

Evaluatie proef verbeterde nalevingsaanpak

Pilot gemeente Boekel

's-Hertogenbosch, 21-12-2017

project : proef verbeteren nalevingsaanpak
projectnummer : 73960118
status : Definitief
datum : 21-12-2017
auteur : Patrick Swinkels | | PSwinkels@odbn.nl
autorisatie : Jan Lenssen paraaf:



Postadres
Postbus 88
5430 AB Cuijk

Bezoekadres Cuijk
Gildekamp 8
5431 SP Cuijk

Bezoekadres 's-Hertogenbosch
Victorialaan 1 b-9
5213 JP 's-Hertogenbosch

www.odbn.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Onderzoeksopzet	5
2. Resultaten en conclusies	6
2.1 Spontaan naleefgedrag	6
2.2 Tijdsbesteding handhaving	6
2.3 Gemiddelde tijdsinzet per bedrijf	7
3. Ervaringen bedrijven en toezichthouders	8
3.1 Ervaringen bedrijven	8
3.2 Ervaringen toezichthouders	9
4. Aanbevelingen	9
Bijlagen	9

1. INLEIDING

Uit de evaluatie van het uitvoeringsprogramma 2015 van de gemeente Boekel kwam naar voren dat relatief zeer veel tijd is besteed aan handavingsprocedures. Dit is aanleiding geweest te onderzoeken of een andere nalevingsaanpak mogelijk is. Deze aanpak zou moeten leiden tot een hoger spontaan naleefgedrag en een lagere tijdsbesteding voor handhaving.

De verbeterde nalevingsaanpak is in overleg met de gemeente Boekel tot stand gekomen en wijkt op drie onderdelen af van de bestaande nalevingsaanpak van de ODBN.

- Bedrijven worden vooraf per brief (zie bijlage 1) geïnformeerd over de meest voorkomende overtredingen en gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid.
- Bedrijven wordt tijdens inspectie gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid. Hiervoor is o.a. een flyer gemaakt (zie bijlage 2)
- Bedrijven krijgen bij geconstateerde overtredingen direct een brief met een voornemen last onder dwangsom.
- Wanneer bij de herinspectie blijkt dat deze overtreding niet ongedaan is gemaakt wordt direct een dwangsom opgelegd en/of een bestuurlijke strafbeschikking milieu (bsb-m) opgemaakt (bijlage 3 memo inzet strafrecht).

In dit evaluatierapport wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. leidt de aanpak tot een hoger spontaan naleefgedrag?
2. leidt de aanpak tot een lagere tijdsbesteding aan handhaving?
3. Blijft de gemiddelde tijdsinzet per bedrijf als gevolg van deze aanpak gelijk?

1.1 Onderzoeksopzet

De proef is gestart op 1 januari 2017 en heeft plaatsgevonden bij de bedrijven opgenomen in het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving 2017 van de gemeente Boekel. In totaal maken hier 55 bedrijven onderdeel vanuit. Deze 55 bedrijven hebben in januari 2017 een startbrief ontvangen.

Van 42 bedrijven (binnen deze groep van 55) is op 1 december 2017 informatie beschikbaar van een inspectie die is uitgevoerd. Hierbij is bij 23 inspecties één of meer overtredingen geconstateerd. Er is informatie beschikbaar van 18 uitgevoerde herinspecties binnen deze groep van 42 bedrijven. De inspecties en herinspecties zijn in totaal door 8 verschillende toezichthouders uitgevoerd.

Gezien de geringe aantallen inspecties en herinspecties kan niet gesproken worden van een representatief onderzoek. Alle hier gepresenteerde resultaten zijn indicatief.

2. RESULTATEN EN CONCLUSIES

2.1 Spontaan naleefgedrag

Bij het spontaan naleefgedrag wordt gekeken naar het aantal uitgevoerde eerste inspecties waarbij geen overtreding is geconstateerd. In tabel 1 wordt het spontaan naleefgedrag van de afgelopen jaren weergegeven voor zowel de gemeente Boekel als voor alle uitgevoerde milieu-inspecties binnen de ODBN. Het spontaan naleefgedrag van 2017 betreft alleen de inspecties uitgevoerd in de gemeente Boekel binnen de pilot.

Tabel 1 Spontaan naleefgedrag

	Boekel / Pilot	ODBN
2017	45% (n = 42)	49% (n = 2078)
2016	45%	39%
2015	29%	-
2014	38%	-

Het spontaan naleefgedrag binnen de pilot is gelijk gebleven met het spontaan naleefgedrag in Boekel in 2016. Ten opzichte van het ODBN-gemiddelde scoren de bedrijven in de pilot niet hoger.

Conclusie: Er is geen indicatie dat de verbeterde nalevingsaanpak leidt tot een hoger spontaan naleefgedrag.

2.2 Tijdsbesteding handhaving

Na uitvoering van de eerste herinspectie volgt, wanneer een overtreding nog niet ongedaan is gemaakt, een traject waarbij middelen uit het bestuursrecht worden ingezet om een overtreding ongedaan te maken. Hier stopt toezicht en begint handhaving. De verbeterde aanpak beoogt enerzijds zoveel mogelijk hieruit weg te blijven door het spontaan naleefgedrag te verbeteren en anderzijds door het traject van handhaving minder tijd te laten kosten door hierin een stap over te slaan. Beiden zouden er toe bij moeten dragen minder tijd te besteden aan handhaving.

Een inspectie met overtredingen kent doorgaans 3 mogelijke vervolgacties¹; aanspreken, waarschuwen of voornemen last onder dwangsom. Opzet was om na een inspectie met overtredingen direct een voornemen last onder dwangsom op te leggen. Tabel 2 laat zien dat hier grotendeels² uitvoering aan is gegeven.

Tabel 2 Vervolgactie bij overtreding

	Pilot	ODBN
Aanspreken	4,35%	15,95%
Waarschuwen	13,04%	73,16%
Voornemen	82,61%	10,89%

Het idee hierachter was dat daarmee overtredingen eerder ongedaan gemaakt zouden worden wat weer zouden leiden tot meer herinspecties zonder overtreding en daarmee een lagere tijdsbesteding voor handhaving. In tabel 3 is een vergelijking gemaakt tussen de herinspecties uitgevoerd binnen de

¹ Acute situaties waar direct bestuurs- en/of strafrecht wordt ingezet even buiten beschouwing gelaten.

² Wanneer alleen onbeduidende overtredingen werden aangetroffen, wanneer het bedrijf aangaf de startbrief niet ontvangen te hebben, of wanneer evident geen sprake was van calculerend gedrag is hier van afgeweken.

pilot en alle door de ODBN uitgevoerde herinspecties milieu in 2017 (tot 1-12-2017). Dit levert het volgende beeld op:

Tabel 3 Resultaat eerste herinspectie

	Pilot	ODBN
Totaal	18 ³	622
Geen overtredingen	38,89% (7)	55,95 % (348)
Overtredingen	61,11% (11)	44,05 % (274)

Hieruit blijkt dat binnen de pilot, vergeleken bij het ODBN-gemiddelde, bij relatief veel herinspecties toch nog één of meer overtredingen zijn aangetroffen. Kennelijk heeft het direct opleggen van een voornemen last onder dwangsom dus niet het gewenste effect gehad. Mogelijk lijkt zelfs het tegenovergestelde het geval omdat het percentage geen overtredingen binnen de pilot veel lager ligt dan het ODBN-gemiddelde. Een vergelijking met 2016 bleek helaas niet mogelijk omdat hierover geen informatie beschikbaar is. De doelstelling om minder tijd kwijt te zijn aan handhaving lijkt daarmee niet gerealiseerd.

Conclusie: Er is geen indicatie dat de verbeterde nalevingsaanpak leidt tot een lagere tijdsbesteding voor handhaving.

2.3 Gemiddelde tijdsinzet per bedrijf

Omdat er geen indicatie is dat de verbeterde aanpak leidt tot een hoger spontaan naleefgedrag en een lagere tijdsbesteding voor handhaving zal dit ook niet leiden tot een lagere tijdsinzet per bedrijf. Als gevolg daarvan zullen de extra werkzaamheden die de verbeterde aanpak met zich mee brengt de gemiddelde tijdsinzet per bedrijf doen toenemen. Deze extra tijdsinzet betreft dan o.a.:

- Het verzenden van informatiebrief (de startbrief)
- Het standaard opstellen van een voornemen last onder dwangsom na de eerste inspectie
- Het vaker opmaken van een bestuurlijke strafbeschikking milieu (bsb-milieu)

Informatiebrief

Het verzenden van een informatiebrief is nauwelijks kostenverhogend. Voor het totale werkprogramma gaat het over een extra tijdsinzet van ca. 4 uur.

Opstellen voornemen

De inschatting is dat het eerder (en dus waarschijnlijk vaker) opstellen van een voornemen last onder dwangsom heeft geleid tot een hogere gemiddelde tijdsinzet per bedrijf. Binnen de pilot is bij 83% (18 van de 23) van de eerste inspecties met een overtreding een voornemen last onder dwangsom opgesteld. Het ODBN-gemiddelde ligt op 11%. Dit betekent dat binnen de pilot ca. 15 voornemens extra zijn opgesteld. Voor de inspecteur kost het opstellen van een voornemen last onder dwangsom gemiddeld 2 uur extra ten opzicht van een waarschuwingsbrief. Exacte cijfers zijn niet te geven omdat deze extra tijd niet apart wordt geregistreerd maar onderdeel is van de totale inspectietijd. Voornemens last onder dwangsom worden door een juridisch medewerker getoetst. Deze tijd wordt wel apart geregistreerd en dit blijkt binnen de pilot te gaan om gemiddeld 5,8 uur per voornemen. Dit betekent in totaal bijna 8 uur per voornemen oftewel 120 uur voor 15 extra voornemens.

Uiteindelijk valt er nog wel wat tijdswinst te verwachten in het totale handhavingstraject omdat er in de aanpak één stap (de waarschuwing) tussen uit is gehaald. Uiteindelijk zal mogelijk één

³ Waarvan 12 herinspecties voornemen last onder dwangsom en 6 herinspecties na waarschuwing.

herinspectie minder worden uitgevoerd. In het meest gunstige geval betekent dat een besparing van 15 x 6 uur (gemiddelde tijdsbesteding voor een hercontrole) = 90 uur.

In het minst ongunstige geval is er sprake van een extra tijdsbesteding van 30 uur.

Bestuurlijke strafbeschikking milieu

Gebleken is dat binnen de pilot tot op heden nog geen bestuurlijke strafbeschikking milieu is opgemaakt. Waarschijnlijk heeft dit deels te maken met de onbekendheid van de inspecteurs met dit instrument en deels met het ontbreken van voldoende BOA-capaciteit.

In totaal heeft de verbeterde aanpak ten minste 34 uur meer gekost dan de oude aanpak oftewel gemiddeld 1,2 uur per bedrijf.

Conclusie: Er is een indicatie dat de gemiddelde tijdsinzet per bedrijf als gevolg van deze verbeterde aanpak toeneemt met ten minste 1,2 uur per bedrijf.

3. ERVARINGEN BEDRIJVEN EN TOEZICHTHOUDERS

Gedurende de pilot is de bedrijven gevraagd naar hun ervaring met de verbeterde nalevingsaanpak. Ook de berokken toezichthouders is gevraagd naar hun ervaring.

3.1 Ervaringen bedrijven

Voor de pilot is een checklist ontwikkeld met een zestal vragen. Deze vragen zijn tijdens de eerste inspectie aan het bedrijf voorgelegd. Tabel 4 geeft een overzicht van uitkomsten hiervan.

Tabel 4 Antwoorden van bedrijven

	Ja	Nee	
Heeft u de startbrief ontvangen?	35	7	
Heeft u de startbrief gelezen	34	3	
Heeft u n.a.v. de startbrief een zelfcheck uitgevoerd?	9	29	
Heeft u n.a.v. de startbrief of zelfcheck zelf maatregelen getroffen?	2	35	

	Positief	Neutraal	Negatief
Wat vindt u van de startbrief?	19	7	4
Wat vindt u van de nieuwe aanpak?	18	11	6

De meeste bedrijven zijn positief over de nieuwe aanpak zij geven aan het goed te vinden vooraf geïnformeerd te worden. Voor 11 bedrijven maakt het niet veel uit of zij hebben hier geen mening over. 6 bedrijven zijn negatief. Dit varieert van; bedrijven hebben geen tijd voor een zelfcontrole tot omslachtig en zwaar overdreven.

9 bedrijven geven aan naar aanleiding van de startbrief een zelfcheck uitgevoerd te hebben en 2 geven aan ook daadwerkelijk maatregelen te hebben getroffen.

Conclusie: De meeste bedrijven zijn positief over de verbeterde aanpak en in een aantal gevallen heeft het er toe geleid dat bedrijven zelf in actie zijn gekomen.

3.2 Ervaringen toezichthouders

De betrokken toezichthouders hebben vooraf een instructie gekregen over de verbeterde aanpak. Na afloop kijken de toezichthouders niet zo positief terug op de verbeterde werkwijze. Het opstellen van een voornemen last onder dwangsom kost veel extra tijd en de indruk is dat dit niet het gewenste effect op regelnaleving heeft.

Conclusie: De betrokken toezichthouders zijn niet zo positief over de verbeterde aanpak omdat het ondanks de extra inspanningen niet leidt tot een gewenst effect op regelnaleving.

4. AANBEVELINGEN

Op basis van de uitkomsten van de pilot wordt aanbevolen te stoppen met de proef verbeterde nalevingsaanpak en de verbeterde aanpak niet te implementeren in de reguliere taakuitvoering. Er is geen indicatie dat deze leidt tot een hoger spontaan naleefgedrag en een lager tijdsbesteding voor handhaving.

Kanttekening

De verbeterde nalevingsaanpak is slechts bij een kleine groep bedrijven en gedurende een kort tijdsbestek getest. Mogelijk zou er, wanneer de aanpak breder wordt ingezet en/of langer wordt doorgezet wel een positief effect kunnen optreden. Wat mogelijk ook mee speelt is dat in de pilot uiteindelijk geen enkele keer een bestuurlijke strafbeschikking milieu is opgemaakt. Een eventuele preventieve werking die hiervan uit zou gaan is dan ook niet opgetreden.

Overwogen zou dan ook kunnen worden toch te besluiten de verbeterde aanpak nog gedurende langere termijn voort te zetten en monitoren. Daarbij zouden dan wel een aantal verbeteringen nodig/gewenst zijn nl:

- Sneller overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking milieu door:
 - De bekendheid met het inzetten van de bsb-milieu bij toezichthouders te vergroten
 - De BOA-capaciteit te vergroten / de beschikbaarheid daarvan beter borgen⁴
- Nagaan of de tijdsinzet voor het opleggen van een voornemen last onder dwangsom kan worden teruggebracht
- Bedrijven beter informeren over het vervolg en wat een voornemen last onder dwangsom inhoudt

BIJLAGEN

- Bijlage 1; Startbrief
- Bijlage 2; Flyer
- Bijlage 3; Memo inzet strafrecht

⁴ Inmiddels is een besluit genomen om de BOA-capaciteit uit te breiden.