau van de afvalstoffenregelgeving. Door meerdere respondenten en ook tijdens de workshop afvalstoffenhandhaving die in het kader van het onderzoek is gehouden, wordt gesteld dat met de huidige intensiteit en omvang van de handhavingsinspanningen slechts het topje van de ijsberg van de overtredingen zichtbaar wordt gemaakt. Enkele van de factoren die hieraan ten grondslag liggen zijn:

- de focus van de afzonderlijke handhavende organisaties op eigen autonome uitvoeringstaken;
- gebrek aan samenwerking in de handhaving in het algemeen en in de handhaving afvalstoffenregelgeving in het bijzonder;
- ontbreken van een centrale prioriteitstelling over de handhaving van de afvalstoffen;
- gebrekkige en fragmentarische registratie van de afvalstromen in Nederland;
- een tekortschietende administratieve handhaving.

### 6.3 Capaciteit bij de handhavingsorganisaties

De handhaving van de afvalstoffenregelgeving is ondergebracht bij zes handhavende organisaties: VROM-Inspectie, provincie, gemeente, politie, douane en Openbaar Ministerie. Deze partijen zijn zelden verantwoordelijk voor de gehele keten van een afvalstroom.

Waar het gaat om de handhaving van de afvalstoffenregelgeving is deze voor een deel gericht op het voorkomen van afvalstoffen bij de naar schatting ruim 700.000 Wm-plichtige inrichtingen en het in goede banen leiden van de afvoer van afvalstromen voor be- en verwerking.

De provincie en VROM-Inspectie hebben de meeste uitvoerende taken in de handhaving van afvalstoffenregelgeving, omdat zij het bevoegd gezag zijn voor:

- Inrichtinggebonden regelgeving, waaronder het grootste deel van de afvalbewerkende en -verwerkende bedrijven valt.
- Niet-inrichtinggebonden regelgeving, zoals de PMV en EVOA.

Het aantal bedrijven dat specifiek tot de afvalbewerkende en -verwerkende bedrijven behoort bedraagt circa 3.050<sup>32</sup> van de ruim 700.000 Wm-plichtige inrichtingen. Dat is circa 60% van het totale inrichtingenbestand dat onder het provinciale gezag valt. De handhavingscapaciteit afvalstoffenregelgeving voor deze bedrijven beslaat circa 65% van de totale tijd die wordt besteed aan handhaving van de milieuregelgeving.

Van de 700.000 Wm-plichtige inrichtingen is de gemeente en provincie vooral bevoegd. Zij besteden circa 5% tot 10%<sup>33</sup> van de handhavingscapaciteit voor milieutaken aan de afvalstoffenregelgeving (met uitzondering van de bovengenoemde afvalbewerkende en -verwerkende inrichtingen, waar een groter deel van de handhavingscapaciteit wordt ingezet op afvalstoffenregelgeving). Voor de gemeentelijke en provinciale handhaving is afval slechts één van de onderdelen in de gehele handhaving van de milieuregelgeving.

Voor KLPD, politieregio, douane en Openbaar Ministerie geldt dat de handhaving van de afvalstoffenregelgeving onderdeel uitmaakt van de veel bredere handhaving van de (milieu)regelgeving.

De politie heeft een 4% capaciteitsnorm voor milieutoezicht, op basis van financiering van het ministerie van VROM. Deze norm wordt veelal niet gehaald, doordat andere toezichtstaken een hogere prioriteit krijgen dan milieutoezicht. Daarnaast is door de reorganisatie van de politie de invulling van haar taken veranderd. De 4% capaciteitsnorm heeft een formele status gekregen, de norm wordt in de uitvoering niet gehaald. De politie schaaft het toezicht op afvalstoffen onder (haar capaciteit van) het milieutoezicht. Hieruit volgt dat het afvaltoezicht als onderdeel van het milieutoezicht de norm veelal niet haalt.

Door de handhavende partijen is onderstaande capaciteit opgegeven als zijnde beschikbaar voor de handhaving van de afvalstoffenregelgeving.

Handhavende partij	Aantal FTE's voor handhaving afvalstoffenregelgeving
Provincies	Ca. 305 FTE's
Gemeenten <sup>1</sup>	Onbekend
VROM-Inspectie (regionale afdelingen Afval)	Ca. 56 FTE's
	<b>Aantal FTE's voor handhaving milieuregelgeving</b>
KLPD <sup>2</sup>	Ca. 60 FTE's
Politieregio's <sup>2</sup>	Minder dan 4% van de totale capaciteit
Douane <sup>1,2</sup>	Onbekend
OM <sup>2</sup>	Ca. 50 – 60 FTE's

<sup>1)</sup> Voor de gemeente en douane zijn geen schattingen te geven voor het aantal FTE dat wordt ingezet voor handhaving afvalstoffenregelgeving.

<sup>2)</sup> De KLPD, politieregio's, douane en OM kennen geen capaciteit toe aan handhaving afvalstoffen. Deze handhaving valt onder de (capaciteit voor) handhaving milieu.

<sup>32</sup> Bron: inrichtingenbestanden provincies, IPO.

<sup>33</sup> Op basis van procentuele schattingen door experts van verschillende handhavingsorganisaties.

Als belangrijke knelpunten ten aanzien van de capaciteit bij de handhavende instanties komen uit het onderzoek naar voren:

- Het ontbreken van inzicht in de exacte formatie voor de handhaving van de afvalstoffenregelgeving. Het deelaspect afval wordt niet afzonderlijk geregistreerd als onderdeel van een bredere (milieu)handhavingstaak.
- Het ontbreken van inzicht in de exacte formatie voor handhaving van afvalstoffenregelgeving is ook het gevolg van een slechte interne organisatie voor wat betreft de beleidscyclus voor het handhavingsbeleid en de bijbehorende informatiesystemen. Met andere woorden: de capaciteitsplanningen worden niet voldoende gebaseerd op de geplande en gerealiseerde capaciteit in het voorgaande jaar of de voorgaande jaren.
- Het ontbreken van een adequaat referentiekader of een norm om te bepalen of een organisatie over voldoende capaciteit beschikt. Het wegvallen van normen (BUGM en Van Rijn Vellekoop (VrV)-kengetallen voor respectievelijk gemeenten en provincies) wordt als een gemis ervaren.
- Het ontbreken van capaciteit (ook kwalitatief) voor het uitvoeren van administratieve controles.
- Het ontbreken van capaciteit voor ketenonderzoek en –toezicht.
- De complexiteit en dynamiek in de afvalstoffenregelgeving c.q. het op peil houden van kennis en kunde bij kleinere organisaties en bij deeltijd functies.
- Het ondersneeuwen van de prioriteit voor afvalstoffen in veel bredere prioriteitsafwegingen bij en binnen de afzonderlijke organisaties. Hiermee komt ook de doorwerking van landelijk gestelde prioriteiten of het LAP als beleidskader onder druk te staan.
- De balans tussen de ambities in de handhaving en het gewenste niveau van uitvoering en de daartoe ter beschikking staande middelen, is voor alle handhavingsinstanties een probleem. Ook het ontbreken van een heldere definitie, waarin een adequaat niveau van uitvoering in samenhang met het beoogde nalevingsniveau leidt tot problemen.
- De veranderingen in de regelgeving zijn er mede debet aan, dat instanties aangeven dat de handhaving capaciteit steeds meer op kantoor blijft en dat de capaciteit voor daadwerkelijke controles op locatie onder druk staat. Grotere handhaving capaciteit op kantoor ontstaat door de verwerking en implementatie van nieuwe regelgeving. Maar ook doordat nieuwe regelgeving steeds vaker om meer administratieve handelingen vraagt.
- In de handhaving van de afvalstoffenregelgeving wordt een eenduidige regie gemist. Dit geldt met name de handhaving bij grote internationale concerns en de handhaving van de complexe ketens van afvalstromen. Landelijk zou daartoe moeten worden voorzien in een goede informatievoorziening en het stellen van prioriteiten.

## 6.4 Knelpunten in de handhaving afvalstoffenregelgeving

De knelpunten in de handhaving afvalstoffenregelgeving zoals die zijn geconstateerd door de onderzoekers zijn in deze paragraaf weergegeven. De knelpunten zijn onderverdeeld in:

- Beleid en regelgeving
- Organisatie
- Uitvoeringsproces handhaving

### 6.4.1 Beleid en regelgeving

#### **Wet en regelgeving**

Afvalstoffenregelgeving is gebaseerd op twee belangrijke uitgangspunten: de eigen verantwoordelijkheid van de producent van afvalstoffen en de doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde verwerking van afval.

- De specifieke kenmerken in de eigen verantwoordelijkheid van de producent ten aanzien van afvalstoffenregelgeving komen slechts gedeeltelijk terug in de afvalstoffenregelgeving. In de gedetailleerde, sectorale, milieugeoriënteerde regelgeving en handhaving, staan de economische motieven - op financieel gewin gericht handelen - niet centraal.
- De afvalstoffenregelgeving is afgebakend op rechtsgebied en inrichtinggebonden activiteiten. Hierdoor valt de keten of afvalstroom grotendeels buiten de beschouwing van één handhavende instantie en wordt de doelmatige en milieuhygiënische verwijdering van de gehele afvalketen slechts gedeeltelijk ondervangen.
- De omvang, het complexe karakter, de stapeling van regels en het grote aantal actoren en belangen maken de toepassing van de wet- en regelgeving gericht op afval en in het bijzonder de handhaving niet eenvoudig. In vergelijking tot de brede taakopvatting van de handhavende organisatie vereist afvalstoffenregelgeving voor bepaalde onderdelen een hoge mate van specialisme. Dit geldt met name voor de handhavende organisaties die afvalstoffenregelgeving als een klein onderdeel van hun takenpakket hebben.
  - Wanneer er meerdere wetten op één situatie, dan wel gemakshalve één bedrijf van toepassing zijn (in de praktijk eerder regel dan uitzondering), kan de onderlinge verhouding, samenhang en afstemming tussen en integratie van de relevante wet- en regelgeving in vergunningen een knelpunt zijn.
  - Bij verschillende van toepassing zijnde wet- en regelgeving kunnen meerdere bevoegde organisaties betrokken zijn, dit kan eveneens in de afstem-

ming, coördinatie en competentie tussen de bevoegde organisaties een knelpunt vormen.

- Tussen de overgangen van verschillende regimes blijken zowel overlappen qua regelgeving voor te komen als hiaten. De overlappen en hiaten moeten vooral worden gezien in de ketenbenadering. Een voorbeeld van een hiaat is het blijven liggen van zaken, omdat de onderlinge communicatie tussen de overheden niet goed werkt. Een voorbeeld van een overlap zijn de controles in het buitengebied door politie en provincie. De beide handhavers kunnen vanuit hun eigen expertise optreden, terwijl de meerwaarde in het gezamenlijk optreden ligt.

### **Ketentoezicht gericht op afval als stroom**

- De politie ervaart de Provinciale Milieu Verordeningen (PMV) als onduidelijk, hierdoor controleert de politie nauwelijks op afvaltransporten en blijft een de strafrechtelijke handhaving grotendeels liggen. Zowel de politie als het LMA geeft aan dat PMV's per provincie verschillen. Beide organisaties stellen dat bedrijfsafval in de ene provincie wel gemeld moet worden, terwijl daarvoor in de andere provincie geen verplichting geldt. Dit leidt tot onduidelijkheid bij afvalbedrijven die in verschillende provincies werken en bij de politie, die afvaltransporten strafrechtelijk controleert.
- Een ander knelpunt is dat de uitvoering van de regels over afval, afkomstig van niet-afvalinrichtingen, voor het overgrote deel onder het gemeentelijk gezag valt. De gemeente handhaaft daarbij vooral de hinderaspecten van de inrichting. Afvalstromen worden lokaal niet als probleem ervaren en zodanig dus ook niet behandeld.
- Gericht op het stroomkarakter van het afval kan de efficiency van de (keten)handhaving worden verbeterd door risico-analyses, marktverkenningen en ketenonderzoeken uit te voeren. Door de afvalmarkt beter te onderzoeken op zowel de verantwoordelijkheid van de producent als de doelmatige en milieuhygiënische afvalverwijdering, kan de handhavingsstrategie daarop worden aangepast. Meerdere handhavingsorganisaties geven aan dat deze instrumenten meer toegepast moeten worden om de afvalstroom beter te kunnen handhaven. De handhavende organisaties delen de opvatting dat risico-analyses, marktverkenningen en ketenonderzoeken van grote waarde zijn bij de onderlinge prioriteitstelling, afstemming en coördinatie.
- De VROM-Inspectie heeft een start gemaakt met het uitvoeren van ketenonderzoeken. In deze ketenonderzoek wordt een marktverkenning uitgevoerd en de handhaving voor een specifieke afvalstroom in beeld gebracht. Deze ketenonderzoeken geven een nieuwe impuls voor de (inrichtinggebonden) handhaving, maar worden slechts gedeeltelijk omgezet in ketentoezicht. Daarmee gaat het handhaversnetwerk en informatie verloren die met het ke-

tenonderzoek is opgebouwd. Dit netwerk kan van meerwaarde zijn bij de uitvoering van ketenhandhaving.

### **Specifieke eisen aan toezicht op afval als product met negatieve waarde**

- De wet- en regelgeving voor de handel in en verwerking van afvalstoffen gaat in te beperkte mate uit van de omgekeerde werking van het marktmechanisme. Afval heeft een negatieve economische waarde. De huidige juridische instrumenten om schade aan het milieu te voorkomen zijn vooral verboden, vergunningen en meldingen, zogenoemde command- en controlinstrumenten. Inzet van financiële instrumenten (statiegeldregelingen, verwijderingsbijdragen) sluit beter aan op de marktwerking bij de afvalverwijdering, maar wordt nog beperkt toegepast.
- Waar in de afvalstoffenregelgeving een zwaar accent wordt gelegd op de milieuhygiënische effecten van afval - de nadelige effecten van afval op bodem, (grond)water en lucht, beperking van het gebruik van natuurlijke grondstoffen en de gezondheid van mens en dier -, staat in de dagelijkse praktijk de economische waarde van afval op de voorgrond. De drijfveer om legaal dan wel illegaal handelingen met afval uit te voeren zijn in geld te vertalen. Het handhavend spoor, waarbij een overtreding van een norm wordt geconstateerd, consequent wordt vervolgd, uitmondend in een sanctie die tot naleving leidt, is niet optimaal. De invloed van een dergelijke (financiële) sanctie (veelal een strafrechtelijke transactie) op het gedrag of handelen van de overtreder van een afvalstoffenregel is beperkt. Ook de preventieve werking naar derden is beperkt. Zowel de regelgeving als de organisaties die deze uitvoeren zijn aldus primair op de milieukant en minder op de financiële kant van de afvalmedaille gericht.
- Uit het onderzoek komt naar voren dat vooral aan de bestuurlijke kant van de handhaving er weinig aandacht is voor de negatieve waarde van het afval. Geconstateerd wordt dat op dit punt de handhavende instanties niet of onvoldoende beschikken over capaciteit voor administratief toezicht en ook de kennis ontberen om de boekhoudingen van complexe afvalstromen en grote concerns te kunnen doorgronden. Het ontbreekt op dit punt aan administratief toezicht als discipline in de handhaving.

### **Producentverantwoordelijkheid en het werken met certificaten**

- Kenmerk van een afvalstof is dat deze kan wisselen van afval naar grondstof en weer terug. Dit levert voor de handhaving onduidelijkheden op wanneer welke wetgeving van toepassing is: grondstof of afvalstof. Deze knelpunten worden gedeeltelijk ondervangen door bijvoorbeeld statiegeldsystemen en certificaten. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de automobielbranche, scheiding en verwerking van papier, glas en GFT en het wit- en bruingoed. Vanuit het rijk zijn er bovendien expliciete afspraken met de branches tot

stand gekomen gericht op de invoering en verdere operationalisering van producentenverantwoordelijkheid.

- Wat betreft de certificering komt uit het onderzoek naar voren dat een dergelijk vorm van zelfregulering vanuit de branche in elk geval ook toezicht vereist op het niveau en de kwaliteit van de certificerende instellingen (zo blijkt ook uit evaluatie en monitoring bouwstoffenbesluit). Tegelijkertijd laat dit onverlet dat ook gecertificeerde producten aan een (steekproefgewijze) controle onderworpen dienen te blijven. Deze bemonstering blijkt in de praktijk vaak niet eenvoudig omdat dit specifieke kennis en kunde vereist. Bovendien staat dit toezicht ook onder druk, omdat marktpartijen zich beroepen op de afspraken gemaakt in het kader van de producentenverantwoordelijkheid. En omdat marktpartijen stellen dat de overheid zich moet richten op de ‘freeriders’ en niet op de bedrijven die al met certificering werken.
- Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de handhavende organisaties nog weinig vertrouwen hebben in de instellingen die de certificering verzorgen, omdat zij ook marktpartij zijn en daardoor niet altijd onafhankelijk zijn.

#### 6.4.2 Organisatie

- De handhavingstaken binnen een rechtsgebied zijn opgedeeld over diverse bevoegde bestuursorganen. Doordat de handhavende bestuursorganen deze opdeling niet als helder ervaren, ontstaan onduidelijkheden in de taken en bevoegdheden tussen deze organen.
- De organisatie van informatie- en kennisuitwisseling is een achilleshiel in de handhaving afvalstoffenregelgeving. Afval kenmerkt zich door de omvang en veelvormigheid en in het voorkomen van afvalstromen. Deze kenmerken van afval vragen om een goede organisatie en informatie-uitwisseling tussen de diverse handhavingsorganisaties. Een goed gecoördineerde, centrale en actuele registratie c.q. informatievoorziening is nodig om de handhaving van afvalstromen tussen de diverse handhavende organisaties af te kunnen stemmen.
- Er bestaan grote verschillen tussen handhavende organisaties, die bepalend zijn voor de mate waarin wordt samengewerkt. Bij het ontbreken van de “klik” of de welwillendheid tot samenwerking zal de inzet van de partner(s) om samen te werken kleiner zijn. De handhavende instanties ondervinden problemen bij de beperkte inzet van partners. Indien een handhavende partner minder belang hecht aan de handhaving afvalstoffenregelgeving, dan is een veelgehoorde klacht dat de kwaliteit van de samenwerking te lijden heeft onder de beperkte tijdsinzet van de andere partij(en). Dit leidt tot gebrek aan vertrouwen



tussen de handhavende organisaties onderling. De samenwerking is middels een convenant onvoldoende geborgd, het ontbreekt aan harde verplichtingen.

- Een overheidsinstantie die als opdrachtgever, betalende, vergunningverlener en handhaver voor één werk/activiteit optreedt, kan in de zogenoemde dubbele pettenproblematiek terechtkomen. Dit probleem geldt bij de toepassing van afvalstoffen in infrastructurele werken. Hierbij ligt een duidelijke relatie met het bouwstoffenbesluit.
- Afvalverwerkende bedrijven zijn in de afgelopen jaren opgeschaald en werken in toenemende mate interregionaal of zelfs internationaal. Zo kunnen één of meerdere afvalstromen geheel binnen één concern worden verwerkt, waardoor de handhaving hierop wordt bemoeilijkt. Terwijl de grenzen van afvalverwerkende bedrijven in afvalland zijn opgeschaald, is de handhaving voornamelijk op het regionale niveau gebleven. Voor landelijke of internationaal opererende verwerkingsbedrijven is de regionale handhaving niet meer toereikend en te kleinschalig geworden. De activiteiten zijn te omvangrijk voor en vallen grotendeels buiten het beheersgebied van de handhavende organisatie.

#### 6.4.3 Uitvoeringsproces handhaving

- Bij de uitvoering van de handhavingsactiviteiten laat de continuïteit te wensen over ten aanzien van:
  - a. kennis via mensen/middelen;
  - b. kwaliteit via mensen/middelen;
  - c. keten/netwerkstructuur.

Ad a) Een structureel probleem zijn de periodieke reorganisaties die binnen de handhavende organisaties plaatsvinden. Door deze reorganisaties moeten organisaties opstarten en opnieuw netwerken opbouwen.

Ad b) Handhavers worden intern opgeleid, doordat het ontbreekt aan opleidingen voor handhavers. Daarbij kunnen niet alle vacatures worden opgevuld door een te krappe arbeidsmarkt. Dit geldt specifiek voor de administratieve toezichthouders.

Ad c) Meerdere handhavende organisaties (VROM-Inspectie, provincie, Openbaar Ministerie) geven aan dat het ketentoezicht belangrijker zal worden. Momenteel ontbreekt in het toezicht structurele aanpak van ketentoezicht en is de samenwerking veelal op ad hoc basis. Met behoud van de bevoegdheden zien de handhavende organisaties mogelijkheden om meer structureel samen te werken binnen de gehele afvalketen.

- De overheid wil gaan sturen op het aantal te leveren producten, zoals dit ook in een traject als de professionalisering van de handhaving centraal lijkt te staan. Dit draagt het risico van een sterke focus op deze producten in zich. Dit risico neemt toe indien de sturing op product is gecombineerd met een toenemende focus op het presteren van de eigen organisatie. Hierdoor ontstaat het risico van het kiezen van de gemakkelijke weg naar resultaat. Het handhavingsproces kan dan goed worden uitgevoerd, zonder dat het nalevingsgedrag verbetert. Daarnaast zegt de sturing op het aantal niets over de kwaliteit en de prioriteitstelling van de handhaving. Overigens zijn er verschillende overheden (politie en douane) die juist sturen op het aantal te realiseren handhavingsproducten.
- Binnen de Europese Unie geldt vrij verkeer goederen. Tussen de internationale producttransporten bevinden zich ook afvaltransporten die onder de EVOA-regeling gemeld moeten worden. De controle van de douane op afvaltransporten kan moeilijk uit de totale exportstroom worden gefilterd. De douane controleert integraal en daarbij worden milieucontroles als onderdeel meegenomen. Het gevolg is dat afvalstoffenregelgeving weinig aandacht krijgt bij de douane; de focus ligt op fiscale aspecten.
- Het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA) bezit een landelijk informatiesysteem voor afvalstoffentransport. Dit systeem is toegankelijk voor alle handhavende organisaties, maar wordt voornamelijk gebruikt door provincie, gemeente en VROM-Inspectie. De beschikbare gegevens van de database van het LMA kunnen nog efficiënter gebruikt worden als de handhavende instanties aangeven welke informatie ze uit het systeem willen en kunnen ontvangen. Handhavende organisaties geven geen prioriteit aan de afvaltransporten die niet (volledig) gemeld worden, hierdoor wordt het systeem nog niet optimaal benut.
- De LMA heeft geen initiërende rol in de analyse van de gegevens van de afvaltransporten, hierdoor blijft informatie liggen die van belang is in zowel de ketengerichte als inrichtinggebonden handhaving. Ook de politie en douane kunnen meer gebruik maken van de gegevens bij het LMA. Een koppeling van de landelijke database aan de internationale database, die in 2004 gepland staat, kan hiertoe een aanzet geven.
- Bij de douane wordt gewezen op een gebrek aan coördinatie van de VROM-Inspectie in het kader van de EVOA. Momenteel worden slechts de prioriteiten in de handhaving aangegeven. De douane en VROM werken samen aan een risicobeheersplan. De prioriteiten en risico's worden daarbij door VROM aangegeven en de douane stemt haar inzet af op deze prioriteitstelling.
- Ten aanzien van de overtredingen afvalstoffenregelgeving in het vrije veld, zoals illegale dumpingen van XTC-afval of autobanden, is de ontbrekende

adressaat het grote probleem. De overtreding kan niet aan een rechtspersoon worden toegeschreven en de overheid draait op voor de verwijderingskosten. Bij de overtredingen in het vrije veld zijn zowel bestuursrechtelijke opsporingsambtenaren (milieuhandhavers) als strafrechterlijke opsporingsambtenaren (politie) betrokken. De milieuhandhaver beschikt over milieutechnische deskundigheid en de politie over opsporingskwaliteiten. Beide kwaliteiten zijn nodig om overtredingen in het vrije veld op te sporen en handhavend op te treden. Aangezien beide kwaliteiten niet voldoende zijn geïntegreerd, is de handhaving van het buitengebied niet efficiënt. In dit kader loopt wel reeds vanuit VROM het project handhaving in het buitengebied, om dit uitvoeringsprobleem aan te pakken.

- In de afvalstoffenregelgeving zijn eisen opgenomen ten aanzien van bewijsmiddelen en bemonstering van afvalstoffen. Deze bewijsmiddelen en bemonstering worden door handhavers als complex en niet-sluitend ervaren. Handhavers beschikken zelf niet over de mogelijkheden om de bewijsmiddelen en bemonstering te controleren en baseren zich op de kwaliteitscontrole van de uitvoerende bemonsteraars. Bij het ketenonderzoek naar niet-herbruikbaar bouw- en sloopafval is naar voren gekomen dat het huidige systeem van bewijsmiddelen en bemonstering zich leent voor frauduleus handelen.
- De handhavingsproducten voor de gehele afvalstroom worden onvoldoende gebruikt voor monitoring. Het handhavend traject van preventieve naar repressieve controle, van dwangsom opstellen naar effectueren en het opmaken van een proces verbaal wordt nog niet voldoende gebruikt en gebruikt om de naleving van de gecontroleerde inrichtingen te meten. Binnen het kader van monitoring op resultaten loopt momenteel een professionaliseringstraject van de handhaving bij de gemeente, provincie en VROM-Inspectie.
- Een belangrijk nadeel van de sturing op output (handhavingsproducten) in plaats van op outcomes (naleefgedrag of milieukwaliteit) is dat sturing op output verdere segmentering in de hand werkt, hetgeen voor een adequate handhaving van de afvalstoffen ongewenst is.
- Prioriteitstelling in de afvalstoffenhandhaving vindt nauwelijks plaats op basis van risico-analyses van ketens /stromen. Er zijn enkele aanzetten bij bestuur en strafrechterlijke partners, maar vaak naar aanleiding van concrete incidenten en veelal met een te beperkte benadering van de keten. Dit laatste is mede terug te voeren op beperkte eigen competenties en een gebrek aan samenwerking en coördinatie tussen uitvoerende handhavende organisaties.
- De handhaving afvalstoffenregelgeving is gebaseerd op efficiency en rendement op het aantal controles en de risico-analyse volgens de BUGM-methodiek op Wm-inrichtingsniveau. Voor een meer bedrijfsmatig georiën-

teerde handhaving ontbreken de kwantitatieve gegevens op basis waarvan beleid kan worden gemaakt, geëvalueerd en bijgesteld.

- Meer in het algemeen kan worden gesteld dat de informatie- en uitwisseling van informatie tussen bij de handhaving van de afvalstoffenregelgeving betrokken instanties niet goed is geregeld. De meeste partijen zien hierbij een centrale regierol voor VROM weggelegd. De huidige eisen die in dit kader zijn gesteld aan de Seph's zijn niet gerealiseerd. Ook het LIM en LMA voldoen onvoldoende aan deze informatiebehoefte. Een informatiebehoefte die gezien de groeiende aandacht voor risicoanalyse, marktverkenningen en ketenonderzoek sterk groeiende is. Genoemde beperkingen ten aanzien van privacy zouden hierin geen beperking mogen zijn, maar dit wordt door een aantal instanties wel als knelpunt genoemd.

## 7. Aanbevelingen

### 7.1 Vergroten nalevingsniveau en handhavingscapaciteit afvalstoffenregelgeving

Onderstaande aanbevelingen zijn er op gericht de kwaliteit van de handhaving en de capaciteit in de handhaving te vergroten met als beoogd effect het vergroten van het nalevingsniveau. De aanbevelingen kunnen daarmee als bouwstenen dienen voor het handhavingsprogramma van het LAP 2002 - 2012.

#### 7.1.1 Aansluiten bij bestaande trajecten

1. Voor het verhogen van het nalevingsniveau en ook de handhavingscapaciteit gericht op de inrichtinggebonden handhaving afvalstoffenregelgeving, bevelen wij aan om aan te sluiten bij lopende handhavingstrajecten. Deze lopende trajecten zijn bijvoorbeeld het programma handhaven op niveau en de professionalisering van de handhaving.
2. Van de bestuurlijke partners zal in het kader van deze trajecten in de komende twee jaar een aanzienlijke impuls op kwaliteit van de handhaving worden verwacht. Deze kwaliteitsverbetering moet worden vastgelegd in zogenaamde verbeterplannen. Geconstateerde knelpunten rond de handhaving afvalstoffenregelgeving kunnen daarbij worden meegenomen.
3. Ten aanzien van nalevingsniveau en handhavingscapaciteit afvalstoffenregelgeving voor het inrichtinggebonden toezicht geldt dat het professionaliseringstraject handhaving tevens goede aanknopingspunten biedt om binnen de milieuhandhaving ook de kwaliteit van de handhaving afvalstoffenregelgeving te verbeteren. Op basis van de professionalisering zal de handhaving beter worden gemonitord en de benodigde handhavingscapaciteit beter kunnen worden vastgesteld.

#### 7.1.2 Handhaven op basis van risico

4. Naast de inrichtinggebonden handhaving zal het leidend principe in de handhaving afvalstoffenregelgeving meer uit moeten gaan van de gehele afvalstroom, door toepassing van ketentoezicht. Met ketentoezicht kunnen eventuele lacunes of overlappingen in de handhaving afvalstoffenregelgeving worden ondervangen. Dit impliceert tevens dat niet langer uitsluitend via de inrichtinggebonden zwaarteklassen kan worden geprioriteerd in de handhaving. Er zal

zeker voor afval een overgang moeten worden bereikt in de richting van het handhaven en het daarbinnen stellen van prioriteiten op basis van risico's die aan bepaalde ketens van afvalstromen zijn toe te dichten.

5. Om het ketentoezicht meer vorm te geven zal gestart moeten worden met het opzetten van risico-analyses of ketenonderzoeken. Met behulp van deze analyses of onderzoeken wordt een afvalketen beoordeeld op de afvalmarktsituatie en handnavingsresultaten. Op basis van deze beoordeling kunnen prioriteiten in de handhaving worden gesteld voor de afvalketen en kan de handhaving worden aangepast aan de stroombeweging van het afval. Deze ketenonderzoeken moeten de gehele afvalketen en daarmee ook de gehele handnavingsketen beslaan.

### 7.1.3 Risico-analyse op het niveau van het LAP

6. Het Landelijk Afvalbeheerplan bestaat uit 34 sectorplannen. Deze sectorplannen bestaan uit één of meerdere samenhangende afvalstromen. Voor alle 34 sectorplannen zou een risico-analyse moeten worden uitgevoerd om de handnavingsprioriteit vast te stellen. Uit deze risico-analyse moet ook naar voren komen welke organisatie het meest geschikt is om de ketenhandhaving vorm te geven. In deze risico-analyse dienen verder tenminste de volgende aspecten te worden meegenomen:
  - Milieuaspecten;
  - Omgevingscriteria;
  - Financiële en bedrijfseconomische aspecten;
  - Criminogene aspecten.
7. Op basis van deze risico-analyse kan ook de aanpak van een bepaalde stroom of keten c.q. van het gehele of een deelaspect van een bepaald sectorplan uit het LAP nader worden uitgewerkt. Wij denken daarbij aan een onderscheid wat betreft de handhaving gekoppeld aan het risico:
  - Zeer risicovolle concerns of ketens (dan wel deelaspecten) worden op rijksniveau opgepakt door daartoe goed geëquipeerd handnavingsteam;
  - Ketens met een lager risico worden via de bestaande samenwerkingsstructuren op projectmatige wijze opgepakt;
  - Ketens die niet als keten worden benaderd gezien de lage risico's worden door de afzonderlijke handnavende instanties gehandhaafd, waarbij er bij die instanties als gevolg van het professionaliseringstraject wel een impuls op de handnavingskwaliteit mag worden verwacht.

#### 7.1.4 Versterken van de centrale informatie en registratie

8. Een essentieel onderdeel in de ketenbenadering van de handhaving afvalstoffen is een centrale informatie en registratie van de afvalstromen. Het uitbouwen van het centrale informatiesysteem kan naast het gebruik voor dataverzameling, het systeem ook gebruiken voor analyses. Deze analyses kunnen de aanzet geven voor administratieve ketencontroles. Dit kan mogelijk via een verdere versterking van de reeds bestaande systemen op het niveau van LMA en LIM. Aandachtspunten bij deze aanbeveling zijn de privacy-regelingen en de politiewet. Deze wet- en regelgeving bemoeilijkt de uitwisseling van gegevens voor de handhaving afvalstoffenregelgeving omtrent algemene, niet op specifieke verdachten gerichte handhavingsonderzoeken. Voor het eventueel aanpassen van de politiewet op bovenstaand punt zou onderzocht moeten worden wat de juridische mogelijkheden hiervoor zijn.

#### 7.1.5 Daadwerkelijk overgaan tot ketentoezicht

9. Een vervolgstap is het vertalen van risico-analyse of ketenonderzoek naar ketentoezicht, om ketenaspecten structureel te handhaven. Het ketentoezicht is een aanvullend toezicht, naast de bestaande uitvoeringstaken van de verschillende handhavende organisaties. Het ketentoezicht kan op drieërlei wijze worden georganiseerd:
  - Centraal handhavingsteam, als handhavende organisatie voor een (deel van de) afvalketen.
  - Projectmatige samenwerking door alle handhavende organisaties van de afvalstoffenregelgeving (of een onderdeel van de afvalstoffenregelgeving, maar wel de gehele keten omvattend).
  - Versterken autonome taakuitvoering van de verschillende handhavende organisaties voor een afvalketen.
10. Doordat het ketentoezicht aanvullend is, zal hiervoor extra capaciteit moeten komen. Afhankelijk van de organisatievorm van het ketentoezicht zal beoordeeld moeten worden wat de extra benodigde capaciteit zal zijn om dit toezicht uit te voeren.

#### 7.1.6 Verruimen mogelijkheden administratieve controle

11. De handhaving van de afvalstoffenregelgeving zal naast verboden, vergunningen en meldingen, de zogenoemde command- en controlinstrumenten, ook instrumenten moeten ontwikkelen en verder uitbouwen die aansluiten bij de negatieve waarde van afval. Met name financiële instrumenten, zoals sta-

tiegeldregelingen en verwijderingsbijdragen, sluiten beter aan bij de marktwerking van de afvalverwijdering. De uitbouw van dit instrument heeft in potentie een groter effect op het nalevingsniveau dan de command- en control-instrumenten, omdat de milieukosten vooraf in de prijs van het product worden verrekend.

## 7.2 Aanpak knelpunten in de handhaving afvalstoffenregelgeving

### 7.2.1 Beleid en regelgeving afvalstoffen

De uitgangspunten voor het afvalrecht de afgelopen jaren niet zijn veranderd, maar provincie, gemeente, politie, douane en OM ervaren de afvalstoffenregelgeving als complex vanwege de continuïteit en dynamiek van deze regelgeving.

1. Provincies geven aan bij de implementatie en uitvoering meer tijd en specifieke ondersteuning te willen.
2. Gemeentes geven aan betere ondersteuning te willen in de vorm van een informatieblad of een leidraad afvalstoffenregelgeving. Dit zal de afvalstoffenhandhaving beter op de kaart van de milieuhandhaving zetten.
3. Politie geeft aan met beperkte capaciteit haar milieutaken te moeten uitvoeren, hierdoor is er een tekort aan bijscholing ten aanzien van beleid en regelgeving. Praktische cursussen over nieuwer wet- en regelgeving toegesneden op het milieupolitiewerk is een stap in de goede richting. Daarnaast dient de afstemming tussen de provincie en de politie omtrent PMV-afvaltransportmeldingen worden verbeterd. Op de transportcontroles is in veel regio's winst te behalen.
4. Openbaar Ministerie geeft aan dat richtlijnen en normen in vergunningen niet altijd juist zijn opgesteld. Lagere overheden willen de betrokkenheid van het OM beperken om te voorkomen dat bedrijven worden gecriminaliseerd. Door een versterkte samenwerking tussen het OM en de lagere overheden kan de kwaliteit van vergunningen verbeteren en vertrouwen tussen de overheden worden verbeterd.
5. De huidige databases voor nationaal en internationaal afvaltransport kunnen nog beter worden afgestemd op alle handhavende organisaties. Nu werkt de gemeente, provincie en VROM-Inspectie met deze gegevens, maar ook douane, politie en OM zouden hun informatiesystemen moeten aansluiten op de databases (deze koppeling is niet eenvoudig). Daarnaast is een voortdurende



afstemming nodig tussen de beheerder van de databases, LMA, en gebruikers om optimaal gebruik te maken van het systeem.

6. Naast VROM kunnen bijvoorbeeld InfoMil, AOO, LIM, LMA en ALOM (voorheen LCCM) een rol vervullen in de beleidsvorming en prioriteitstelling van de afvalstromen uit het LAP en in de communicatie van het beleid richting de handhavende organisaties.

### 7.2.2 Organisatie handhaving afvalstoffenregelgeving

7. De samenwerking tussen handhavende organisaties kan beter. Vaak gaat het om bilaterale afspraken, maar ook om samenwerking tussen meerdere organisaties in regionaal verband, die niet goed van de grond komen, omdat één of enkele partners niet de volledige inzet geven. In de huidige situatie is de samenwerking vaak onvoldoende geborgd. Het gebruik van instrumenten als geoormerkt geld en wettelijke regels verbetert de samenwerking en de inspanning van alle samenwerkingspartners. Deze instrumenten geven de samenwerking meer gewicht.
8. Organiseer de handhaving van nationaal en internationaal opererende afvalverwerkers op gelijkwaardig niveau. Daarmee wordt voorkomen dat provinciale handhavers te beperkte middelen hebben om deze bedrijven volledig te kunnen controleren. (Deze aanbeveling sluit aan bij en kan dienen als voorbeeld voor de prioriteitstelling van de afvalstromen en de organisatie van de handhaving). Op dit punt is een goede landelijke regie op de handhavingsactiviteiten noodzakelijk die aansluit bij de risico's die ten aanzien van de diverse afvalstromen (sectorplannen LAP) worden onderscheiden.
9. Bij reorganisaties moet worden getracht om de netwerken zoveel mogelijk in stand te houden, om te voorkomen dat waardevolle communicatiestructuren en kennis verloren gaan.

### 7.2.3 Uitvoeringsprocessen handhaving afvalstoffenregelgeving

10. De VROM-Inspectie, de provincie en de gemeente leiden handhavers intern op, bij gebrek aan goed opgeleide handhavers. Het verbeteren en uitbreiden van opleidingen van handhavers kan bijdragen aan het verminderen van het capaciteitstekort dat ontstaat door een krappe arbeidsmarkt. Vooral opleidingen voor administratief controleur of milieuaccountant zijn van belang om tegemoet te komen aan een stijgende vraag bij handhavende organisaties. Naast de inrichtinggebonden controles zijn deze controleurs nodig voor ketengerichte handhaving.

11. Binnen de integrale en inrichtinggebonden handhaving concurreert afval met andere thema's en komt de handhaving afvalstoffenregelgeving daarbij in het gedrang.
12. Gemeenten kunnen door het beter gebruiken van checklisten ten aanzien van afvalpreventie deze handhavingstaak verder optimaliseren.
13. De VROM-Inspectie is verantwoordelijk voor de aansturing en coördinatie van het EVOA-netwerk. Deze aansturing en coördinatie zal een nieuwe impuls moeten krijgen.
14. De politie en provincie moeten duidelijke afspraken maken over controles in het open veld. Door een combinatie van strafrechtelijke opsporingsinspecteurs (politie) en milieutechnische inspecteurs (provincie) wordt de handhaving in het open veld geoptimaliseerd.
15. Het OM zal meer capaciteit moeten uittrekken om het knelpunt in de strafrechtelijke afhandeling van zaken weg te nemen. Omvangrijke strafzaken vragen te veel tijd, waardoor de reguliere strafzaken in het gedrang komen. Het functioneel parket in Den Haag dient capaciteit voor de omvangrijke en complexe afvalstoffenzaken te krijgen, zonder dat dit leidt tot capaciteitsverlies in de regio. Een ander knelpunt van het capaciteitstekort is dat strafzaken te laat worden afgehandeld, zodat de bestuurlijke termijnen niet worden gehaald en de verdere vervolging in het gedrang komt.
16. De resultaten van de handhaving afvalstoffenregelgeving worden nog onvoldoende gebruikt voor monitoring. Zowel het professionaliseringstraject handhaving bij gemeente, provincie en VROM-Inspectie als het beter gebruik maken van risico-analyses zijn van belang om de handhaving afvalstoffenregelgeving beter te kunnen prioriteren. Op basis van de prioriteitstelling kan de handhaving bedrijfsmatig worden uitgevoerd, waarbij de monitoring en evaluatie van handhavingresultaten de input leveren voor een verbeterde handhavingsuitvoering.

## Bijlagen



## Bijlage 1: Lijst met afkortingen

AID	Algemene Inspectie Dienst
AMvB	algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
ARN	Auto Recycling Nederland
ATC	Afvaltransportcontrole
AVI	Afvalverbrandingsinstallatie
Aw	Afvalstoffenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BIM	bedrijfsintern milieuzorgsysteem
boa	buitengewoon opsporingsambtenaar
BOK	Bestuursovereenkomst
BSA	Bouw- en sloopafval
BUGM	Besluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid
CPB	Coördinerend Politie Beraad
DIC	Douane Informatie Centrum
DNRI	Dienst Nationaal Recherche Informatie
DOC	Dienst Ondersteuning en Coördinatie
DLP	Dienst Luchtvaartpolitie
DVP	Dienst Verkeerspolitie
DWP	Dienst Waterpolitie
DUIV	Directoraat-Generaal Milieubeheer van VROM, Unie van waterschappen, Interprovinciaal overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
EG-verdrag	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
EVOA	Europese Verordening betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FTE	Full time equivalent
GS	gedeputeerde staten
IPO	Interprovinciaal Overleg
Kca	Klein chemisch afval
KLPD	Korps Landelijke PolitieDiensten
LAP	Landelijk Afvalbeheer Plan
LCCM	Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving
LMG	Landelijke Milieu Groep – politie
MIOT	Milieu Inlichtingen- en Opsporingsteam
MvT	Memorie van Toelichting
NFD	Niet-Fiscale Douanetaken
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie

PMV	Provinciale Milieu Verordening
PS	Provinciale Staten
Pv	proces-verbaal
RMO	Regionale Milieu Overleggen
RVI	Rijksverkeersinspectie
SEPH	Servicepunt handhaving
Stb	Staatsblad
TK	Tweede Kamer
TMC	Unit Transport- en Milieucontrole
UMC	Unit Milieucriminaliteit
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOGM	Vervolg-bijdrageregeling ontwikkeling gemeentelijk milieu-beleid
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wbb	Wet bodembescherming
Wed	Wet op de economische delicten
Wrn	Wet milieubeheer
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
Wvo	Wet op de verontreiniging oppervlaktewateren
WvS	Wetboek van Strafrecht

## Bijlage 2: Samenstelling begeleidingscommissie

De heer dr. M.V.C.Aalders (Universiteit van Amsterdam), voorzitter

Mevrouw mr. E.M. Eijnwachter (Ministerie van Justitie)

De heer drs. M.J. Dresden (Ministerie van VROM)

Mevrouw drs. S. Heijblom (Ministerie van VROM)

De heer mr. J.R.C. Tieman (Erasmus Universiteit Rotterdam)

De heer mr. W. Huisman (Vrije Universiteit Amsterdam)

De heer mr. G.W. Delsman (VROM–Inspectie)

De heer mr. L.W. Boogert (Arrondissementsparket Amsterdam)

De heer drs. N.H.G. Groot (DCMR Milieudienst Rijnmond)

Mevrouw drs. A. ten Boom (WODC – Ministerie van Justitie)





## Bijlage 3 : Respondentenlijst

(hh = handhaving)

<b>Organisatie</b>	<b>Afdeling</b>	<b>Naam</b>
<b>Provincies</b>		
provincie Friesland	Hoofd afdeling hh	Dhr. D.J. Haasjes
provincie Groningen	Coördinator hh afval	Dhr. J. Bandsma
provincie Drenthe	sectiecoördinator hh	Dhr. B. Winkelman
provincie Overijssel	Teamleider hh	Dhr. P.J. van Zanten
provincie Gelderland	Hoofd afdeling afval	Dhr. G. Bouman
provincie Utrecht	Sectorhoofd ketenbeheer afval vv en hh	Dhr. R. Peeters
provincie Noord-Holland	Hoofd hh afval	Dhr. J. Mol
provincie Zuid Holland	coördinator afvalstoffen	Dhr. G. Elferink
provincie Brabant	Coördinator hh	Dhr. A. van de Eng
provincie Limburg	Afdelingshoofd hh	Dhr. L. Mulleneers
provincie Flevoland	Bureau hh milieubeheer (jurist)	Dhr. K. Nouwen
provincie Zeeland	Hoofd afdeling milieuhh	Dhr. T.A.J.F. van Riet
<b>Inspecties</b>		
VROM-Inspectie Noord	Hoofd afval	Dhr. N. Tilstra
VROM-Inspectie Oost	Hoofd afval	Dhr. J. Sampers
VROM-Inspectie Noord-West	Hoofd afval	Dhr. S. Sluis
VROM-Inspectie Zuid-West	Hoofd afval	Dhr. C. Nauta
VROM-Inspectie Zuid	Hoofd afval	Dhr. T. Libregts
<b>Milieudiensten</b>		
Milieudienst DCMR	Coörd. HH Reststoffen en Bodem	Dhr. H. van der Mosse-laar
Milieudienst Gewest Eemland	Coörd. HH	Dhr. K. Mahler
Milieudienst Regio Eindhoven	Coörd. HH	Dhr. R. Kraakman
Milieudienst Noordwest Utrecht	Coörd. HH	Dhr. H. de Rijk
<b>Gemeenten</b>		
gemeente Apeldoorn	Coörd. HH	Dhr. W. van Asselt
gemeente Nijmegen	Hoofd afd Industrie	Dhr. M. Hustinx
gemeente Venlo	Coörd. HH	Dhr. H. van Dosselaar
gemeente Gendringen	Coörd. HH	Dhr. Boessekool

<b>Seph</b>		
Seph	Coördinator bestuurlijke milieueHH	Dhr. H. Hamstra
<b>Expertisecentra</b>		
Expertisecentrum milieu		Dhr. G. Biezeveld
<b>Openbaar Ministerie</b>		
Arrondissementsparket	Maastricht	Dhr. F. van Diem
Arrondissementsparket	Groningen	Dhr. W. Frank
Arrondissementsparket	Zwolle	Dhr. J. Tadema
Arrondissementsparket	Arnhem	Dhr. G. Jansen
<b>Politie</b>		
Politie regio Brabant-Noord	milieuofficier	Dhr. B. de Vries
KLPD	Dienst operationele ondersteuning & coördinatie	Dhr. F. Danse
NPI/LSOP	Informatie- en expertisecentrum milieu?	Dhr. A. de Wit
KLPD	TMC Water	
<b>Douane</b>		
Douane (Roosendaal)		Dhr. J. Oomen
Douane (Rotterdam)		Dhr. J. Bonewit
Douane Informatiecentrum		Dhr. P.J. Rotte
<b>Overige</b>		
Landelijk Meldpunt Afvalstoffen		Dhr. P. Hermens
Afval Overleg Orgaan		Dhr. M. Kraakman

## Bijlage 4: Afvalstroomkeuze

### Korte toelichting afvalstroomkeuze

In de startbijeenkomst van het WODC-project “Handhaving afvalstoffenregelgeving” is vastgesteld dat een onderdeel van het onderzoek zich zal toespitsen op drie afvalstromen. Voor de selectie van de drie afvalstromen heeft NovioConsult zich gebaseerd op een aantal selectie criteria. Op basis van deze selectiecriteria is een keuzetabel gemaakt (zie onder). Uit deze selectie komen een aantal afvalstromen naar voren die we hebben getoetst op de volgende criteria:

- Handhaving van individuele bedrijven of ketentoezicht: meldingen- en registratiegegevens, en bovenregionale en internationale aspecten Storthellingen en –verboden
- Mengen van afvalstoffen
- Producentenverantwoordelijkheid

Op basis van de bovenstaande selectie zijn we tot de volgende keuze gekomen:

1. Bouw- en sloopafval (LAP sectorplan 13); steenachtig materiaal.
2. Reststoffen afvalverbranding (LAP sectorplan 6); bodemassen, vliegassen, rookgasreinigingsresiduen van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's).
3. Auto-afval (LAP sectorplan 11).

#### Ad 1.)

Bouw- en Sloopafval is een omvangrijke afvalstroom. NovioConsult wil deze afvalstroom afbakenen tot steenachtig materiaal om het onderzoek meer behapbaar te maken. Deze afvalstroom scoort op veiligheidsrisico bij handhaving, ketentoezicht, handel in afval-/grondstoffen (handhavingsrisico en meerdere schakels in ver- en bewerking). Deze afvalstroom is representatief voor een aantal andere stromen binnen het bouw- en sloopafval.

#### Ad 2.)

Reststoffen afvalverbranding is een afvalstroom die representatief is voor industrieel afval met een veiligheidsrisico, bijvoorbeeld afval van draaitrommel-ovens, slibverbrandingsinstallaties of energievoorziening. Naast veiligheidsrisico scoort deze afvalstroom op het handhavingsrisico, door de verwerking van dit afval in andere toepassingen, ketentoezicht, beschikbare informatie.

#### Ad 3.)

Auto-afval is een afvalstroom waarbij de consument meer betrokken is, dan in de bovenstaande afvalstromen. Ook hier is sprake van ketentoezicht, handhavingsrisico en internationale aspecten, mede door de verantwoordelijkheid van auto-producent en -importeur voor de ontmanteling van autowrakken. De afvalstroom is representatief voor een aantal afvalstromen, waarbij de consument bij de inzameling betrokken is, zoals: wit- en bruingoed en batterijen. Over deze afval-

stroom is voldoende informatie beschikbaar voor het onderzoek handhaving afvalstoffenregeling.

### Keuzetabel afvalstromen

LAP sec- torplan	Behapbaar voor oz.	Veiligheid risico	HH risico	Beschikba- re info en oz.	repre- sen- tativiteit	Meerdere schakels	Bruikbaar- heid LAP	Juridische onderbou- wing
Huishoud. restafval	-	-	-	+	-	-	+	-
<i>Procesafh. Industrieel Af- val</i>	+	-	+	+	+	+	+	+
Restafval handel, dien- sten, overheden	+	-	-	+	-	-	+	-
Afval van onderhoud van openbare ruimten	-	-	-	+	-	-	+	-
Afval van waterzuivering en waterbereiding	-	-	-	+	-	-	+	+
<i>Reststoffen van afvalver- branding</i>	+	+	+	+	+	+	+	+
<i>Afval van energievoorzie- ning</i>	+	+	+	+	+	+	+	+
Afval van verlichting	-	+	-	+	+	-	+	-
Organisch afval	-	-	-	+	-	-	+	-
Specifiek ziekenhuisafval*	-	+	+	+	-	-	+	+
<i>Auto-afval</i>	+	+	+	+	+	+	+	+
Scheepsafvalstoffen	-	+	-	+	-	-	+	-
<i>Bouw- en sloopafval</i>	+	+	+	+	+	+	+	+
Verpakkingsafval	-	-	-	+	-	+	+	-
Wit- en bruingoed	+	+	-	+	0	+	+	+
Explosieve afvalstoffen en drukhouders	-	+	-	+	-	-	+	+
Kca en kga	+	+	-	+	0	-	+	-
Papier en karton	+	-	-	+	0	+	+	-
Kunststofafval	+	+	+	+	0	+	+	+
Textiel	+	-	-	+	0	+	+	+
Metaalafvalstoffen	+	-	+	-	0	+	+	-
<i>Ernstig verontreinigde grond</i>	+	+	+	+	0	+	+	+
Oliehoudende afvalstoffen	-	+	-	+	+	-	+	+
PCB-houdende afvalstof- fen	-	+	+	+	-	-	+	+
Shredderafval	+	+	+	+	-	+	+	-
Kabelreststoffen	+	-	-	+	-	-	+	-
Industrieel afvalwater	+	+	-	+	-	-	+	+
<i>Dierlijk afval</i>	+	+	+	+	+	+	+	+
Batterijen	+	+	-	+	-	-	+	-
Accu's	+	+	-	+	-	-	+	-

Oplosmiddelen en koude- middelen	+	+	-	+	-	-	+	-
Overige gevaarlijk afval- stoffen	+	+	-	+	-	-	+	-
Zuren, basen en metaal- houdende afvalwaterstro- men	+	+	-	+	-	-	+	-
Fotografisch afval	+	+	-	+	-	-	+	-
GFT-afval (VROM)	+	-	-	+	-	+	-	+

Toelichting keuzetabel:

- Bovenstaande afvalstromen zijn gebaseerd op het LAP – deel 2 Sectorplannen (met uitzondering van GFT-afval).
- + betekent positief in het kader van het onderzoek, – betekent negatief, en 0 betekent neutraal of onbekend.
- HH = handhaving
- OZ = onderzoek



## Bijlage 5: Literatuurlijst

- Aalders, M.V.C., M.H. Schaapman, Van 'boeven vangen' naar preventie van milieudelicten, Universiteit van Amsterdam - Samson, 2000.
- Addink, G.H. in: Milieurecht, Tjeenk Willink, 2001.
- Addink, G.H., Ch. W. Backes, Handhaving milieuregelgeving afvalstoffen, Universiteit Utrecht, 1998
- Algemene Rekenkamer, Douane en Douanita, onderzoek naar niet-fiscale douanetaken, 1999.
- Bakker, W., F. van Waarden, Ruimte rond regels, Boom, 1999.
- Biezeveld, G.A., Duurzame milieuwetgeving, Boom, 2002.
- Blomberg, A.B., F.C.M.A. Michiels, Handhaven met effect, VROM, 1997.
- Blomberg, A.B., F.C.M.A. Michiels, Samen sterk met maatwerk, VROM - VUGA, 1998.
- Commissie Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op niveau, 2001.
- Interprovinciaal overleg, Interprovinciale rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur, 2002
- KLPD / DVP, Inrichtings- en formatieplannen operationele diensten, 2002.
- KLPD / DOC en DVP, concept-Nota milieuhandhaving KLPD 'van alle markten thuis', 2003.
- KLPD / DOC, Service Level Agreement Dienst Verkeerspolitie, 2002.
- Landelijk afvalbeheerplan, Ministerie VROM, 2002.
- Michiels, F.C.M.A., De wet milieubeheer, Kluwer, 2003
- NPA-Onderzoeksgroep, Handhaving milieuwetten door Nederlandse politie, 2001.
- Provinciale Handhavingsplannen van Gelderland, Groningen, Overijssel, Flevoland, 2002.
- Raad van Hoofdcommissarissen, De toekomst van de politiemilieutaak, 2002.
- Vries, L. de, Milieuhandhaving Politie Brabant-Noord, Hogeschool IJsseland, 2000.
- VROM-Inspectie, Samenwerkingsovereenkomst Douane – Inspectie milieuhygiëne, 1997.
- VROM-Inspectie, Greep op granulaat. Ketenonderzoek naar de afvalstroom puin met accent op mobiele puinbrekers, 2001/19.
- VROM-Inspectie, Niet-herbruikbaar bouw- en sloopafval, 1999/8.
- VROM-Inspectie, TC2001. Landelijke afval- en milieugevaarlijke stoffen controle, 2001/190.
- VROM-Inspectie, Grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen per spoor, 2000/16.

- VROM-Inspectie, In slak en as. Ketenonderzoek naar het ontstaan van de afvalstoffen AVI-bodemassen en menggranulaat tot en met de toepassing daarvan als bouwstoffen in (infrastructurele) werken, 2002.
- VROM-Inspectie, Ketenonderzoek kabelafval, 2000/15.
- VROM-Inspectie, Grond van grenzeloze kwaliteit. Ketenonderzoek import en export verontreinigde grond, 2001/17.