

Handhaving buiten kantoortijd

Onderzoek naar het naleefgedrag van bedrijven buiten kantoortijd.



Handhaving buiten kantoortijd

Onderzoek naar het naleefgedrag van bedrijven buiten kantoortijd.

Versie 3.0 definitief

Afstudeeropdracht Hogeschool Utrecht 2013

Auteur

Student : R.H.P. (Robert) van den Dikkenberg
Adres : Kraaijenberg 7805
6601 RR Wijchen
Studentnummer : 1584290

School

Naam : Hogeschool Utrecht
Opleiding : Milieukunde Duaal
Adres : Nijenoord 1
3552 AS Utrecht
Docentbegeleider : drs. ing. Roger Klaver
Docentbegeleider : ing. Ron Heusdens

Bedrijf

Naam : Gemeente Arnhem
Adres : Eusebiusbuitensingel 53
6828 HZ Arnhem
Bedrijfsbegeleider : ing. Linda Migchelbrink

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie in het kader van de HBO opleiding Milieukunde dual, die ik heb gevolgd aan de Hogeschool Utrecht. Het onderzoek richt zich op het naleefgedrag van bedrijven buiten kantoor tijd en is uitgevoerd in opdracht van de Hogeschool Utrecht.

In september 2010 ben ik begonnen met deze opleiding. Het is een driejarige opleiding, die gevolgd werd naast een baan op milieugebied. Sinds november 2008 ben ik werkzaam als milieu-inspecteur bij de gemeente Arnhem. Ik houd me daar bezig met het toezicht en de handhaving bij bedrijven binnen de gemeente Arnhem. Deze taken zijn sinds 1 april 2013 overgegaan naar Omgevingsdienst Regio Arnhem. Daar ben ik nu in dezelfde functie werkzaam.

Voordat ik aan de opleiding begon, gaven velen om mij heen aan dat drie jaar wel erg lang is. Zelf had ik daar geen moeite mee en wilde, met de komst van de omgevingsdiensten in het vooruitzicht, graag beginnen. Een van de criteria voor de omgevingsdiensten is namelijk dat de toezichthouders milieu een hbo-niveau moeten hebben. Naast het verbreden van mijn kennis was dit een van de redenen om aan de opleiding te beginnen. Het volgen van de opleiding vond ik erg interessant en leerzaam. De jaren zijn echt voorbij gevlogen en nu ben ik al weer bezig met mijn afstudeeronderzoek.

Het volgen van een HBO opleiding naast een fulltime baan is op zich al zwaar. Daar komt voor mij nog bij dat tijdens de opleiding onze beide kinderen zijn geboren. De eerste, Levi, kwam net voor de start van de opleiding op 30 juli 2010. De tweede kwam precies tijdens een tentamenperiode. Op 15 januari 2012 is Vince geboren en twee dagen later had ik een tentamen. Het tentamen heb ik gelukkig goed gemaakt.

Wanneer ik terug kijk naar de studieperiode schieten vele momenten mij door het hoofd. Een van de mooiste en fijnste momenten is wel dat mijn lieve vrouw, Chantal, mij 's avonds koffie kwam brengen op mijn studeerkamer. Ik wil bij deze dan ook mijn vrouw hartelijk danken voor haar steun. Ook gaat mijn dank uit naar de gemeente Arnhem en Omgevingsdienst Regio Arnhem, die mij de mogelijkheid hebben gegeven deze studie te volgen.

R.H.P. van den Dikkenberg
Wijchen, mei 2013

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op het naleven van de milieuwetgeving door bedrijven buiten kantoortijd. Bedrijven om ons heen willen de bedrijvigheid steeds meer opvoeren. Het aantal koopzondagen neemt toe, terwijl het toezicht op de bedrijven hier niet in mee gaat. De controle op deze bedrijven ligt voornamelijk bij de gemeenten. Doorgaans worden de bedrijven alleen tijdens kantoortijd gecontroleerd. Maar er zijn ook bedrijven die werkzaamheden uitvoeren buiten kantoortijd. Het is niet duidelijk wat het naleefgedrag is van de bedrijven die ook werkzaamheden uitvoeren buiten kantoortijd. In het Rijnmondgebied is door een mede student tegelijkertijd een soort gelijk onderzoek uitgevoerd.

Deze scriptie is een afstudeeropdracht voor het behalen van het diploma Milieukunde aan de Hogeschool Utrecht.

Het doel van dit onderzoek is, inzicht te krijgen in het naleefgedrag van bedrijven buiten kantoortijd.

Als eerste is literatuurstudie gedaan naar handhaving buiten kantoortijd. Er is onderzocht of andere gemeenten of overheidsinstanties controles uitvoeren buiten kantoortijd en hoe dit is vastgelegd. Om te onderzoeken wat het naleefgedrag is van bedrijven, zijn buiten kantoortijd diverse bedrijven gecontroleerd. Om tot een objectieve lijst van bedrijven te komen is door middel van meerdere criteria een lijst met bedrijven samengesteld. Vervolgens is hier een representatief steekproefaantal van bedrijven van genomen. De bedrijven die naar voren kwamen zijn onderworpen aan een controle. Deze bedrijven zijn aan de hand van een checklist gecontroleerd op wet- en regelgeving. De controles zijn allemaal binnen de gemeente Arnhem en buiten kantoortijd uitgevoerd.

In diverse overheidsdocumenten en wetten worden eisen gesteld aan de manier van toezicht en handhaving. Er wordt niet aangegeven wanneer het toezicht moet worden uitgevoerd. In wet- en regelgeving wordt geen onderscheid gemaakt in controles tijdens, dan wel buiten kantoortijd. Het uitvoeren van reguliere controles bij gemeenten komt nagenoeg niet voor. Buiten kantoortijd worden wel regelmatig op projectbasis controles uitgevoerd door verschillende overheidsinstanties.

Uit de uitgevoerde controles is gebleken dat buiten kantoortijd meer bedrijven in overtreding zijn van de milieuwetgeving dan tijdens kantoortijd. Ook is het totaal aantal geconstateerde overtredingen buiten kantoortijd groter dan tijdens kantoortijd. Uit analyse van de resultaten is gebleken dat in deze controleronde garagebedrijven het meest in overtreding zijn. Van de geconstateerde overtredingen worden de meeste fouten gemaakt op de wijze van opslag van gevaarlijke stoffen.

Naast deze resultaten blijkt dat het niet bij elk bedrijf duidelijk is wie buiten kantoortijd de eind verantwoordelijkheid heeft. Ook is bij medewerkers niet altijd duidelijk hoe zij moeten handelen in een noodsituatie. Door verscheidene bedrijven werd weerstand geboden tegen de controle en is een controle buiten kantoortijd als ongebruikelijk opgemerkt.

Naar aanleiding van de resultaten kan geconcludeerd worden dat het naleefgedrag van de bedrijven, in dit onderzoek, buiten kantoortijd een stuk lager is dan tijdens kantoortijd.

Het is aan te bevelen om regelmatig reguliere controles uit te voeren buiten kantoortijd, om zo in te spelen op de huidige 24 uurseconomie.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Probleemstelling	1
1.3	Onderzoeksvragen	1
1.4	Doelstelling	2
1.5	Afbakening	2
1.6	Samenwerking	2
1.7	Leeswijzer	2
2.	Wetgeving	3
2.1	Algemeen	3
2.2	Wet milieubeheer	3
2.3	Wabo	4
2.4	Activiteitenbesluit milieubeheer	4
2.5	Publicatiereeks gevaarlijke stoffen	5
3.	Aanpak onderzoek	6
3.1	Literatuurstudie	6
3.2	Andere gemeenten	6
3.3	Selectie bedrijven	6
3.4	Uitvoeren controles	7
4.	Onderzoeksresultaten	9
4.1	Literatuurstudie	9
4.1.1	Kwaliteitscriteria KPMG	9
4.1.2	Integraal Toezicht Protocol	9
4.1.3	Adequaat niveau	9
4.1.4	Wetgeving	10
4.1.5	Handhavingsprojecten	10
4.2	Andere gemeenten	11
4.2.1	Gemeenten regio Arnhem	11
4.2.2	Gemeenten landelijk	11
4.3	Bevindingen controles	11
4.3.1	Resultaten uitgevoerde controles	11
4.3.2	Overtredingen	12
4.3.3	Branche	15
4.4	Overige bevindingen	16
4.5	Bevindingen DCMR	18
4.5.1	Achtergrond informatie	18
4.5.2	Uitvoeren controles	18
4.5.3	Resultaten uitgevoerde controles	19
5.	Conclusies	20
5.1	Literatuurstudie	20
5.2	Handhaving	20
5.3	Uitgevoerde controles	20
5.4	Overige bevindingen	20
5.5	Vergelijking DCMR	20

6. Aanbevelingen	21
Literatuur	22
Definities.....	23
Bijlagen.....	24
Bijlage 1: Checklist	26
Bijlage 2: Overzicht controles buiten kantoortijd	32
Bijlage 3: Overzicht controles tijdens kantoortijd	34
Bijlage 4: Plan van aanpak onderzoek.....	36

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Werktijden veranderen. Om ons heen horen we steeds vaker de term 24 uren economie. Meer bedrijven willen ruimere openingstijden. In de grote steden is het aantal koopzondagen sterk toegenomen. Dit geldt niet alleen voor de detailhandel, ook industriële bedrijven willen ruimere werktijden. Zo wil het Groningse recyclingbedrijf Hummel de bedrijvigheid opvoeren naar 24 uur per dag (Frisleek, 2010). De werktijden van toezicht op deze bedrijven groeit echter niet mee.

Bedrijven die gevaar, schade of hinder kunnen opleveren voor het milieu en de leefomgeving moeten zich houden aan wet- en regelgeving. Op deze manier wordt gewaarborgd dat we veilig kunnen wonen en dat het milieu beschermd wordt. De belangrijkste wet- en regelgeving voor bedrijven zijn de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Abm). In de wetten en regels zijn artikelen en voorschriften opgenomen waar bedrijven zich aan moeten houden om incidenten en overlast te voorkomen. Het bevoegde gezag, veelal de gemeente, is belast met het toezicht op de naleving van deze wetgeving. Dit is wettelijk vastgelegd en de gemeenten zijn zelfs verplicht om toezicht te houden bij de bedrijven. Het uitvoeren van reguliere controles door toezichthouders bij de bedrijven vinden veelal plaats van maandag tot en met vrijdag. Deze controles gebeuren bijna altijd tijdens kantoortijden: tussen 09.00 uur en 17.00 uur.

Maar er zijn ook bedrijven die 's avonds, 's nachts en/of in het weekend werkzaamheden uitvoeren. En dit worden er waarschijnlijk alleen maar meer. Steeds meer bedrijven willen buiten kantoortijd ook open zijn of werkzaamheden uitvoeren.

Kortom, buiten kantoortijd zijn de toezichthouders van de gemeente niet actief en is er geen toezicht. Dit roept vragen op.

Hoe zit dit dan eigenlijk? Betekent dit dat de bedrijven helemaal niet gecontroleerd worden? En hoe zit het met de veiligheid van omwonenden en de bescherming van het milieu? Bedrijven die in het weekend open zijn, hebben vaak inhuurkrachten in dienst om de werkzaamheden uit te voeren. Zijn zij wel op de hoogte van de regelgeving en weten zij wat ze moeten doen in geval van een calamiteit?

De taak om de bedrijven te controleren op de milieuwetgeving ligt, zoals gezegd, grotendeels bij de gemeenten. Het is aannemelijk te denken dat de politie deze taak dan op zich neemt buiten kantoortijd. Het controleren van bedrijven op de milieuwetgeving heeft bij de politie echter een lage prioriteit en komt nagenoeg nooit voor (politie, 2012). De bedrijven worden buiten kantoortijd nauwelijks gecontroleerd en zouden handelingen kunnen verrichten in afwijking van de wetgeving met alle gevolgen van dien.

1.2 Probleemstelling

De vraag die bij dit onderzoek hoort, op basis van de aanleiding, kan als volgt gedefinieerd worden:

In hoeverre houden bedrijven zich aan de milieuwetgeving buiten kantoortijd?

1.3 Onderzoeksvragen

Om een goed beeld van de probleemstelling te krijgen is het noodzakelijk om ook antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- Zijn er gemeentes waar wel controles worden uitgevoerd buiten kantoortijd?
- Zijn er andere overheidsinstanties die controles uitvoeren bij bedrijven buiten kantoortijd?
- Wat is het naleefgedrag van de bedrijven buiten kantoortijd?
- Welke overtredingen komen het meeste voor?
- Welke soorten bedrijven zijn buiten kantoortijd werkzaam?
- Is er ander, onbekwaam, personeel buiten kantoortijd aan het werk bij de bedrijven?
- Zijn er verschillen in het uitvoeren van een controle tijdens kantoortijd en buiten kantoortijd?
- Zijn de eventuele verschillen te verklaren?

In dit onderzoek zal getracht worden om antwoord te krijgen op deze vragen.

1.4 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in het naleefgedrag van bedrijven buiten kantoortijd. Vervolgens is gekeken in hoeverre het naleefgedrag buiten kantoortijd afwijkt van een controle tijdens kantoortijd.

Op basis van de resultaten moet blijken of het meerwaarde heeft om bij bedrijven controles uit te voeren buiten kantoortijd. Als aanvulling zal in dit rapport ook een aanbeveling komen. Aan de hand van de conclusie en aanbeveling kunnen andere gemeenten een weloverwogen beslissing nemen om binnen hun eigen gebied al dan niet controles uit te voeren buiten kantoortijd.

1.5 Afbakening

Het onderzoek richt zich alleen op de uitkomsten van de eerst uitgevoerde controle bij vooraf geselecteerde bedrijven. Het eventuele vervolgtraject, zoals het uitvoeren van hercontroles, valt niet onder dit onderzoek. Overtredingen van andere wetgeving, dan genoemd in hoofdstuk 3, worden niet meegenomen in de lijst met overtredingen, maar worden doorgegeven aan de betreffende instanties. Alle bedrijven die gecontroleerd zijn bevinden zich binnen de gemeente Arnhem en zijn buiten kantoortijd gecontroleerd.

1.6 Samenwerking

Medestudent Jeroen Lamens, werkzaam bij de DCMR Milieudienst Rijnmond, heeft in het Rijnmondgebied een soortgelijk onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek richt zich op bedrijven binnen de afdeling Toezicht en Handhaving Havens en Afval (hierna: THHA) van de DCMR. Er is gekozen voor bedrijven binnen de afdeling THHA van de DCMR, omdat dit onderzoek zich voornamelijk richt op gedragsregels met betrekking tot veiligheid en opslag van gevaarlijke stoffen. Het betreft in dit onderzoek alleen vergunningsplichtige bedrijven.

Deze controles zijn ook uitgevoerd buiten kantoortijd. De resultaten van dit onderzoek zijn vergeleken met de resultaten van het onderzoek binnen de gemeente Arnhem.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is de inleiding omschreven. De wetgeving die gehanteerd is, wordt uitgelegd in hoofdstuk 2. De aanpak van de literatuurstudie en hoe het onderzoek is uitgevoerd staan in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de literatuurstudie, het onderzoek bij andere overheidsinstanties en de bevindingen van de uitgevoerde controles weergegeven. De conclusies die naar aanleiding van dit onderzoek getrokken zijn staan in hoofdstuk 5 en de aanbevelingen komen in hoofdstuk 6 aan bod. Verder zitten er bij dit rapport diverse bijlagen.

Het rapport is geschreven door de heer R.H.P. van den Dikkenberg die ook alle bedrijfscontroles heeft uitgevoerd. Hij is daarbij begeleid door mevrouw L. Migchelbrink van de gemeente Arnhem.

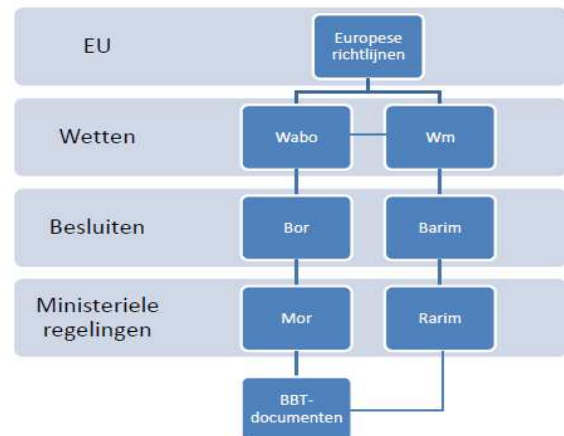
2. Wetgeving

2.1 Algemeen

De bescherming van het milieu is het uitgangspunt van milieuwetgeving in Nederland. De milieuwetgeving vindt voor een groot deel zijn oorsprong in Europese wetgeving. Binnen de Europese Unie zijn er richtlijnen vastgesteld waar de lidstaten van de Unie, en dus ook Nederland, zich aan dienen te houden. De Europese richtlijnen zijn in Nederland geïmplementeerd in wetgeving. Milieuwetgeving is onder andere te vinden in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), de Wet milieubeheer en tientallen, op deze wetten gebaseerde Algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB).

Een AMvB is een besluit van de regering waarin de inhoud van een wet nader is uitgewerkt. Deze aanpak is noodzakelijk, omdat een wet niet alles tot in de details kan regelen. In de wet staat welke onderdelen later nog nader uitgewerkt mogen worden. Zo verwijst de Wm naar het Abm, waarin de precieze voorschriften staan waar bedrijven zich aan moeten houden. Een AMvB hoeft niet in de Tweede en Eerste Kamer te worden behandeld. Daarmee is het een versnelde vorm van wetgeving. Een AMvB kan veel sneller worden aangepast dan een wet. Hiervan kan sprake zijn wanneer er nieuwe technieken beschikbaar zijn of door bepaalde gebeurtenissen.

In figuur 2.1 staan de afkortingen Barim en Rarim, dit staat voor Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer en voor Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer. Per 1 januari 2013 is dit veranderd in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer (hierna: Arm).



Figuur 2.1 Opbouw milieuwetgeving

Een nog verdere uitwerking na een AMvB is een ministeriële regeling. Dit is een regeling, gemaakt door een minister, waarin de inhoud van een wet of een AMvB nader is uitgewerkt. Zo zijn in de Arm de regels uit het Abm verder uitgewerkt. Een ministeriële regeling wordt gemaakt zonder medewerking van de ministerraad, Raad van State en beide Kamers. Een ministeriële regeling en een AMvB zijn beide versnelde vormen van wetgeving, omdat ze niet langs de Tweede en Eerste Kamer hoeven.

Een verschil is, dat een AMvB wel in de ministerraad wordt besproken en advies van de Raad van State nodig heeft, en een ministeriële regeling niet. Een ministeriële regeling is sneller in te voeren dan een AMvB. Die snelheid is mogelijk omdat een ministeriële regeling vaak een verdere uitwerking van een AMvB is.

Daarnaast wordt een ministeriële regeling in de Staatscourant gepubliceerd en een AMvB in het Staatsblad. De voornaamste wetgeving waarop tijdens de controles is gehandhaafd zijn hieronder verder uitgewerkt.

2.2 Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer is de belangrijkste milieuwet. Daarin staat hoe overheden, zoals gemeenten en provincies het milieu moeten beschermen. Deze wet bepaalt welk wettelijk gereedschap kan worden ingezet om het milieu te beschermen. De belangrijkste instrumenten zijn milieuplannen, milieuprogramma's, milieukwaliteitseisen, vergunningen, algemene regels en handhaving. Ook bevat de wet de regels voor financiële instrumenten, zoals heffingen, subsidies en schadevergoedingen.

De Wet milieubeheer geeft algemene regels voor verschillende onderwerpen, van stoffen en afvalstoffen tot handhaving, openbaarheid van milieugegevens en beroepsmogelijkheden. De Wm is op 1 maart 1993 ingegaan. Het bevat de algemene regels voor het milieubeheer. Meer specifieke regels worden uitgewerkt in besluiten, zoals het Abm. Wat dit besluit inhoudt wordt uitgelegd in paragraaf 2.4.

De controles die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd zijn voornamelijk op grond van het Abm en/of de verleende milieuvergunning. De overige aspecten die in de Wm geregeld zijn worden daarom verder buiten beschouwing gelaten.

2.3 Wabo

Sinds 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van kracht geworden. Met de komst van de Wabo wordt efficiëntie bij het bevoegd gezag beoogd. De ondernemer hoeft niet langer bij verschillende loketten verschillende vergunningen aan te vragen, maar vraagt voor al zijn voorgenomen plannen een geheel omvattende omgevingsvergunning aan.

Een voorbeeld is het laten bouwen van een nieuw bedrijfspand waarvoor een oud pand gesloopt dient te worden. De ondernemer moest voorheen een sloopvergunning, bouwvergunning en een milieuvergunning aanvragen bij verschillende instanties. Met de komst van de Wabo kan de ondernemer bij één loket een omgevingsvergunning aanvragen, deze bestaat dan uit de aspecten sloop, bouwen en milieu.

Tot 1 oktober 2010 was de vergunningplicht voor bedrijven geregeld in de Wm. Door de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is dit komen te vervallen. De vergunningplicht voor bedrijven is nu geregeld in de Wabo. Door de komst van de Wabo zijn oude milieuvergunningen van rechtswege omgevingsvergunningen geworden. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.

De Wabo verwijst voor milieuwetgeving geldend voor bedrijven naar de Wm. De meer inhoudelijke milieuvoorschriften waar een bedrijf zich aan dient te houden zijn op de Wm gebaseerd. De Wabo kent een tweetal uitvoeringsregelingen, te weten het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (hierna: Mor). Bijlage 1 van het Bor geeft aan wanneer er sprake is van een 'bedrijf' als bedoeld in de Wabo. Deze aanwijzing gebeurt op basis van de activiteiten die het bedrijf uitvoert. In bijlage 1 van het Bor is ook geregeld wanneer een omgevingsvergunning verplicht is. Verder staat er in dit besluit welk bestuursorgaan belast is met de handhaving en verlening van de omgevingsvergunning van het betreffende bedrijf, oftewel wie het bevoegde gezag is. Wanneer een bedrijf niet vergunningsplichtig is, valt deze onder de werking van het Abm.

2.4 Activiteitenbesluit milieubeheer

De Wabo regelt, in combinatie met het Bor, de vergunningplicht van bedrijven. Bedrijven die niet vergunningsplichtig zijn vallen onder algemene regels. Deze algemene regels zijn opgenomen in een uitvoeringsregeling van de Wm, te weten het Activiteitenbesluit milieubeheer (ook wel aangeduid als het Activiteitenbesluit). Dit geldt overigens niet voor elke vorm van bedrijvigheid. Op basis van de activiteiten die een vergunningsplichtig bedrijf uitvoert gelden ook bepaalde voorschriften die vermeld staan in het Abm.

Het Abm is op 1 januari 2008 in werking getreden. In de eerste hoofdstukken van het Abm zijn algemeen geldende voorschriften opgenomen, deze voorschriften zijn voor alle bedrijven gelijk, bijvoorbeeld geluidsnormen en voorschriften over bodem en afvalbeheer. In de daarop volgende hoofdstukken van het besluit staan de verschillende activiteiten die mogelijk door een bedrijf worden uitgevoerd. Het Abm is gebaseerd op activiteiten die binnen een bedrijf worden uitgevoerd, vandaar de naam: Activiteitenbesluit. Zo zijn bijvoorbeeld activiteiten met betrekking tot metaal in één paragraaf te vinden: bewerking van metalen, lassen, solderen enzovoort. Het voordeel van deze op activiteiten gebaseerde opzet is, dat alle bedrijven die onder het Abm vallen zich bij het uitvoeren van hun activiteiten aan dezelfde voorschriften moeten houden. Zo gelden bijvoorbeeld voor alle autogarages gelijke voorschriften over hoe de opslag van gevaarlijke stoffen moet plaatsvinden. Algemeen geldende regels zorgen ervoor dat in het hele land eenduidigheid wordt gecreëerd over hoe in Nederland wetgeving op milieugebied ten uitvoer wordt gebracht.

Bij het onder algemene regels brengen van Nederlandse bedrijven moest gekeken worden naar wat er voorheen allemaal in de milieuvergunningen geregeld werd en hoe dit vertaald kon worden naar algemeen geldende regels. Er is gekozen voor een systematiek waarbij zogenaamde 'doelvoorschriften' zijn opgenomen in het Abm. De aard en strekking van deze doelvoorschriften zijn gebaseerd op het principe van de best beschikbare technieken. Doelvoorschriften geven aan wat het beoogde doel is van de opgelegde voorschriften, bijvoorbeeld het beschermen van de bodem.

Middelvoorschriften geven inhoud aan de doelvoorschriften, dat wil zeggen, ze schrijven voor hoe het doel moet worden bereikt. De middelvoorschriften zijn verder uitgewerkt in een andere uitvoeringsregeling, namelijk de Activiteitenregeling milieubeheer. In de Arm wordt aangegeven met welke Best Beschikbare Techniek (hierna: BBT-documenten) het voorschrift bereikt kan worden. Groot voordeel van deze systematiek is dat, in tegenstelling tot het aanpassen van een wet, de BBT-documenten redelijk snel zijn aan te passen. Zo kan er continu ingesprongen worden op de laatste 'stand der techniek' en blijven de voorschriften in de BBT-documenten up to date.

Zoals gezegd regelt het Abm de voorschriften waar bedrijven zich aan moeten houden. Het Abm deelt de bedrijven in verschillende type inrichtingen. Dit zijn:

- Type A-inrichtingen, de bedrijven met weinig of geen negatieve invloed op het milieu. Voor deze groep (o.a. kantoren, banken, zorginstellingen, huisartsen, peuterspeelzalen) geldt een 'licht regime', dat wil zeggen: geen meldingsplicht en ook geen vergunningsplicht. Wel moeten zij aan bepaalde eisen en regels van het Abm voldoen.
- Type B-inrichtingen, de bedrijven met mogelijke invloed op het milieu. Deze groep (o.a. detailhandel, horeca, garages, transport, tankstations) valt onder het speciale regime van het Abm, dit wil zeggen: meldingsplicht. Daarnaast moeten deze bedrijven aan alle eisen en regels van het Abm voldoen.
- Type C-inrichtingen, de bedrijven met een grote kans op negatieve gevolgen voor het milieu. Deze groep moet een omgevingsvergunning voor milieu aanvragen. Daarnaast is voor deze groep (met uitzondering van de meer complexe IPPC-bedrijven) ook een aantal regels uit het Abm van toepassing.

Tijdens dit onderzoek zijn uitsluitend type B en C-inrichtingen gecontroleerd.

In de wetgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen handhaving tijdens kantoortijd dan wel buiten kantoortijd. Er kan 24 uur per dag gehandhaafd worden en de bedrijven moeten zich hier dan ook 24 uur per dag aan houden. De voorschriften uit de wet- en regelgeving moeten 24 uur per dag nageleefd worden. Enig verschil is er wel, met name op het gebied van geluidsvoorschriften, deze zijn 's avond en 's nachts strenger dan overdag.

2.5 Publicatiereeks gevaarlijke stoffen

In bovengenoemde wetgeving wordt vaak verwezen naar diverse publicatiereeksen gevaarlijke stoffen (hierna: PGS). De Publicatiereeks is een handreiking voor bedrijven die gevaarlijke stoffen produceren, transporteren, opslaan of gebruiken en voor overheden die zijn belast met de vergunningverlening en het toezicht op deze bedrijven. Op basis van de actuele stand der techniek wordt een overzicht gegeven van voorschriften, eisen, criteria en voorwaarden, die kunnen worden toegepast bij vergunningverlening, het opstellen van algemene regels en het toezicht op deze bedrijven. In de publicatiereeks wordt zoveel mogelijk op integrale wijze aandacht besteed aan arbeidsveiligheid, milieuveiligheid, de transportveiligheid en de brandveiligheid.

Voor de toepassing van de Publicatiereeks geldt het gelijkwaardigheidsbeginsel. Dit houdt in dat een bedrijf voor andere maatregelen kan kiezen dan in deze richtlijnen zijn opgenomen. In de praktijk betekent dit, dat tijdens het vooroverleg, in het kader van een melding of in de vergunningaanvraag gegevens moeten worden overgelegd waaruit blijkt dat minimaal een gelijkwaardige bescherming van het milieu, arbeidsbescherming of brandveiligheid kan worden bereikt. Het bevoegd gezag beoordeelt, bijvoorbeeld in het kader van de vergunningverlening, of melding uiteindelijk of met de toepassing van het andere middel een gelijkwaardige bescherming kan worden bereikt.

Bij het uitvoeren van de controles zijn de volgende Publicatiereeksen geraadpleegd:

- PGS 15 Opslag van verpakte gevaarlijk stoffen, en;
- PGS 30 Vloeibare brandstoffen: bovengrondse tankinstallaties en afleverinstallaties

3. Aanpak onderzoek

3.1 Literatuurstudie

Om tot dit rapport te komen is literatuurstudie gedaan op het gebied van handhaving buiten kantoortijd. Om voldoende informatie te krijgen zijn onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu benaderd. Ook is navraag gedaan binnen de gemeente Arnhem naar besluitstukken en jaarverslagen.

Door de commissie Mans werd in juli 2008 een rapportage uitgebracht over de milieu- en bouwhandhaving. In deze rapportage werd onder andere aanbevolen om landelijk met 25 verplichte regionale omgevingsdiensten te komen. Sinds 1 april 2013 zijn in Nederland deze omgevingsdiensten in werking getreden en voeren zij de meeste taken op het gebied van Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH-taken) voor de gemeenten uit. Om ervoor te zorgen dat deze omgevingsdiensten de taken op een adequate en robuuste manier uitvoeren is het rapport "Eindrapport kwaliteitscriteria versie 2.0 deel A en B" door KPMG opgesteld.

Aangezien de gemeente Arnhem, waar dit onderzoek heeft plaatsgevonden, al haar VTH-taken bij Omgevingsdienst Regio Arnhem heeft ondergebracht is het KPMG rapport nadrukkelijk bestudeerd. Verder is gebruik gemaakt van literatuur die in de literatuurlijst aan het einde van dit rapport zijn vermeld.

3.2 Andere gemeenten

Uit navraag is gebleken dat binnen de gemeente Arnhem niet is vastgelegd wanneer reguliere controles bij bedrijven moeten worden uitgevoerd. Hierover is ook geen besluit genomen. Het staat vrij om te allen tijden een controle uit te voeren. De controles worden echter voornamelijk tijdens kantoortijd uitgevoerd, met enkele uitzonderingen na. Om te bekijken hoe dit bij andere gemeenten geregeld is, zijn de volgende gemeenten rondom Arnhem benaderd:

- o Gemeente Lingewaard
- o Gemeente Renkum
- o Gemeente Rheden
- o Gemeente Overbetuwe
- o Gemeente Zevenaar

Er is gekozen voor deze gemeenten, omdat op moment van schrijven de taken met betrekking tot Vergunningen, Toezicht en Handhaving van deze gemeenten bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem zijn ondergebracht. Bij deze gemeenten is gevraagd naar beleidstukken en handhavingprotocollen. Naast de bovengenoemde gemeenten is landelijk gezocht naar informatie, omtrent handhaving buiten kantoortijd, bij andere gemeenten.

3.3 Selectie bedrijven

Binnen de gemeente Arnhem wordt via een softwareprogramma, *MPM4all*, bijgehouden welke bedrijven er binnen de gemeente Arnhem aanwezig zijn en welke activiteiten zij ontplooiën. Ook wordt in *MPM4all* bijgehouden wanneer het bedrijf voor het laatst gecontroleerd is, onder welke categorie het valt en of het bedrijf vergunningsplichtig, dan wel meldingsplichtig is. De bedrijven die geen van beide zijn, staan ook in *MPM4all*. Vanuit *MPM4all* is een uitdraai gemaakt van alle bedrijven met als activiteit de opslag van gevaarlijke stoffen. Vervolgens zijn de bedrijven er uitgefilterd die:

- geen werkzaamheden uitvoeren buiten kantoortijd;
- niet meldingsplichtig zijn;
- niet omgevingsvergunningsplichtig zijn;
- tankstations zijn;
- niet onder het bevoegd gezag van de gemeente vallen (op basis van het Bor), of;
- een omgevingsvergunning hebben op basis van het vuurwerkbesluit.

Nadat bovenstaande is toegepast, bleven er in totaal 110 bedrijven over die in aanmerking kwamen om gecontroleerd te worden buiten kantoortijd. Deze bedrijven zijn al een keer tijdens kantoortijd gecontroleerd. Zodoende wordt het eventuele verschil tussen een controle binnen kantoortijd en buiten kantoortijd inzichtelijk gemaakt.

Om een objectief beeld te krijgen van het naleefgedrag van deze bedrijven is het niet noodzakelijk om alle 110 bedrijven te controleren. Van deze 110 bedrijven is een representatief steekproefaantal genomen. De methode van de steekproef is op basis van de Military standard 105D. De Military standard 105D is ontwikkeld om van een totale hoeveelheid van geproduceerde goederen een bepaalde deelhoeveelheid voor een steekproef in aanmerking te laten komen om de kwaliteit te testen. Zo hoeft niet de complete voorraad te worden getest. Er is voor deze methode gekozen, omdat het in dit onderzoek ook gaat om de kwaliteit (naleefgedrag) van een product (bedrijf). Om uiteindelijk het exacte aantal steekproeven te bepalen is gebruik gemaakt van een tabel uit de Military standard 105D. Deze tabel is weergegeven in afbeelding 3.1.

Om een representatief aantal steekproeven te verkrijgen zijn de volgende stappen doorlopen. Het aantal te controleren bedrijven is 110, dit betekent volgens de tabel een partijomvang van 91 tot 150. Vervolgens is het strengste testniveau gekozen, letter G. Bij de letter G hoort een steekproef aantal van 32.

MIL STD 105D																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																															
TABLE I				TABLE II-A																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
Sample size code letters				Single sampling plans for normal inspection (Master table)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																											
Lot or batch size	General inspection levels		Sample size code letter	Sample size	Acceptable Quality Levels (normal inspection)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
	Level Normally Used II	III			0.010 0.015 0.025 0.040 0.065 0.10 0.15 0.25 0.40 0.65 1.0 1.5 2.5 4.0 6.5 10 15 25																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
					Ac Re Ac Re Ac Re Ac Re Ac Re Ac Re Ac Re Ac Re Ac Re Ac Re Ac Re Ac Re Ac Re																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
2 to 8	A	A	B	A	2	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓

Afbeelding 3.1 Tabel Military Standard 105D (wikipedia.org)

Om een objectieve lijst te krijgen van 32 bedrijven, zijn alle 110 bedrijven in Excel gezet. Daarna zijn met behulp van de functie "aselect" 32 bedrijven naar voren gekomen die gecontroleerd zijn. Wanneer een bedrijf toch dicht bleek te zijn of failliet, werd het eerst volgende bedrijf op de lijst gecontroleerd. Op deze manier zijn 32 bedrijven daadwerkelijk gecontroleerd. De bedrijven zijn allemaal zonder voor aankondiging gecontroleerd.

3.4 Uitvoeren controles

De geselecteerde bedrijven zijn gecontroleerd op de wet- en regelgeving die o.a. gesteld staan in:

- De Wm;
- De Wabo;
- Het Abm;
- Het Arm;
- Diverse PGS richtlijnen, en;
- De omgevingsvergunning.

Om te zorgen dat ieder bedrijf op dezelfde punten gecontroleerd werd, zijn de controles met behulp van een checklist uitgevoerd. Deze checklist bevat aandachtspunten die tijdens de controle in ieder geval bekeken moesten worden. De aandachtspunten zijn op basis van bovenstaande wetten en regels samengesteld. De checklist is chronologisch opgebouwd, zodat deze tijdens de controle stapsgewijs kon worden ingevuld.

Als eerste werden de gegevens over het bedrijf gevraagd, daarna volgde een omschrijving van de activiteiten die plaatsvinden en vervolgens kwamen de te controleren aandachtspunten aan bod. Alle bevindingen zijn op de checklist vermeld. Een voorbeeld van de gehanteerde checklist is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd. Deze checklist komt overeen met de checklist die gebruikt wordt voor controles tijdens kantoortijd. In de checklist die gebruikt is tijdens dit onderzoek zitten echter meer algemene vragen, zoals wie op moment van controle eindverantwoordelijke is.

Op het moment dat de controles zijn uitgevoerd, werden de bevindingen hiervan in een overzicht "Buiten kantoortijd" gezet. Dit overzicht is als bijlage 2 bij dit rapport gevoegd. Per controle is in dit overzicht aangegeven wat voor soort bedrijf het is, welke overtredingen zijn geconstateerd en eventuele opmerkingen. Om inzichtelijk te krijgen wat er bij de vorige controle is geconstateerd, zijn de dossiers van de bezochte bedrijven doorgenomen. De bezoekverslagen en de verzonden brieven van de vorige controle zijn geraadpleegd. Deze bevindingen zijn in een overzicht "Tijdens kantoortijd" gezet. Dit overzicht is als bijlage 3 bij dit rapport gevoegd.

De namen van de bedrijven zijn in verband met de privacy vervangen voor een nummer. Wel is vermeld om wat voor bedrijf het gaat. Per bedrijf is aangegeven of er tijdens de controle een overtreding is geconstateerd. Vervolgens is door middel van een kruisje aangegeven wat er overtreden werd.

Om de verschillen tussen de controles buiten en tijdens kantoortijd inzichtelijk te maken, zijn de bevindingen van beide controles in een staafdiagram gezet. Hierin wordt aangegeven welke overtredingen buiten kantoortijd en welke tijdens kantoortijd zijn geconstateerd. Ook zijn de aantallen in het staafdiagram verwerkt. Op deze manier is duidelijk zichtbaar waar de verschillen zitten. Vervolgens zijn de bedrijven ingedeeld in verschillende branches, om zo aan te tonen welke bedrijven het meest in overtreding zijn. Aangezien er niet van elke branche evenveel bedrijven zijn gecontroleerd, zijn de aantallen in percentages weergegeven.

De bedrijven zijn gecontroleerd door een toezichthouder van de gemeente Arnhem. Tijdens de controle is legitimatie getoond en is uitleg gegeven van de controle en waarom deze buiten kantoortijd plaats vond. Alle 32 bedrijven zijn gecontroleerd in de periode tussen 20 februari 2013 en 10 april 2013. De controles vonden plaats op dinsdag- en woensdagavond en 's zaterdags overdag.

De afdeling handhaving van de gemeente Arnhem bestaat uit drie toezichthouders, waaronder de onderzoeker zelf. Regelmatig is gezamenlijk een bedrijf gecontroleerd, waardoor een standaard manier van controle is opgebouwd. Op basis hiervan kan worden uitgegaan, dat de vorige controles tijdens kantoortijd op dezelfde wijze zijn uitgevoerd als tijdens dit onderzoek. Nieuwe bedrijven binnen de gemeente Arnhem krijgen altijd meteen een opleveringscontrole. Alle bedrijven die nu buiten kantoortijd zijn gecontroleerd, zijn ook al een keer tijdens kantoortijd gecontroleerd. Dit kan zijn door de onderzoeker zelf of door een van de twee andere collega's. Alle toezichthouders zijn 4 jaar of langer in dienst. De geselecteerde bedrijven zijn allemaal minstens 1 keer per 3 jaar gecontroleerd.

4. Onderzoeksresultaten

4.1 Literatuurstudie

Hieronder staan de bevindingen naar aanleiding van de literatuurstudie.

4.1.1 Kwaliteitscriteria KPMG

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is voornamelijk gekeken naar de rapportage van KPMG. In samenwerking met 90 praktijkdeskundigen heeft KPMG in 2009 en 2010 gewerkt aan het opstellen van kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Uiteindelijk heeft KPMG de resultaten voorgelegd aan een projectgroep, bestaande uit het Rijk, IPO, VNG en UvW. Deze hebben de resultaten getoetst en uiteindelijk vastgesteld. Er werd geacht dat de uitvoerende instanties van VTH-taken per 1 januari 2011 voldoen aan de vastgestelde kwaliteitscriteria uit het rapport "Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma deel A en B 2.0". Ook is dit rapport het uitgangspunt waaraan een omgevingsdienst moet voldoen. Deze werden daarom mede aan de hand van dit rapport opgezet. De omgevingsdiensten zijn uiteindelijk op 1 april 2013 gestart.

Met de kwaliteitscriteria wordt antwoord gegeven op de vraag of een organisatie in principe in staat is om de taken en bijbehorende operationele activiteiten uit te voeren. Het geeft eisen voor de minimaal benodigde deskundigheid voor de uitvoering van deze taken en de continuïteit daarvan. De inhoudelijke criteria hebben betrekking op:

- inhoudelijke elementen probleemanalyse, beleid, strategie en (uitvoering) programma;
- diepgang toetsing bouwvergunning;
- diepgang toezicht bouwfase;
- wijze van toezicht ter plaatse;
- toepassing landelijke sanctiestrategie, en;
- landelijke prioriteiten toezicht en handhaving.

4.1.2 Integraal Toezicht Protocol

Tegelijk met het ontwikkelen van de kwaliteitscriteria liep het project "Integraal Toezicht Protocol". Het Integraal Toezicht Protocol (hierna: iTP) geeft de mogelijkheid om checklisten te maken voor een controlebezoek. In deze checklisten worden alle activiteiten benoemd die te maken hebben met milieu, brandveiligheid en bouw. Tevens wordt bij deze checklisten onderscheid gemaakt in de beleidsvelden en wordt de diepgang van de controleaspecten weergegeven.

Het project is uitgevoerd door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht, Platform milieuhandhaving grote gemeenten, Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding en de Rijksoverheid. Dit had als doel om het toezicht bij bedrijven gecoördineerd uit te voeren wat zou moeten leiden tot lastenverlichting bij de overheid en het bedrijfsleven. Het iTP is op 30 september 2010 opgeleverd en sindsdien voor iedereen beschikbaar.

4.1.3 Adequaat niveau

Het document "adequaat niveau 2008" van de VROM Inspectie is gericht op het verkrijgen van een algemeen beeld van het functioneren van de gemeente met betrekking tot de taakvelden Bouwen, Ruimtelijke Ordening en Milieu. In het "adequaat niveau 2008" zijn de, naar het oordeel van de VROM Inspectie, voor de uitvoeringspraktijk belangrijkste uitvoeringsactiviteiten opgenomen. Uit dit document is gebleken dat afspraken zijn gemaakt op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening en milieu. Deze afspraken houden voornamelijk in dat gemeenten voor het uitvoeren van taken op de genoemde taakvelden jaarprogramma's en beleidsstukken moeten maken. Ook moeten zij aangeven hoe zij deze taken gaan uitvoeren en moeten er jaarverslagen worden gemaakt.

In de bovenstaande stukken wordt voornamelijk aangegeven op welke wijze de overheidsinstanties zorg moeten dragen voor het uitvoeren van handhavingstaken. In geen van de stukken is omschreven wanneer het toezicht moet worden uitgevoerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen tijdens kantoortijd en buiten kantoortijd.

4.1.4 Wetgeving

Om de gestelde eisen met betrekking tot het formuleren van handhavingsbeleid, uitvoeringsprogramma, uitvoeringsorganisatie, borging van middelen, monitoring en periodieke rapportage, zijn deze eisen wettelijk vastgelegd. Deze wettelijke eisen zijn terug te vinden in onder andere het Bor en de Mor. In hoofdstuk 7 van het Bor staat onder meer welke taken het bestuursorgaan moet uitvoeren. Op welke wijze de taken moeten worden uitgevoerd is vastgelegd in hoofdstuk 10 van de Mor.

4.1.5 Handhavingsprojecten

Tijdens de literatuurstudie is opgemerkt dat diverse overheidsinstanties regelmatig op projectbasis handhavingsacties uitvoeren buiten kantoortijd. Hieronder worden drie van deze gevonden projecten verder uitgewerkt.

Provincie Gelderland

Toeziethouders van de provincie Gelderland voeren sinds 2007 controles uit buiten kantoortijd tijdens de "Operatie Nachtuil". De provincie controleert wel vaker buiten kantoortijd, maar meestal op grond van meldingen of klachten. Operatie Nachtuil voegt hier aan toe dat een groot aantal bedrijven onverwacht en massaal op één avond en nacht worden gecontroleerd. Uit de evaluatie van de afgelopen jaren blijkt dat er een preventieve werking uitgaat van de actie (provincie Gelderland, 2012). Er zijn tijdens de operatie in 2012, 109 bedrijven bezocht waarvan er 37 open waren. Bij deze 37 bedrijven zijn bij 10 bedrijven overtredingen geconstateerd. De overtredingen hadden betrekking op het niet in orde hebben van het bedrijfsnoodplan, een verkeerde opslag van gasflessen en gevaarlijke stoffen tot niet goed afgesloten bedrijventerreinen. De operatie wordt eenmaal per jaar uitgevoerd.

Provincie Noord-Holland

Ook de toezichthouders van de provincie Noord-Holland hebben in 2012 in een weekend controles uitgevoerd. Het doel was om te onderzoeken of de bedrijven zich ook in het weekend aan de milieuwetten houden. De bedrijven werden onder andere gecontroleerd op de inname en opslag van goederen, geur- en stofoverlast, orde en netheid op het terrein en de openingstijden. De bezochte bedrijven gaven aan erg verrast te zijn met een controle in het weekend. In totaal hebben de inspecteurs 28 controles uitgevoerd, waarbij 5 overtredingen zijn geconstateerd (provincie Noord-Holland, 2012).

Milieudienst Noord-West Utrecht

Buiten de provincie en gemeente komen ook bij andere handhavinginstanties soortgelijke projecten voor. Het regionaal milieuteam van de politie Utrecht en de Milieudienst Noord-West Utrecht hebben in juli 2011 controles uitgevoerd bij 18 LPG-tankstations in diverse gemeenten. De controles gebeurden in het weekend, omdat dan vaak inval- of vakantiekrachten werken. Hetgeen ook voor dit onderzoek aanleiding is geweest. Als zij alleen achter een balie staan, moeten ook zij weten wat te doen wanneer er een ongeluk gebeurt op een tankstation. Slechts 7 van de 18 LPG-tankstations waren volgens de Milieudienst en de politie in orde (Tankpro, 2011).

De genoemde acties zijn echter allemaal op projectbasis en vinden niet regulier plaats. Ook kan worden opgemerkt dat de aanleiding van het uitvoeren van deze projecten overeenkomen met de aanleidingen voor dit onderzoek. Verder valt op dat tijdens het uitvoeren van deze projecten de bedrijven verrast waren met een controle buiten kantoortijd. Bij geen van de onderzochte projecten is een vergelijking gemaakt tussen een controle tijdens kantoortijd en buiten kantoortijd.

4.2 Andere gemeenten

Om inzichtelijk te krijgen hoe handhaving buiten kantoortijd bij andere gemeenten is geregeld zijn een aantal gemeenten benaderd. Als eerste zijn de gemeenten Lingewaard, Renkum, Rheden, Overbetuwe en Zevenaar benaderd. Vervolgens is ook bij andere gemeenten in Nederland om informatie gevraagd.

4.2.1 Gemeenten regio Arnhem

Uit de jaarverslagen van de gemeenten rondom Arnhem is gebleken dat geen van de onderzochte gemeenten structureel reguliere controles uitvoert buiten kantoortijd. Ook bij deze gemeenten is geen besluit genomen waarin staat dat controles buiten kantoortijd moeten worden uitgevoerd. Het staat ook bij deze onderzochte gemeenten vrij om controles uit te voeren wanneer noodzakelijk, ook buitenkantoortijd.

Gebleken is dat binnen de gemeente Lingewaard veel loonwerkbedrijven zijn gevestigd. De eigenaar of medewerkers daarvan zijn overdag vaak elders aan het werk. De controles worden uitgevoerd na 18.00 uur wanneer medewerkers en eigenaar weer op het bedrijf zijn. Bij de gemeente Lingewaard is niet omschreven wanneer controles moeten worden uitgevoerd. Ook hier is vrijheid en controles worden alleen buiten kantoortijd uitgevoerd wanneer dit noodzakelijk wordt geacht of in geval van een klacht.

4.2.2 Gemeenten landelijk

In het Uitvoeringsprogramma Bouwen & Milieu van de gemeente Drechterland staat dat in 2012 de milieutoezichthouders één keer per kwartaal een avond en een dagdeel in het weekend controles hebben uitgevoerd (gemeente Drechterland, 2010). Eén van de doelen is om aspectcontroles uit te voeren bij bedrijven of in bepaalde gebieden. De controles richtten zich op zaken die specifiek buiten kantoortijden moesten worden gecontroleerd. Het andere doel was om buiten kantoortijden bepaalde delen van de gemeente te inspecteren. Hierbij ging het om activiteiten op bedrijfsterreinen, zoals het wassen van motorvoertuigen, sleutelen aan motorvoertuigen en overige illegale activiteiten. Bij de gemeente Drechterland is wel vastgelegd om controles uit te voeren buiten kantoortijd. Ook hier, net als bij de projecten genoemd in hoofdstuk 4.2, gaat het niet om reguliere controles, maar om aspectcontroles en doelgerichte acties. Een vergelijking tussen tijdens kantoortijd en buiten kantoortijd is niet gemaakt.

Uit het Uitvoeringsprogramma 2011 van de gemeente Harderwijk is gebleken dat door de huidige beschikbare personele capaciteit helemaal geen weekend en avondcontroles worden uitgevoerd (gemeente Harderwijk, 2011).

Per gemeente lopen de taken met betrekking tot handhaving buiten kantoortijd nogal uiteen.

4.3 Bevindingen controles

In deze paragraaf worden de bevindingen van de uitgevoerde controles behandeld. De resultaten zijn op basis van veldonderzoek en de controles zijn allemaal fysiek uitgevoerd.

4.3.1 Resultaten uitgevoerde controles

Voor dit onderzoek zijn 32 bedrijven buiten kantoortijd gecontroleerd. Tijdens het uitvoeren van de controles bleek dat 5 bedrijven niet meer bestonden, omdat deze failliet waren of het bedrijf was verhuisd naar een andere gemeente. Om toch tot het aantal van 32 bedrijven te komen is bij constatering van een gesloten bedrijf het eerstvolgende bedrijf op de lijst gecontroleerd. Er zijn in totaal 37 adressen bezocht om controles uit te voeren. De controles zijn allemaal buiten kantoortijd uitgevoerd, waarvan in totaal 5 keer op een zaterdag, 5 keer op een dinsdagavond en één keer op een woensdagavond. De avondcontroles vonden plaats ná 19.00 uur en op zaterdag tussen 09.00 uur en 16.00 uur.

Tijdens het uitvoeren van de controles voor dit onderzoek is bij 15 van de 32 bedrijven een overtreding geconstateerd van de te controleren wet- en regelgeving. Deze geconstateerde overtredingen zijn in een overzicht (bijlage 2) gezet.

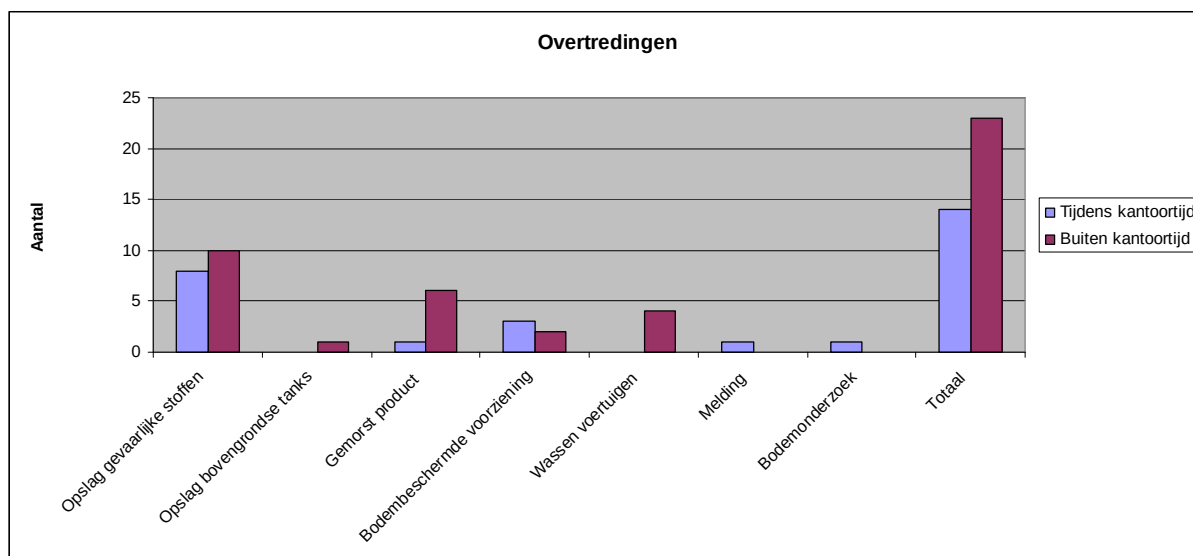
Om het naleefgedrag te bepalen is het aantal bedrijven waar geen overtreding is geconstateerd gedeeld door het totaal aantal bedrijven. Het naleefgedrag is, omgerekend in procenten, $17/32 \times 100\% = 53\%$ tijdens reguliere controles buiten kantoortijd. Het naleefgedrag van 53% is op basis van deze controleronde vastgesteld. Uit de jaaroverzichten van de gemeente Arnhem is gebleken dat het gemiddelde naleefgedrag van de bedrijven tijdens kantoortijd veel hoger is, namelijk 70%. Dit is echter een beperking ten opzichte van het onderzoek, aangezien dit het naleefgedrag is van alle bedrijven. Ook bedrijven die geen werkzaamheden uitoefenen buiten kantoortijd.

Om dit te verhelpen is het naleefgedrag tijdens kantoortijd van de 32 bedrijven, die nu buiten kantoortijd zijn gecontroleerd, uitgerekend. Tijdens kantoortijd is bij 9 van de 32 bedrijven een overtreding geconstateerd. Bij de overige 23 bedrijven is geen overtreding van de te controleren wetten geconstateerd. Met behulp van een berekening is het naleefgedrag vast te stellen op $23/32 \times 100\% = 73\%$, hetgeen aardig overeenkomt met de jaarcijfers van de gemeente Arnhem.

Vergeleken met de controles tijdens kantoortijd is het naleefgedrag buiten kantoortijd lager. Wel moet worden opgemerkt dat het hier gaat om het naleefgedrag van bedrijven tijdens reguliere controles.

4.3.2 Overtredingen

Bij een aantal bedrijven is meer dan één overtreding geconstateerd. Het totaal aantal overtredingen op basis van de uitgevoerde controles buiten kantoortijd is 23. Het aantal overtredingen dat tijdens kantoortijd is geconstateerd is 14. Dit betekent een stijging van 9 overtredingen ten opzichte van de controles tijdens kantoortijd. Uitgedrukt in percentages is het aantal overtredingen dat geconstateerd is buiten kantoortijd gestegen met 65%. Tijdens het uitvoeren van de controles tijdens kantoortijd en buiten kantoortijd zijn 7 verschillende activiteiten overtreden. Met betrekking tot de activiteit opslag van gevaarlijk stoffen zijn de meeste overtredingen geconstateerd. Het overig aantal overtredingen per activiteit staat in grafiek 4.1.



Grafiek 4.1 Aantal overtredingen per activiteit

Uit grafiek 4.1 blijkt dat 5 verschillende activiteiten overtreden zijn buitenkantoortijd en 7 verschillende activiteiten tijdens kantoortijd. Dit verschil komt doordat het niet melden en het niet indienen van een bodemonderzoek het geval was bij nieuw opgerichte bedrijven. De controles die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd hebben alleen plaats gevonden bij bedrijven die reeds eerder bezocht zijn. De geconstateerde overtredingen worden op de volgende pagina verder uitgewerkt.

Opslag gevaarlijke stoffen

Bij het opslaan van gevaarlijke stoffen moet voldaan worden aan de artikelen uit het Abm, de Arm en de voorschriften uit de PGS 15. De meest voorkomende overtreding is het overschrijden van de ondergrens voor de opslag van gevaarlijke stoffen. Een bedrijf mag tot de ondergrens gevaarlijke stoffen opslaan buiten een opslagvoorziening, zie hiervoor tabel 4.1. Zo mag een bedrijf bijvoorbeeld 25 liter lichtontvlambare vloeistof, ADR Klasse 3, opslaan buiten een opslagvoorziening. Wil het bedrijf meer opslaan dan moet dit in een goedgekeurde opslagvoorziening.

Bij 1 bedrijf was geconstateerd dat de zelfsluitende toegangsdeur, welke gekoppeld is aan de brandmeldinginstallatie, geblokkeerd was met rolcontainers. Verder is bij 2 bedrijven een opslagvoorziening wel aanwezig, maar stond een merendeel van de aanwezige gevaarlijke stoffen niet in deze opslagvoorziening. Ook ontbraken vaak de verbodsborden op deze opslagvoorzieningen. De bouwkundige staat van de opslagvoorzieningen waren in alle gevallen in orde.



Afbeelding 4.1 Opslagvoorziening voor gevaarlijke stoffen (hiltra.com)

Gevaar overeenkomstig de ADR-klasse en ondergrenzen		
Zonder bijkomend gevaar	Verpakkingsgroep	Ondergrens in kilogram of liter
Alle klassen en de CMR stoffen	I	1
2	n.v.t.	50
(UN 1950 Spuitbussen & UN 2037 Houders, klein, gas)		
3	II	25
3	III	50
4.1, 4.2, 4.3	II en III	50
5.1	II en III	50
6.1	II en III	50
6.2 categorie I3, I4	II en III	50
Totaal voorgaande klassen	–	50
8	II en III	250
9	II en III	250
2 (Gasflessen)	n.v.t.	125 liter waterinhoud
Gewasbeschermingsmiddelen en biociden		400

Tabel 4.1 Ondergrenzen voor gevaarlijke stoffen (bron: Abm)

Opslag bovengrondse tanks

Vloeibare stoffen worden veelal opgeslagen in bovengrondse stationaire of mobiele opslagtanks. Vooral garagebedrijven hebben zulke opslagtanks voor de opslag van motorolie en afgewerkte olie. Bij deze manier van opslag moet voldaan worden aan het gestelde in het Abm, de Arm en met name de PGS 30.

Het gaat bij de controles op de opslagtanks voornamelijk over de aanleg en aansluiting van de opslagtanks. Wanneer de opslagtanks eenmaal goed zijn aangelegd vinden er nauwelijks overtredingen plaats. Tijdens de controle bij een garagebedrijf is inderdaad geconstateerd dat de opslagtank voor afgewerkte olie niet goed was aangesloten. De tank was niet voorzien van een ontluichtingsleiding die in open verbinding met de buitenlucht stond.



Afbeelding 4.2 Opslagtank (brekupa.nl)

Gemorst product

Een veel voorkomende overtreding is het morsen van vloeibare stoffen die niet meteen worden opgeruimd. Vooral wanneer het om bodembedreigende stoffen gaat moeten deze meteen worden opgeruimd. Deze overtreding is tijdens het uitvoeren van de controles ook veel tegengekomen en komt op de tweede plaats van meest geconstateerde overtredingen. Vooral bij garagebedrijven is deze overtreding het meest geconstateerd. Bij meerdere bedrijven zijn de middelen, zoals absorptiekorrels, om de het gemorste product op te ruimen wel aanwezig. Het gebeurt echter niet altijd meteen.



Afbeelding 4.3 Gemorste olie bij een garagebedrijf
(foto: Van den Dikkenberg)

Bodembeschermde voorziening

Om de bodem te beschermen moeten stoffen worden opgeslagen boven bodembeschermende voorzieningen. Dit kan zijn een vloeistofdichte- of vloeistofkerende vloer of een lekbak. Aan deze voorzieningen en het gebruik daarvan zijn voorschriften verbonden en worden maatregelen genoemd in wet- en regelgeving waar bedrijven zich aan moeten houden. Een regelmatig voorkomende overtreding is dat bodembedreigende vloeistoffen niet zijn opgeslagen boven een bodembeschermde voorziening. In veel gevallen is door het aanschaffen van een lekbak de overtreding opgelost.

Wassen van voertuigen

Het wassen van motorvoertuigen of onderdelen daarvan mag alleen plaatsvinden op een gekeurde vloeistofdichte vloer. Bij 4 bedrijven was dit niet in orde. Deze overtredingen zijn allemaal op een zaterdag geconstateerd. Bij 1 bedrijf was wel een vloeistofdichte vloer aanwezig, maar hadden de medewerkers geen zin om deze eerst vrij te maken. Er stond materiaal opgeslagen en daarom is de auto buiten de vloer gewassen. De eigenaar van dit bedrijf gaf later aan dit te betreuren en zei dat hij zijn medewerkers al meerdere keren hier op had gewezen. De eigenaar was tijdens de controle niet op het bedrijf aanwezig. In dit geval is sprake van een typisch geval van een overtreding ten tijde dat leidinggevend personeel niet aanwezig is.



Afbeelding 4.4 Auto gewassen boven een niet gekeurde vloer
(foto: Van den Dikkenberg).

4.3.3 Branche

Om inzichtelijk te maken welke 15 van de 32 bedrijven het meest in overtreding zijn, zijn de gecontroleerde bedrijven ingedeeld in 4 verschillende branches. Er is gekeken naar de activiteiten die de bedrijven ontplooiën, vervolgens zijn de bedrijven waarbij de activiteiten overeenkwamen ondergebracht onder een branche en is aan de branche een naam toegekend. Vervolgens is in percentage het aantal controles per branche in een grafiek gezet, grafiek 4.2. Hieronder wordt per branche aangegeven welke bedrijven tot die branche zijn toegekend.

Auto

Hieronder wordt verstaan de bedrijven die te maken hebben met het onderhoud en reparatie van motorvoertuigen. De bedrijven die hier onder vallen zijn:

- Autogarage
- Motorgarage
- Camper dealer

Opslag van materiaal

In deze branche zijn de bedrijven ondergebracht waar nagenoeg geen werkzaamheden worden uitgevoerd en waar voornamelijk sprake is van opslag. De bedrijven die hier onder vallen zijn:

- Groothandel
- Distributie centrum
- Verhuur bedrijf
- Sleepdienst
- Dakdekkers bedrijf
- Opslag revalidatiehulpmiddelen

Procesindustrie

Bedrijven waar sprake is van productie zijn onderverdeeld in deze branche. De bedrijven die hier onder vallen zijn:

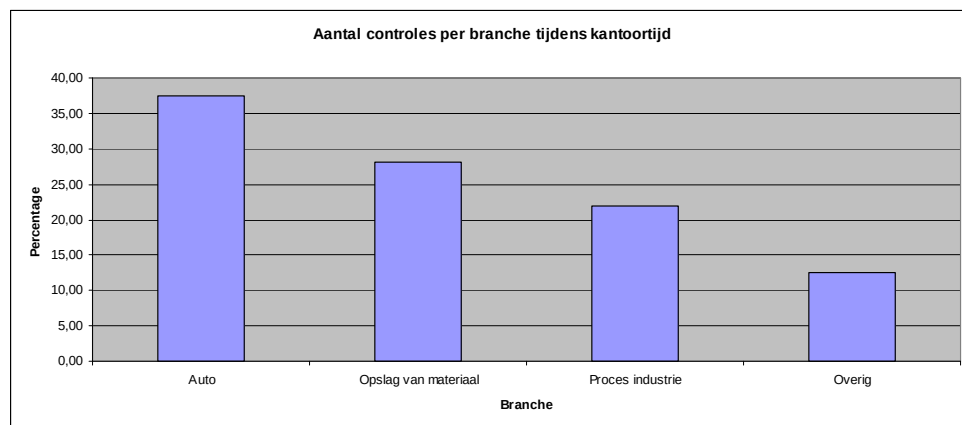
- Kunststof fabriek
- Drukkerij
- Rubber fabriek
- Lasbedrijf
- Houtbewerkingbedrijf

Overig

De overige bedrijven zijn zo specifiek dat deze onderverdeeld zijn in de branche overig. De bedrijven die hier onder vallen zijn:

- Schade herstelbedrijf
- Laboratorium
- Poets bedrijf

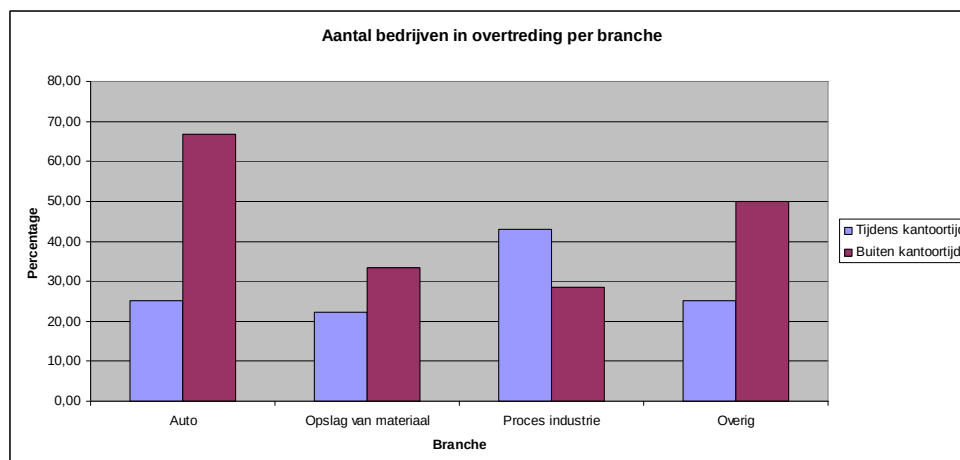
Het aantal controles per branche is weergegeven in grafiek 4.2. Af te lezen is dat de meeste controles hebben plaats gevonden in de autobranche, namelijk 37,5%.



Grafiek 4.2 Aantal controles per branche

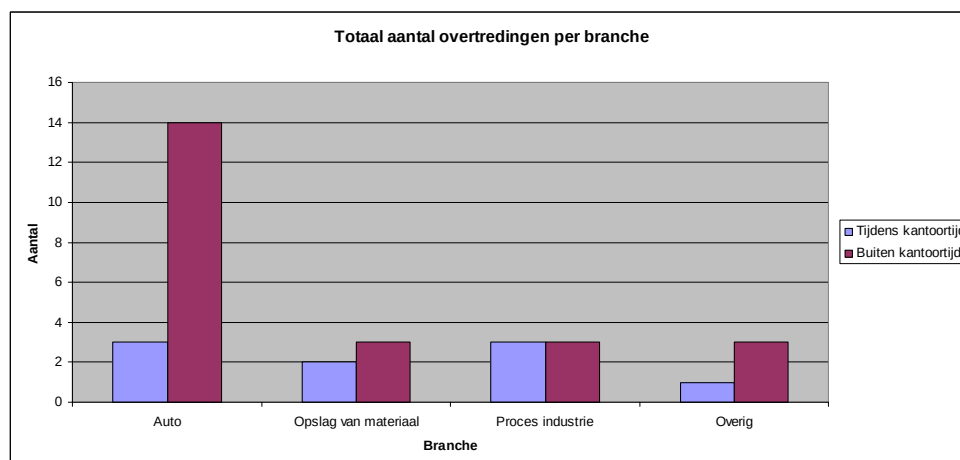
Het aantal geconstateerde overtredingen per branche is weergegeven in grafiek 4.3. Om een reëel beeld te creëren is het aantal overtredingen in percentages weergegeven.

Uit de grafiek is af te lezen dat in de autobranche de meeste bedrijven in overtreding zijn, als tweede is dat bij de groep overig. Verder is te zien dat tijdens kantoortijd in de branche van de procesindustrie meer bedrijven in overtreding zijn dan buiten kantoortijd.



Grafiek 4.3 Aantal bedrijven in overtreding per branche

Zoals eerder genoemd zijn er in totaal 23 overtredingen geconstateerd. Uit de controles is gebleken dat de meeste overtredingen in de autobranche voorkomen. In totaal 14 van de 23 overtredingen zijn in deze branche geconstateerd. Van de overige branches is het totaal aantal overtredingen weergegeven in grafiek 4.4.



Grafiek 4.4 Totaal aantal overtredingen per branche

4.4 Overige bevindingen

Tijdens het uitvoeren van de controles is niet alleen gekeken naar het naleven van de milieuwetgeving door de bedrijven. Zoals in de checklist is vermeld begon elke controle met een paar algemene vragen. Dit is gedaan om een beeld te krijgen van het bedrijf zelf.

Het is tijdens het uitvoeren van de controles opgevallen dat er op een controle buiten kantoortijd anders gereageerd wordt door bedrijven dan op een controle tijdens kantoortijd. Bij het uitvoeren van de controles buiten kantoortijd is door bijna elk bedrijf naar het legitimatiebewijs van de toezichthouder gevraagd. Het gaat hier om een legitimatiebewijs waarop staat dat de persoon toezichthouder is als bedoeld in artikel 5.11 van de Awb. Tijdens kantoortijd komt het vragen naar het legitimatiebewijs nagenoeg nooit voor. Dit is relatief opvallend aangezien de controles zijn uitgevoerd in dienstkleiding en gebruik is gemaakt van een opvallend voertuig van de gemeente Arnhem. Wanneer een controle tijdens kantoortijd wordt uitgevoerd gebruikt de toezichthouder dezelfde materialen.

Ook is opgevallen dat de bedrijven meer weerstand bieden bij het binnen laten van de toezichthouder. De bedrijven gaven aan geen tijd te hebben en vonden het te woord staan van de toezichthouder meer iets voor de bedrijfsleiding. Door een van de bedrijven is zelfs de vraag gesteld of ze verplicht waren om mee te werken omdat het zaterdag was. In een ander geval werd in alle haast de bedrijfsleider gebeld, aangezien de medewerkers van het bedrijf overrompeld waren door de controle en niet wisten wat ze moesten doen. Dit laatste komt doordat er buiten kantoortijd vaak inhuurkrachten of scholieren met een bijbaan aan het werk zijn.

De controles buiten kantoortijd hebben vooral gezorgd voor een verrassingseffect. Eén bedrijf heeft de volgende dag, nadat er 's avonds een controle heeft plaats gevonden, contact gezocht met de toezichthouder. Het bedrijf gaf aan verrast te zijn met het deze avondcontrole en stelde de vraag: "Jullie komen toch alleen overdag?". De vraag waarom er nu op zaterdag wordt gecontroleerd werd ook veelvuldig gesteld. Vaak werd er door de bedrijven gevraagd: "Jullie werken toch alleen doordeweeks?". Uit de literatuurstudie, vernoemd in hoofdstuk 4.1.5, is gebleken dat de bedrijven tijdens het uitvoeren van de controles een soortgelijke reactie gaven. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het bij diverse bedrijven diep geworteld zit dat controles normaliter tijdens kantoortijd worden uitgevoerd.

Na wat al genoemd is vielen de antwoorden op de vraag wie op moment van controle eindverantwoordelijk is nogal op. Gebleken is dat bij meerdere bedrijven de medewerkers elkaar aanwijzen na het stellen van de vraag wie er eindverantwoordelijk is. Het is niet altijd duidelijk wie de eindverantwoording heeft buiten kantoortijd.

Ook bij het stellen van de vraag wat het protocol is van het bedrijf in geval van een calamiteit, gaven meerdere medewerkers aan dat ze zich zelf zo snel mogelijk uit de voeten zouden maken. Hoewel begrijpelijk, kwam alarmeren van overheidsdiensten niet in hen op. Terwijl zij juist kennis hebben van het bedrijf en van wat er binnen ligt opgeslagen. Juist van hen wordt verwacht dat ze beschikbaar blijven voor de gealarmeerde diensten. De medewerkers kunnen de hulpdiensten van de nodige informatie voorzien. Vooral voor bedrijven met handelingen met gevaarlijke stoffen is dit van groot belang.



Afbeelding 4.5 Controle in de nachtelijk uren (foto: Van den Dikkenberg)

Het uitvoeren van controles buiten kantoortijd brengt ook nadelen met zich mee. Door de duisternis zijn bedrijfterreinen moeilijker te bezichtigen en vaak zijn de hoofdingangen van het bedrijf afgesloten. Het is dan zaak om op een andere manier de aandacht van de medewerkers te krijgen om het bedrijf überhaupt binnen te kunnen komen. Bij een bedrijf was de leidinggevende van de werkplaats tijdens de controle in het weekend niet aanwezig. De sleutel van de kast met gevaarlijke stoffen was in zijn bezit. Hierdoor kon de kast niet worden geopend om te worden geïnspecteerd.

Op de controles buiten kantoortijd zijn ook positieve reacties gekomen. Door de medewerkers van het distributiecentrum werd de controle buiten kantoortijd als positief ervaren. Bij dit bedrijf vinden de meeste activiteiten juist in de avonduren plaats. Het hele proces van de verdeling van de pakketten gebeurt 's avonds en 's nachts. Overdag zijn alle chauffeurs onderweg om de pakketten te bezorgen en gebeurt er binnen het bedrijf eigenlijk niets.

Ook zijn er bedrijven geweest die het goed vonden dat er buiten kantoortijd controles werden uitgevoerd. Ze juichten het zelfs toe. Wel moet worden opgemerkt dat bij deze bedrijven geen overtredingen zijn geconstateerd.

4.5 Bevindingen DCMR

Medestudent Jeroen Lamens heeft in het Rijnmondgebied een soortgelijk onderzoek uitgevoerd. In deze paragraaf worden de bevindingen van dit onderzoek uitgewerkt.

4.5.1 Achtergrond informatie

Het onderwerp van de afstudeeropdracht is het onderzoeken van het naleefgedrag van bedrijven buiten kantoortijd. De bedrijven die in het kader van het onderzoek zijn gecontroleerd, zijn alle gelegen binnen het werkgebied van de DCMR Milieudienst Rijnmond.

In dit onderzoek is een pilot gestart naar het steekproefsgewijs buiten kantoortijden controleren van bedrijven. Daarnaast is gecontroleerd of het aanwezige personeel voldoende vakbekwaam en op de hoogte is van de binnen het bedrijf geldende veiligheidsprocedures.

Dit onderzoek richt zich op de bedrijven binnen de afdeling THHA van de DCMR. Er is gekozen voor de bedrijven binnen de afdeling THHA van de DCMR, omdat dit onderzoek zich voornamelijk richt op gedragsregels met betrekking tot veiligheid en opslag van gevaarlijke stoffen. Het betreft alleen vergunningsplichtige bedrijven.

De bedrijvenlijst bestaat uit circa 300 bedrijven. Van deze bedrijven is, net als het onderzoek in de gemeente Arnhem, een representatief steekproefaantal genomen op basis van de Military Standard 105D. De bedrijven zijn gecontroleerd op basis van postcode om de controles zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Op deze manier zijn de controles geheel aselekt qua bedrijfstype. Eventuele hercontroles die voortvloeien uit de uitgevoerde controles zijn verder buiten beschouwing gelaten.

4.5.2 Uitvoeren controles

De bedrijven zijn op vrijdagavond van 19.00 uur tot 0.00 uur en op zaterdag van 07.00 uur tot 12.00 uur gecontroleerd. De controles hebben plaats gevonden in de maanden november en december in 2012 en in de maand maart in 2013. In deze periode zijn 124 bedrijven bezocht en 64 gecontroleerd.

De bedrijven die binnen de steekproef van het onderzoek vielen, zijn bezocht en gecontroleerd op 7 aspecten, waaronder aanwezigheid van gekwalificeerd personeel en omgaan met gevaarlijke stoffen. De bevindingen zijn in een checklist vast gelegd.

Per bedrijf zijn de gemaakte overtredingen geregistreerd. Het aantal overtredingen van de gecontroleerde bedrijven buiten kantoortijd is afgezet tegen het aantal overtredingen van de gecontroleerde bedrijven tijdens kantoortijd. Het aantal bedrijven dat tijdens kantoortijd is gecontroleerd is 303. Bij deze bedrijven is in 2012 de standaardcontrole uitgevoerd. Omdat de standaardcontrole breder is dan de controle buiten kantoortijd, zijn de controles van de bedrijven tijdens kantoortijd per bedrijf bekeken. De overtredingen die niet vallen binnen de 7 aspecten zijn niet meegenomen.

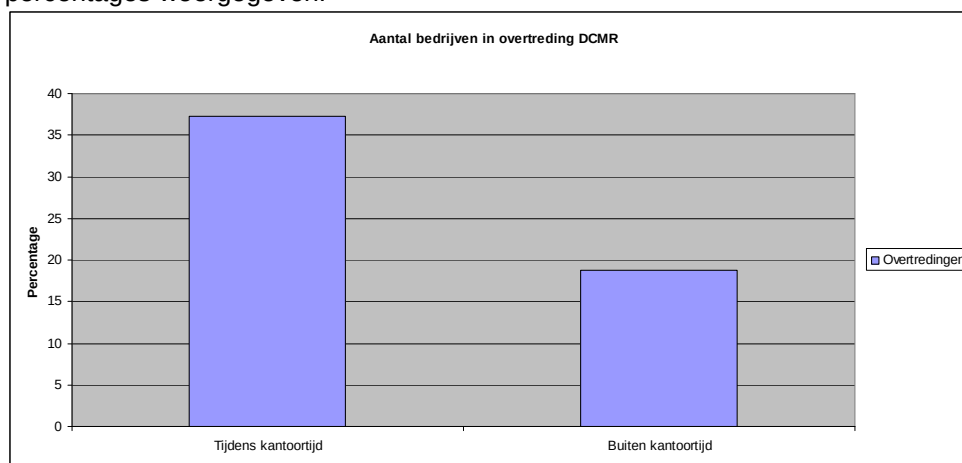
Van de gecontroleerde bedrijven is per bedrijf geregistreerd of de eindverantwoordelijke van het bedrijf voldoende op de hoogte is van de geldende veiligheidsprocedures. Dit is gecontroleerd door de toezichthouder middels het opvragen van deze procedures. Op de checklist is genoteerd of de eindverantwoordelijke voldoende op de hoogte is. Ook hier is weer het aantal keren dat de eindverantwoordelijke onvoldoende op de hoogte is, afgezet tegen het aantal keren van de bedrijven tijdens kantoortijd.

4.5.3 Resultaten uitgevoerde controles

Het onderzoek in het Rijnmondgebied heeft naast het controleren van bedrijven buiten kantoortijd, nog twee andere aspecten waar onderzoek naar is gedaan. Dit zijn het onderzoeken van het klachtenpatroon van de geselecteerde bedrijven en het interviewen van collega toezichthouders. Voor een vergelijking van de onderzoeken in respectievelijk Arnhem en Rijnmond worden alleen de resultaten van de uitgevoerde controles gebruikt. De andere twee onderzochte aspecten van het onderzoek in het Rijnmondgebied worden verder buiten beschouwing gelaten.

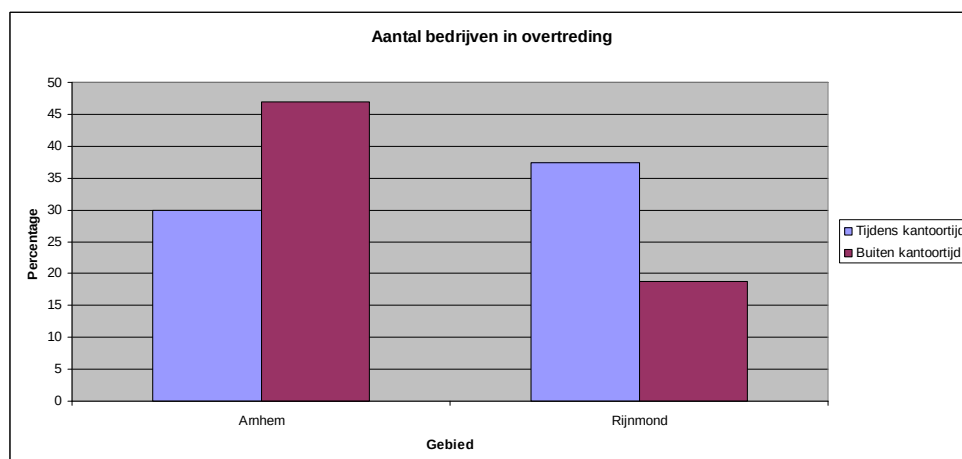
In afwijking van dit onderzoek binnen de gemeente Arnhem, zijn in het Rijnmondgebied alleen haven- en afvalgerelateerde bedrijven gecontroleerd.

Tijdens kantoortijd zijn door de DCMR, in 2012, 303 bedrijven gecontroleerd. Bij 113 bedrijven is een overtreding geconstateerd op één van de 7 controleaspecten. Buiten kantoortijd zijn in totaal 64 bedrijven gecontroleerd waarvan 12 bedrijven in overtreding waren. Deze gegevens zijn in grafiek 4.5 weergegeven. Om een goede vergelijking te maken zijn het aantal bedrijven dat in overtreding is in percentages weergegeven.



Grafiek 4.5 Aantal bedrijven in overtreding in het Rijnmondgebied

Uit de grafiek is op te maken dat, in tegenstelling tot het onderzoek in Arnhem, in het Rijnmondgebied minder bedrijven in overtreding zijn buiten kantoortijd. De verschillen tussen Arnhem en het Rijnmondgebied zijn weergegeven in grafiek 4.6.



Grafiek 4.6 Aantal bedrijven in overtreding in Arnhem en Rijnmond

Het aantal bedrijven in overtreding tijdens kantoortijd is in Arnhem lager dan in het Rijnmondgebied. Daarentegen is het aantal bedrijven in overtreding buiten kantoortijd in Arnhem een stuk hoger dan in het Rijnmondgebied. Een beperking in de uitkomsten is dat de bedrijven in Arnhem onderworpen zijn aan een reguliere controle en de bedrijven in het Rijnmondgebied aan een aspectcontrole.

5. Conclusies

Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen onderstaande conclusies worden getrokken.

5.1 Literatuurstudie

In de onderzochte literatuur wordt duidelijk omschreven waaraan uitvoerende instanties moeten voldoen op het gebied van ruimtelijk ordening, bouw en milieu. Ook zijn kwaliteitseisen gesteld aan de VTH-taken. Overheidsinstanties moeten zorgen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de geldende voorschriften, op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten. Bestuursorganen worden echter vrijgelaten met betrekking tot het indelen van de taken. Dit wil zeggen dan niet is vastgelegd wanneer en op welk tijdstip deze taken moeten worden uitgevoerd. De wetgeving geeft geen beperkingen met betrekking tot het tijdstip van het uitvoeren van een controle. Het uitvoeren van controles bij bedrijven kan geheel naar eigen inzicht worden ingedeeld.

5.2 Handhaving

Uit de verslagen van de handhavingsacties blijkt dat veel bedrijven verrast waren met een controle buiten kantoortijd. Hieruit kan worden opgemaakt dat bedrijven redelijk op de hoogte zijn van de werktijden van de controlerende instanties. Op projectbasis worden regelmatig door overheidsinstanties controles uitgevoerd bij bedrijven buiten kantoortijd. Bij navraag bij de onderzochte gemeenten blijkt dat het uitvoeren van reguliere controles buiten kantoortijd nauwelijks voor komt. Controles buiten kantoortijd gebeurt voornamelijk op projectbasis of in het geval van een bijzondere situatie, klacht of melding.

5.3 Uitgevoerde controles

Naar aanleiding van de uitgevoerde controles blijkt dat het naleefgedrag van bedrijven buiten kantoortijd lager is dan tijdens kantoortijd. De meeste bedrijven die dit onderzoek in overtreding waren behoren tot de autobranche. Bij 17 bedrijven is buiten kantoortijd geen overtreding geconstateerd. Tijdens kantoortijd was dit bij 23 bedrijven. Buiten kantoortijd houdt in dit onderzoek 53% van de gecontroleerde bedrijven zich aan de onderzochte milieuwetgeving.

Buiten kantoortijd zijn bij de gecontroleerde bedrijven in totaal 23 overtredingen geconstateerd ten opzicht van 14 tijdens kantoortijd. Hiervan zijn de meeste overtredingen op het gebied van de opslag van gevaarlijke stoffen geconstateerd.

5.4 Overige bevindingen

Doordat de controles buiten kantoortijd zijn uitgevoerd heeft dit tot verrassende reacties geleid bij diverse bedrijven. Dit is bij de literatuurstudie ook al opgevallen. Als een soort schrikreactie werd ook meer weerstand geboden bij de controles. Bij bijna ieder bedrijf moest een legitimatiebewijs worden overhandigd. Het uitvoeren van een controle buiten kantoortijd vraagt om een andere aanpak en meer overtuigingskracht van de toezichthouder.

Door de afwezigheid van leidinggevend personeel, het niet kunnen openen van kasten en andere praktische zaken brengt een controle buiten kantoortijd ook nadelen met zich mee. Bij meerdere bedrijven is het onderling tussen de medewerkers niet duidelijk wie buiten kantoortijd de eindverantwoordelijkheid heeft. Ook is bij sommige bedrijven niet omschreven hoe men moet handelen in noodsituaties en ontbreekt vaak het verantwoordelijkheidsgevoel bij de medewerkers. In geval van een calamiteit is het voor de hulpdiensten in zo'n situatie lastig om ter plaatse goede informatie te krijgen over het bedrijf.

5.5 Vergelijking DCMR

De controles welke uitgevoerd zijn door de DCMR milieudienst Rijnmond in het Rijnmondgebied zijn geen reguliere controles. De bedrijven zijn gecontroleerd op vooraf bepaalde aspecten. De controles in Arnhem zijn reguliere controles. Op basis van deze feiten kan geen conclusie worden getrokken over de resultaten van de uitgevoerde controles.

6. Aanbevelingen

Op grond van de behaalde resultaten en conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gemaakt.

Uit de literatuurstudie en de uitgevoerde controles blijkt dat diverse bedrijven verrast waren door de controle buiten kantoortijd. Het is niet ondenkbaar dat bedrijven dit onderling zullen communiceren. De controles buiten kantoortijd zullen dan een preventieve werking hebben. Het lijkt erop dat het bij een aantal bedrijven diep geworteld zit dat reguliere controles normaliter tijdens kantoortijd worden uitgevoerd. Overheidsinstanties doen er goed aan om met enige regelmaat controles uit te voeren buiten kantoortijd.

Tijdens dit onderzoek zijn in totaal 23 overtredingen geconstateerd. Een ruime meerderheid hiervan heeft betrekking op de opslag van gevaarlijke stoffen. Het controleren van de opslag van gevaarlijke stoffen zal tijdens controles de aandacht moeten hebben.

Buiten kantoortijd is het niet altijd duidelijk wie de eindverantwoording heeft binnen het bedrijf en hoe men moet handelen in geval van een noodsituatie. Het opvragen van de noodprocedure, tijdens het uitvoeren van een controle, kan duidelijkheid geven over hoe dit is geregeld binnen het bedrijf.

Controles buiten kantoortijd vragen om een andere aanpak. Door hier op voorbereid te zijn, kunnen de controles buiten kantoortijd op een correcte wijze worden uitgevoerd. Het dragen van opvallende kleding, het meenemen van een goede checklist en het legitimatiebewijs horen daar zeker bij.

Binnen de Omgevingsdienst Regio Arnhem is het "nieuwe werken" geïntroduceerd. Bij dit "nieuwe werken" hoort ook het mobiele werken. Toezichthouders kunnen tijdens het uitvoeren van controles digitaal milieudossiers inzien en checklisten raadplegen. Daarnaast zijn de werktijden doordeweeks verruimd naar 22.00 uur 's avonds. Op deze manier kunnen 's avonds reguliere controles uit worden gevoerd. Overheidsinstanties doen er goed aan om in te spelen op de huidige 24 uurseconomie.

Literatuur

- Afstuderen IGO (n.d.) *Eindrapport*. Verkregen op 26 februari 2013 van <https://onderwijsteams.sharepoint.hu.nl/fnt/IGOafstuderen/studenten/Basissite%20info/Eindrapport.aspx?PageView=Shared>
- Foto titelblad. Bron: www.actie-radius.nl
- Gemeente Drechterland (2012). *Uitvoeringsprogramma Bouwen & Milieu 2012/2013*.
- Gemeente Harderwijk (2010). *Uitvoeringsprogramma 2011*.
- Integraal Toezicht Protocol (n.d.) *Checklist generator*. Verkregen op 22 februari 2013 van <http://www.toezichtprotocol.nu/drupal/documenten/gebruiksfase>
- KPMG (2009). *Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma 2.0 deel A*.
- KPMG (2009). *Eindrapportage ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma 2.0 deel B*.
- Lamens, J.J. (2013). *Milieucontroles buiten kantoortijd*. Concept bachelorscriptie, Hogeschool Utrecht, Utrecht, Nederland.
- Mans, J.H.H, commissie Mans (2008). *Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving*.
- Provincie Gelderland (2012) *Handhavers op pad tijdens Operatie Nachtuil*. Verkregen op 25 februari 2013 van <http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/21/472.html>
- Provincie Noord-Holland (2012) *Provincie controleert bedrijven in weekend*. Verkregen op 25 februari 2013 van <http://www.noord-holland.nl/web/Actueel/Nieuws/Artikel/Provinciecontroleert-bedrijven-in-weekend.htm>
- Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen 15:2011 versie 1.1 (2012). *Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen*.
- Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen 30:2011 versie 1.0 (2012). *Vloeibare brandstoffen bovengrondse tankinstallaties en afleverinstallaties*.
- Regio Utrecht (2011) *Doelen en prioriteiten*. Verkregen op 19 april 2012 van http://www.politie.nl/Utrecht/Overdtkorps/doelen_en_prioriteiten.asp
- Sluis, B. van (2010) *Hummel Leek wil langer open*. Verkregen op 6 mei 2013 van <http://www.frisleek.nl/Loods%205/12-5-2010%20DvhN.pdf>
- Tankpro (2011) *Onbemand LPG-tankstation aangetroffen bij controle Utrecht*. Verkregen op 25 februari 2013 van <http://www.tankpro.nl/brandstof/2011/07/13/onbemand-lpg-tankstation-aangetroffen-bij-controle-utrecht/>
- VROM Inspectie (2008). *Beschrijving van het adequate niveau 2008*.
- www.infomil.nl laatste raadpleging op 27 april 2013
- www.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl laatste raadpleging op 2 mei 2013
- www.wetten.overheid.nl laatste raadpleging 8 mei 2013
- www.rijksoverheid.nl laatste raadpleging 2 mei 2013
- www.toezichtprotocol.nu laatste raadpleging 5 mei 2013

Definities

Abm	: Activiteitenbesluit milieubeheer
ADR	: Europese regeling vervoer gevaarlijke stoffen (Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route)
AMvB	: Algemene Maatregel van Bestuur
Arm	: Activiteitenregeling milieubeheer
Awb	: Algemene wet bestuursrecht
Bestuursorgaan	: Orgaan van een rechtspersoon krachtens publiekrecht ingesteld
Bor	: Besluit omgevingsrecht
Checklist	: Lijst met vooraf gestelde aandachtspunten die gecontroleerd worden
DCMR	: Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
Gevaarlijke stoffen	: Stoffen en voorwerpen, waarvan het vervoer volgens het ADR is verboden of slechts onder daarin opgenomen voorwaarden is toegestaan, dan wel stoffen, materialen en voorwerpen aangeduid in de International Maritime Dangerous Goods Code
Inrichting	: Elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht
IPO	: Interprovinciaal Overleg
IPPC	: Integrated Pollution Prevention and Control
iTP	: Integraal Toezicht Protocol
Kantoortijden	: Van maandag tot met vrijdag van 9:00 uur tot 17:00 uur
KPMG	: Internationale accountants- en adviesorganisatie
MPM4all	: Database met alle bedrijven binnen de gemeente Arnhem.
Meldingsplichtig	: Bedrijven die zich op grond van het Abm moeten melden bij het bevoegd gezag.
Military Standard	: Methode voor steekproef bepaling
Mor	: Ministeriële Regeling Omgevingsrecht
Opslagtank	: een opslagvoorziening voor gas met een inhoud van ten minste 150 liter of voor vloeistof met een inhoud van ten minste 300 liter
PGS	: Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
Toezicht	: Het verzamelen van informatie over de vraag of voldaan wordt aan de gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan actie ondernemen
Toezichthouder	: Een door de overheid aangesteld persoon dat toeziet op naleving van wet- en regelgeving
UvW	: Unie van Waterschappen
Vergunningsplichtig	: Bedrijven die op basis van het Bor een omgevingsvergunning moeten hebben
VNG	: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH-taken	: Taken rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	: Wet milieubeheer

Bijlagen

Bijlage 1: Checklist

Bijlage 2: Overzicht controles buiten kantoortijd

Bijlage 3: Overzicht controles tijdens kantoortijd

Bijlage 4: Plan van aanpak onderzoek

Bijlage 1: Checklist

Handhaving buiten kantoortijd

Checklist

Gegevens bedrijf

Naam : _____

Adres : _____

Plaats : _____

Contactpersoon : _____

Functie : _____

Aard van het bedrijf : _____

Werktijden : _____

Vergunning of melding : _____

Activiteiten : _____

Controle

Datum : _____

Tijdstip : _____

Toezi chthouder : _____

Overig aanwezig : _____

Opmerking : _____

Algemeen

Is het bedrijf conform de vergunning of melding in werking?

Vinden er niet vergunde of gemelde activiteiten plaats?

Wie is buiten kantoortijd eindverantwoordelijke? Persoon aanwezig?

Zijn de regels bekend bij de eindverantwoordelijke?

Is de procedure bij ongewone voorvallen bekend? Noodplan aanwezig? Werkinstructies?

Is bekend wie er op dit moment aanwezig zijn? Personeelslijst?

Is er een actuele lijst met de hoeveelheid gevaarlijke stoffen aanwezig?

Water

Waar wordt het afvalwater op geloosd? Let op bodem, oppervlaktewater of hemelwaterafvoer.

Is er een afvalwater zuivering aanwezig? Vetafscheider, oliebenzineafscheider.

Voldoet de voorziening aan de normen? NEN? Zo niet, wat is niet in orde?

Afval

Is het bedrijf in een nette staat?

Wordt het afval gescheiden opgeslagen?

Welk bedrijf haalt het afval op? Is dit bedrijf erkend?

Bodem

Vinden er bodembedreigende activiteiten plaats?

Zijn er bodembeschermde voorzieningen? Voldoet deze voorziening?

Lucht

Komen er stoffen in de buitenlucht? Voldoen de voorzieningen?

Opslag gevaarlijke stoffen < 2.500 kg

Welke gevaarlijke stoffen worden opgeslagen en hoeveel? Let op maximale hoeveelheid.

_____	Liter/kg _____
_____	Liter/kg _____
_____	Liter/kg _____
_____	Liter/kg _____

Welke ADR klasse?

1 Ontploffbare stoffen	0	6 Giftig/infectueus	0
2 Gassen	0	7 Radioactief	0
3 Lichtontvlambaar	0	8 Bijtend	0
4 Brandbare stoffen	0	9 Diversen	0
5 Oxiderend/peroxide	0		

Is de verpakking in goede staat? Klopt de etikettering?

Zijn de stoffen in de voorziening opgeslagen en gescheiden naar soort?

Worden de stoffen opgestapeld? Verpakking bestand tegen opstapeling?

Lekbak aanwezig? Groot genoeg? Bestand tegen de opgeslagen stoffen? Schoon?

Dient de vloer van de opslagvoorziening als lekbak? CUR/PBV 44 gekeurd?

Hoe is de staat van de opslagvoorziening? Voldoet de voorziening aan de PGS 15?

Kloppen de interne afstandseisen? Voldoende WBDBO?

Vinden er in de opslagvoorziening overtap werkzaamheden plaats?

Verkeer de stelling in een goede staat?

Indien opslag buiten, stoffen beschermd tegen weersinvloeden?

Zijn er blusmiddelen in de omgeving aanwezig?

Zijn de veiligheidsinformatiebladen aanwezig?

Is de opslagvoorziening toegankelijk voor onbevoegden?

Gasflessen

Worden gasflessen apart opgeslagen? Voldoet de opslagvoorziening aan de PGS 15?

Kloppen de interne afstandseisen? Voldoende WBDBO?

Gasflessen tegen omvallen beschermd? Gekeurd? Onbeschadigd? Soort bij soort?

Staan lege gasflessen ook in de voorziening?

Geen kelderopening in de omgeving? Voldoende ventilatie?

Opslag gevaarlijke stoffen > 2.500 kg tot 10.000 kg

Is er minimaal één door het bedrijf aangewezen deskundig personeel aanwezig?

Wordt er een journaal bijgehouden?

Is een intern noodplan geëist? Is deze aanwezig?

Andere activiteiten

Zijn er overtredingen geconstateerd bij de andere activiteiten? Zo ja, welke

Activiteit: _____

Overtreding: _____

Activiteit: _____

Overtreding: _____

Activiteit: _____

Overtreding: _____

Activiteit: _____

Overtreding: _____

Overige

Bijlage 2: Overzicht controles buiten kantoortijd

Bedrijf	Soort bedrijf	Overtreding?	Opslag gevaarlijke stoffen	Opslaan stoffen in bovengrondse tanks	Gemorst product	Bodembeschermende voorziening	wassen voertuigen geen gekeurde vloer
1	Schade herstelbedrijf	Nee					
2	Garage bedrijf	Ja	x	x	x		
3	Drukkerij	Ja	x				
4	Laboratorium	Ja	x				
5	Papier verwerking	Nee					
6	Distributiecentrum	Nee					
7	Groothandel	Ja	x				
8	Garage bedrijf	Nee					
9	Groothandel	Nee					
10	Motorgarage	Ja	x				
11	Schade herstelbedrijf	Nee					
12	Garage bedrijf	Nee					
13	Poets bedrijf	Ja	x				x
14	Groothandel	Nee					
15	Kunststof fabriek	Ja	x		x		
16	Groothandel	Nee					
17	Garage bedrijf	Ja	x		x	x	
18	Revalidatiemiddelen	Ja				x	
19	Garage bedrijf	Ja			x		
20	Garage bedrijf	Nee					
21	Dakdekkersbedrijf	Nee					
22	Sleepbedrijf	Ja					x
23	Camper Dealer	Ja					x
24	Garage bedrijf	Ja	x		x		
25	Garage bedrijf	Ja	x		x		
26	Garage bedrijf	Ja					x
27	Garage bedrijf	Nee					
28	Verhuur bedrijf	Nee					
29	Rubber fabriek	Nee					
30	Houtzagerij/verven	Nee					
31	Drukkerij	Nee					
32	Lasbedrijf	Nee					
Totaal	In overtreding:	15	10	1	6	2	4

Bijlage 3: Overzicht controles tijdens kantoortijd

Bedrijf nummer	Soort bedrijf	Overtreding?	Opslag gevaarlijke stoffen	Gemorst product	Bodembeschermende voorziening	Geen melding	Geen bodemonderzoek
1	Schade herstelbedrijf	Ja	x				
2	Garage bedrijf	Nee					
3	Drukkerij	Ja	x		x		x
4	Laboratorium	Nee					
5	Papier verwerking	Ja	x			x	
6	Distributiecentrum	Nee					
7	Groothandel	Ja	x				
8	Garage bedrijf	Ja	x				
9	Groothandel	Nee					
10	Motorgarage	Nee					
11	Schade herstelbedrijf	Nee					
12	Garage bedrijf	Ja	x				
13	Poets bedrijf	Nee					
14	Groothandel	Nee					
15	Kunststof fabriek	Nee					
16	Groothandel	Nee					
17	Garage bedrijf	Ja			x		
18	Revalidatiemiddelen	Nee					
19	Garage bedrijf	Nee					
20	Garage bedrijf	Nee					
21	Dakdekkersbedrijf	Ja	x				
22	Sleepbedrijf	Nee					
23	Camper Dealer	Nee					
24	Garage bedrijf	Nee					
25	Garage bedrijf	Nee					
26	Garage bedrijf	Nee		x	x		
27	Garage bedrijf	Nee					
28	Verhuur bedrijf	Nee					
29	Rubber fabriek	Nee					
30	Houtzagerij/verven	Ja	x				
31	Drukkerij	Nee					
32	Lasbedrijf	Nee					
Totaal	In overtreding:	9	8	1	3	1	1

Bijlage 4: Plan van aanpak onderzoek

Plan van aanpak

Handhaving buiten kantoortijden

Student
Naam : Robert van den Dikkenberg
Adres : Kraaijenberg 7805
Postcode : 6601 RR te Wijchen
Telefoonnummer : 06-250 039 85
E-mail : rvdd@hotmail.nl
Studentnummer : 1584290
Studierichting : Milieukunde
Cursuscode : TMIL-AFO8-05

Afstudeerbedrijf
Naam : Gemeente Arnhem
Adres : Eusebiusbuitensingel 53
Postcode : 6828 HZ te Arnhem

Bedrijfsbegeleider
Naam : Linda Migchelbrink
Functie : Teamleider cluster Bedrijven en Bodem
Telefoonnummer : 026-377 42 20
E-mail : Linda.migchelbrink@arnhem.nl

Docentbegeleider 1
Naam : Roger Klaver
Telefoonnummer : 088-481 88 62 / 06-34160255

Docentbegeleider 2
Naam : Ron Heusdens
Telefoonnummer : 088-481 89 46

Ondertekening

Datum: 5 feb. 2013

Robert van den Dikkenberg

Linda Migchelbrink

Ron Heusdens

Roger Klaver

Inhoudsopgave

Inleiding	40
1. Omschrijving onderzoek.....	41
1.1 Aanleiding.....	41
1.2 Probleemstelling.....	41
1.3 Onderzoeksvragen	41
1.4 Doelstelling	41
1.5 Samenwerking.....	41
2. Het onderzoek.....	42
2.1 Voorbereiding	42
2.2 Selectie bedrijven	42
2.3 Uitvoeren controles	42
2.4 Projectgrenzen	42
2.5 Risico's	43
2.6 Concept inhoudsopgave	43
3. Leerdoelen	44
3.1 Persoonlijk.....	44
3.2 Beroepsgericht	44
4. Tijdschema.....	45
5. Bronnen	46
6. Definities.....	47

Inleiding

Dit plan van aanpak is geschreven naar aanleiding van mijn afstudeeropdracht in opdracht van de Hogeschool Utrecht. Als afstudeeropdracht is gekozen om te onderzoeken wat het naleefgedrag van de milieuwetgeving is door bedrijven buiten kantoortijd. De controles worden uitgevoerd bij bedrijven die gelegen zijn in de gemeente Arnhem. In dit plan van aanpak wordt aangegeven hoe dit onderzoek wordt uitgevoerd en op basis waarvan dit onderzoek plaats vindt. Het resultaat van dit onderzoek wordt verwerkt in een rapportage.

In hoofdstuk 1 wordt het onderzoek omschreven. Hoe het onderzoek wordt uitgevoerd staat in hoofdstuk 2. De leerdoelen staan in hoofdstuk 3. Een gedetailleerd tijdschema is weergegeven in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 komen de bronnen aan bod en in hoofdstuk 6 de definities.

1. Omschrijving onderzoek

1.1 Aanleiding

Binnen elke gemeente zijn diverse bedrijven gevestigd. Van de bakker om de hoek tot de chemische bedrijven op het industrieterrein. Bedrijven die gevaar, schade of hinder kunnen opleveren voor het milieu en omwonenden die zich moeten houden aan wet – en regelgeving. Waaronder de Wm en het Abm. In deze wetten en regels zijn artikelen en voorschriften opgenomen waar bedrijven zich aan moeten houden om incidenten en overlast te voorkomen. Het bevoegde gezag, veelal de gemeente, is belast met het toezicht op de naleving van deze wetgeving.

Doorgaans voeren de ambtenaren, de toezichthouders, van de gemeente van maandag tot en met vrijdag controles uit bij deze bedrijven. Dit gebeurt doorgaands tussen 09.00 uur en 17.00 uur. Maar er zijn ook bedrijven die 's avonds, 's nachts en/of in het weekend werkzaamheden uitoefenen, terwijl de toezichthouders van de gemeente dan niet actief zijn en er dus geen toezicht is. De vraag die dan rijst is of de politie dan niet een oogje in het zeil kan houden. Maar het controleren van bedrijven heeft bij de politie een lage prioriteit en komt nagenoeg nooit voor (politie.nl, 2012). De bedrijven hebben in de weekenden dus eigenlijk vrij spel en zouden dus handelingen kunnen verrichten in afwijking van de wetgeving met alle gevolgen van dien.

1.2 Probleemstelling

De vraag die bij dit onderzoek hoort, op basis van de aanleiding, kan als volgt gedefinieerd worden:

In hoeverre houden bedrijven zich aan de milieuwetgeving buiten kantoortijden?

1.3 Onderzoeksvragen

Om een goed beeld van de probleemstelling te krijgen is het noodzakelijk om ook antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- Zijn er gemeentes waar wel controles worden uitgevoerd buiten kantoortijd?
- Zijn er andere overheidsinstanties die controles uitvoeren bij bedrijven buiten kantoortijd?
- Wat is het naleefgedrag van de bedrijven?
- Welke overtredingen komen het meeste voor?
- Welke soorten bedrijven zijn buiten kantoortijd werkzaam?
- Is er ander, onbekwaam, personeel buiten kantoortijd aan het werk bij de bedrijven?
- Zijn er grote verschillen tussen een controle tijdens kantoortijd en buiten kantoortijd?
- Zijn de eventuele verschillen te verklaren?

1.4 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in het naleefgedrag van bedrijven buiten kantoortijd. Als vervolg wordt gekeken in hoeverre dit afwijkt van het naleefgedrag van bedrijven tijdens kantoortijd. Op basis van de uitkomst kan een conclusie worden getrokken of het meerwaarde heeft om bij bedrijven controles uit te voeren buiten kantoortijd. Aan de hand van deze conclusie kunnen andere gemeentes een weloverwogen beslissing nemen om binnen hun eigen gebied dergelijke controles uit te voeren. Wanneer bovenstaande gerealiseerd is heeft het onderzoek het gewenste resultaat.

1.5 Samenwerking

Medestudent Jeroen Lamens, werkzaam bij DCMR, voert in het Rijnmondgebied een soortgelijk onderzoek uit. In dit onderzoek ligt het accent op afvalverwerkende bedrijven. De resultaten van dit onderzoek worden vergeleken met het onderzoek in de gemeente Arnhem. Op deze manier wordt inzichtelijk of er verschillen zijn in het naleefgedrag van bedrijven in respectievelijk de regio Arnhem en de regio Rijnmond.

2. Het onderzoek

2.1 Voorbereiding

Voordat de feitelijke controles worden uitgevoerd, vindt eerst een literatuurstudie plaats naar eventuele eerdere uitgevoerde onderzoeken. Daarbij wordt onder andere de website van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, voorheen VROM, geraadpleegd. Ook wordt de relevante wetgeving doorgenomen en wordt advies ingewonnen bij de politie in verband met de veiligheid van de onderzoeker. De bedrijven moeten volgens de Awb medewerking verlenen, maar het inschakelen van de politie kan noodzakelijk zijn.

2.2 Selectie bedrijven

Vanuit MPM4all wordt een uitdraai gemaakt van alle bedrijven met als activiteit de opslag van gevaarlijke stoffen. Vervolgens zijn de bedrijven er uitgefilterd die:

- geen werkzaamheden uitvoeren buiten kantoortijd;
- niet meldingsplichtig zijn;
- niet omgevingsvergunningplichtig zijn;
- niet onder het bevoegd gezag van de gemeente vallen (op basis van het Bor), of;
- een omgevingsvergunning hebben op basis van het vuurwerkbesluit.

In totaal blijven er 110 bedrijven over die voldoen aan bovenstaande criterium. Van deze 110 bedrijven zal een representatieve steekproef genomen worden. De bedrijven die uit de steekproefberekening naar voren komen zullen zonder vooraankondiging gecontroleerd worden. Om een objectieve lijst te krijgen gebeurt het selecteren van deze bedrijven door de functie “aselect” in Excel. Wanneer een bedrijf toch dicht blijkt te zijn of failliet, zal het eerst volgende bedrijf op de lijst gecontroleerd worden.

2.3 Uitvoeren controles

De geselecteerde bedrijven worden gecontroleerd op de regels en voorschriften die gesteld staan in:

- De Wm;
- De Wabo
- Het Abm;
- Het Arm;
- De PGS 15, en;
- De omgevingsvergunning

Om te zorgen dat ieder bedrijf op dezelfde punten gecontroleerd wordt, zal de controle middels een checklist worden uitgevoerd. Deze checklist bevat aandachtspunten die tijdens de controle tenminste bekeken moeten worden. Deze aandachtspunten worden op basis van bovenstaande wetten en regels samengesteld. De checklist wordt chronologisch opgebouwd, zodat deze tijdens de controle stapsgewijs kan worden ingevuld. Als eerste worden de gegevens over het bedrijf gevraagd, daarna volgt een omschrijving van de activiteiten die plaatsvinden en vervolgens komen de te controleren aandachtspunten aan bod. Alle bevindingen worden op de checklist vermeld.

Wanneer de controles zijn uitgevoerd worden de uitkomsten hiervan in een overzicht gezet. Door middel van een staafdiagram wordt aangegeven welke activiteiten er worden uitgevoerd en welke regels of voorschriften worden overtreden. De uitkomsten van de controles tijdens kantoortijd bij hetzelfde bedrijf worden ook verwerkt in een staafdiagram. Vervolgens worden beide diagrammen naast elkaar gelegd om eventuele verschillen naar voren te krijgen. Het geheel van het onderzoek wordt samengesteld in een rapportage welke wordt afgesloten met een conclusie.

2.4 Projectgrenzen

Het onderzoek richt zich alleen op de uitkomsten van de eerste uitgevoerde controle. Het eventuele vervolg- traject, zoals het uitvoeren van hercontroles, valt niet onder dit onderzoek. Overtredingen van andere wetgeving worden niet meegenomen in de lijst met overtredingen, maar worden doorgegeven aan de betreffende instanties. Alleen de bedrijven, eerder genoemd in hoofdstuk 2.2, worden gecontroleerd.

2.5 Risico's

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek kan het zijn dat een bedrijf toch dicht blijkt te zijn buiten kantoortijden of het bedrijf bestaat niet meer. Aangezien er nu op andere tijden gecontroleerd wordt dan normaliter kan het zijn dat bedrijven minder mee willen werken of meer weerstand bieden.

2.6 Concept inhoudsopgave

De uiteindelijke rapportage zal bestaan uit de volgende hoofdstukken:

1. Inleiding
2. Wetgeving
3. Vormen van toezicht en bevoegdheden
4. Het onderzoek
5. Controles
6. Resultaten
7. Analyse
8. Conclusie
9. Literatuurlijst

Bijlagen

3. Leerdoelen

3.1 Persoonlijk

Bij het uitvoeren van dit onderzoek wil ik drie persoonlijke leerdoelen verder ontwikkelen. Deze zijn:

1. Beter omgaan met onverwachte wendingen/ conflictsituaties.
Wanneer tijdens een controle zaken aan het licht komen die ik niet verwacht had, merk ik dat ik onzeker word. Een bedrijf voert bijvoorbeeld andere activiteiten uit dan gemeld. Het is mijn taak om dan toch de controle goed uit te voeren en de activiteiten te toetsen aan de wetgeving. Ik wil mij hierin verbeteren door rustig te blijven en de nieuwe situatie in mij op te nemen.
2. Meer structuur aanbrengen in mijn eigen werk.
Ik merk dat ik tijdens mijn werk vaak met meerdere zaken tegelijk bezig ben. Zo verschijnt er een bericht dat ik een nieuwe mail krijg in mijn scherm, terwijl ik bezig met het schrijven van een rapport. Ik stop dan met het schrijven en ga de mail lezen. Vervolgens neem ik daar actie op. Door het opschrijven van taken op een lijst wil ik mijzelf aanleren om deze taken ook in die volgorde af te handelen.
3. Verbeteren van het opstellen van rapportages en verslagen.
In mijn verslagen ben ik soms te kortaf bij het omschrijven van zaken die ik heb uitgevoerd. Ik ga er te snel van uit dat de lezer het wel snapt. In mijn verslagen wil ik een uitgebreidere omschrijving geven van mijn uitgevoerde taken.

3.2 Beroepsgericht

De volgende beroepsgerichte vakgebieden zullen tijdens het onderzoek aan bod komen. Deze zijn:

1. Risico en Beleid
Een van de onderzoeksaspecten is of het bekend is bij de medewerkers hoeveel gevaarlijke stoffen er op moment van de controle zijn opgeslagen en hoe deze zijn opgeslagen.
2. Milieuwetgeving
Op grond van diverse wetgeving en andere AMvB's worden de controles bij de bedrijven uitgevoerd.

4. Tijdschema

Taak	januari '13	februari	maart	April	mei	juni
Plan van aanpak	Inleveren bij studiebegeleider 31 januari	Herschrijven plan van aanpak 15 februari				
Literatuurstudie		Onderzoek naar eerdere studies 22 februari				
Bedrijven		Samenstellen lijst met te controleren bedrijven 28 februari				
Checklist			Samenstellen checklist voor de controles 5 maart			
Controles			Uitvoeren controles	Uitvoeren Controles 30 april		
Resultaten			Resultaten verwerken	Resultaten verwerken 3 mei		
Analyse					Uitkomsten analyseren 10 mei	
Rapportage				Schrijven scriptie	Schrijven scriptie 31 mei	
Inleveren						Scriptie inleveren 4 juni

De volgende deadlines zijn door de Hoge school Utrecht vastgesteld.

Projectvoorstel uploaden : 18-1-2013 (gehaald)
 Start Afstuderen : 4-2-2013
 Plan van Aanpak : 1-3-2013
 Plan van Aanpak herzien : 15-3-2013
 Tussenpeiling : 16-5-2013
 Inleveren scriptie : 4-6-2013
 Presentatieweek : 17 t/m 28 juni 2013

5. Bronnen

- Afstuderen IGO (z.d.) *Plan van aanpak*. Verkregen op 23 januari 2013 van <https://onderwijsteams.sharepoint.hu.nl/fnt/IGOafstuderen/studenten/Basissite%20info/Plan%20van%20aanpak.aspx?PageView=Shared>
- Heusdens, R. docent Hogeschool Utrecht
- Klaver, R. docent Hogeschool Utrecht
- MPM4a// software programma van de gemeente Arnhem
- Regio Utrecht (2011) *Doelen en prioriteiten*. Verkregen op 19 april 2012 van http://www.politie.nl/Utrecht/Overdtkorps/doelen_en_prioriteiten.asp
- www.infomil.nl laatste raadpleging 23 januari 2013
- www.publicatiereeksgevaarlijkkestoffen.nl laatste raadpleging 19 januari 2013
- www.wetten.overheid.nl laatste raadpleging 18 januari 2013

6. Definities

Abm	: Activiteitenbesluit milieubeheer.
AMvB	: Algemene Maatregel van Bestuur.
Arm	: Activiteitenregeling milieubeheer.
Awb	: Algemene wet bestuursrecht.
Bor	: Besluit omgevingsrecht.
Checklist	: Lijst met vooraf gestelde aandachtspunten die gecontroleerd worden.
Kantoortijden	: Van maandag tot met vrijdag van 9:00 uur tot 17:00 uur.
MPM4 <i>all</i>	: Database met daarin alle bedrijven binnen de gemeente Arnhem.
Meldingsplichtig	: Bedrijven die zich op grond van het Abm moeten melden bij het bevoegd gezag.
PGS	: Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen.
Toezicht	: Het verzamelen van informatie over de vraag of voldaan wordt aan de gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan actie ondernemen.
Toezichthouder	: Een door de overheid aangesteld persoon dat toeziet op naleving van wet- en regelgeving.
Vergunningsplichtig	: Bedrijven die op basis van het Bor een omgevingsvergunning moeten hebben.
Wabo	: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
Wm	: Wet milieubeheer.