

INVESTICO

onderzoeksjournalisten

17 november 2021

Uitspraken op basis van enquête

Door Adrián Estrada en Tim Staal

Platform voor onderzoeksjournalistiek Investico vroeg bij 29 omgevingsdiensten cijfers op over de handhaving van milieuregels bij bedrijven. Als reactie op de enquête leverden 27 van de 29 omgevingsdiensten gegevens over de jaren 2016 tot en met 2020, waarbij die van pre-Coronajaar 2019 het meest volledig waren. De cijfers zijn aangevuld met een onderzoek in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van september dit jaar. Op basis van de respons trekken we in verschillende publicaties conclusies die we hier zullen toelichten.

1. Aantal straffen

Omgevingsdiensten kunnen inrichtingen onder hun toezicht op een aantal manieren straffen. Middels een “Bestuurlijke strafbeschikking milieu” (Bsbm), het starten van strafrechtelijke vervolging met een proces-verbaal, het intrekken van de vergunning en het stilleggen van de onderneming. Deze handhavinginstrumenten hebben geen herstellend doel, zoals waarschuwingen, hercontroles of lasten onder dwangsom, maar een bestraffend doel. Met andere woorden: een afschrikkend effect. Het onderscheid tussen ‘bestraffende’ en ‘herstellende’ handhaving maakt ook de Algemene Rekenkamer in het rapport [‘Handhaven in het duister’](#).

We vroegen de omgevingsdiensten hoe vaak zij bedrijven straffen voor geconstateerde milieu-overtredingen. Specifiek vroegen we naar het aantal keer dat ze een ‘Bsbm’ of een proces-verbaal oplegde. Volgens milieucriminoloog Marieke Kluin wordt er praktisch nooit een vergunning ingetrokken of een onderneming stilgelegd. Onderzoek van de Rekenkamer bevestigt dit. Technisch gezien zou je dit wel bij het aantal straffen moeten optellen, maar voor de cijfers is het effect vermoedelijk verwaarloosbaar.

We keken enkel naar straffen opgelegd voor overtredingen geconstateerd tijdens milieu-controles bij bedrijven. Voor ons is dit naast vergunningverlening de kern van het werk van de omgevingsdienst. De omgevingsdiensten verrichten daarnaast andere taken, zoals asbestcontroles, energiecontroles en vuurwerkcontroles, waarbij ze geconstateerde overtredingen ook kunnen bestraffen.

2. Inspectieperiode

Gemiddeld over alle bedrijven

In reactie op onze vragenlijst hebben omgevingsdiensten het aantal uitgevoerde milieu-inspecties bij milieu-inrichtingen opgegeven. Daarin hebben we gevraagd om de hercontroles apart op te geven zodat ‘veelplegers’ de cijfers niet zouden vertroebelen.

Administratieve controles telden we wel mee. Voor ons is dit zoals gezegd de kern van het werk van de omgevingsdienst: een milieu-inspecteur controleert of het bedrijf in kwestie zich aan milieuregels houdt.

In de tekst hebben we het aantal uitgevoerde inspecties omgerekend naar een gemiddelde inspectieperiode: elke hoeveel jaar kan een bedrijf een controle verwachten? Daarvoor hebben we het aantal inrichtingen in het werkgebied van de omgevingsdiensten meegenomen, exclusief de - minst risicovolle - type A bedrijven. Bij type A bedrijven gaan diensten niet op periodieke milieucontrole. Het aantal A-bedrijven per omgevingsregio haalden we uit een recent [rapport](#) van TwynstraGudde en SPPS consultants.

Een belangrijke kanttekening bij dit kengetal is dat het een gemiddelde is over alle type bedrijven. Naast A-bedrijven zijn er ook B-bedrijven, C-bedrijven, RIEC-4 bedrijven en IPPC-bedrijven. De - meest risicovolle - IPPC bedrijven zullen in de regel vaker worden bezocht dan B-bedrijven. Het getal zegt dus vooral wat over de inspecties die worden uitgevoerd bij de middelmatig risicovolle (en doorgaans minst vaak bezochte) type B bedrijven.

De vijfhonderd meest risicovolle bedrijven in Nederland, de zogenaamde Brzo-bedrijven, namen we om twee redenen niet mee in ons onderzoek. Slechts zes van de negenentwintig diensten houden zich met het toezicht op deze bedrijven bezig en de Algemene Rekenkamer heeft al uitgebreid [onderzoek](#) naar het toezicht op deze bedrijven gedaan.

Een aantal diensten hebben we bevraagd over de hoge gemiddelde inspectieperiode in hun regio. Omgevingsdienst IJsselland geeft aan dat ze niet elke inspectie als separate inspectie meetellen maar kan niet aangeven hoeveel er hierdoor (ongeveer) missen. Zowel omgevingsdienst IJsselland als de RUD Drenthe geven aan dat ze inspecties uitvoeren op basis van een risico-analyse, waardoor sommige bedrijven vaker worden bezocht dan anderen.

Per type bedrijf

Het recente rapport van TwynstraGudde en SPPS consultants, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geeft het aantal milieucontroles uitgevoerd per type bedrijf. Omdat diensten vaker op inspectie gaan bij risicovolle bedrijven zegt dit kengetal een stuk meer over de activiteiten van de omgevingsdiensten.

Een nadeel is dat in dat onderzoek hercontroles meegeteld zijn waardoor het niet duidelijk is of dit getal goed is te gebruiken als je wilt weten hoe vaak bedrijven gemiddeld bezocht worden. Mogelijk is het aantal controles uitgesplitst per type controle op te vragen bij het ministerie van IenW. Dat hebben we niet gedaan.

Desondanks hebben we het in de tekst gebruikt, met de toevoeging dat het gaat om type B bedrijven met een 'middelhoog' milieurisico. Dit vonden we verdedigbaar omdat de inclusie van de hercontroles vooral betekent dat het daadwerkelijke gemiddeld per bedrijf nog lager uit zou vallen, wat het een voorzichtige schatting maakt.

3. Vergelijking Haaglanden en IJsselland (o.b.v. TwynstraGudde)

Omgevingsdienst Haaglanden heeft in het werkgebied 16.585 type B bedrijven, 194 type C bedrijven en 21 IPPC bedrijven. Ze heeft voor de VTH-taken 200 fte beschikbaar. VTH staat voor Vergunningen, Toezicht en Handhaving. De dienst legde in 2019 naar aanleiding van 392 milieucontroles met geconstateerde overtreding(en) 21 bestuurlijke boetes op en 24 proces-verbalen.

Omgevingsdienst IJsselland heeft in het werkgebied 15.360 type B bedrijven, 400 type C bedrijven en 240 type IPPC bedrijven. Ze heeft voor de VTH-taken 65 fte beschikbaar. De dienst legde in 2019 naar aanleiding van 793 milieucontroles met geconstateerd overtreding(en) 2 proces-verbalen op.

4. Vergelijking Limburg-Noord en Zuid-Holland Zuid (o.b.v. TwynstraGudde)

Regionale Uitvoeringsdienst Limburg-Noord heeft in het werkgebied 16.485 type B bedrijven, 521 type C bedrijven en 593 IPPC bedrijven. De dienst heeft een jaarlijkse begroting van €18.750.000 en 71 fte beschikbaar voor het basistakenpakket.

Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid heeft in het werkgebied 8.081 type B bedrijven, 250 type C bedrijven en 41 IPPC bedrijven. De dienst heeft een jaarlijkse begroting van €25.795.000 en 124 fte beschikbaar voor het basistakenpakket.

5. Tweederde van de omgevingsdiensten weet niet hoeveel bedrijven hun verschuldigde dwangsommen ook echt betalen

Van de 29 omgevingsdiensten wisten er 7 hoeveel verbeurde dwangsommen ook daadwerkelijk zijn geïnd. Van twee diensten ontvingen we geen inhoudelijke reactie. Twintig diensten wisten ofwel niet het aantal verbeurde dwangsommen, ofwel niet het aantal geïnde dwangsommen of geen van beide. Een verbeurde dwangsom is een dwangsom die verschuldigd is geworden door het verlopen van de hersteltermijn, een geïnde dwangsom is daadwerkelijk betaald door het bedrijf.

6. Dertig procent van de verschuldigde dwangsommen wordt niet geïnd

De zeven omgevingsdiensten die zowel het aantal verbeurde dwangsommen konden leveren als het aantal geïnde dwangsommen geven aan dat van de in totaal 63 door hen opgelegde, verbeurde dwangsommen uiteindelijk 39 daadwerkelijk zijn geïnd. Daarbij moet worden gezegd dat sommige diensten meerdere dwangsommen in een keer kunnen verbeuren en meerdere verbeuringen in één keer innen.