

Compliance Assistance

Praktijkvoorbeelden bij de VI

Dit is het tweede infoblad over het instrument Compliance Assistance (CA). Het eerste blad geeft antwoord op de tien meest gestelde vragen over dit onderwerp. Dit tweede blad geeft een aantal voorbeelden uit het recente verleden van situaties waarin de VROM-Inspectie Compliance Assistance al toepaste (in combinatie met andere instrumenten). Er zijn zeker nog meer voorbeelden bekend, maar het doel van dit infoblad is niet om daarvan een volledig overzicht te geven. We willen vooral de praktische kant van CA in het dagelijks werk belichten.

In het eerste infoblad schreven we dat we als VI reeds ervaring hebben met Compliance Assistance-achtig werken. Dat blijkt ook uit de voorbeelden die we hieronder bespreken. Maar uit de voorbeelden komt ook naar voren dat CA meestal nog niet is ingezet vanuit een systematische werkwijze waarbij we op grond van een goede probleemanalyse (doelgroepanalyse, analyse van oorzaken van niet-naleven) een uitgekende interventiemethodiek kiezen. Ook blijkt dat bij het toepassen van Compliance Assistance andere instanties vaak een rol spelen. Denk aan brancheorganisaties, beleidsdirecties en opleidingsinstituten. Soms nemen die instanties zelf het voortouw, zoals DGW in het derde voorbeeld. Met andere woorden: CA is niet alleen het domein van de VI en hoeft dat ook niet te zijn.

De resultaten laten wel duidelijk zien dat Compliance Assistance, als een vorm van 'slim handhaven', een effectief en efficiënt instrument kan zijn voor de VI. Tussen de regels door kunnen we ook concluderen dat het toepassen van CA een positieve bijdrage levert aan het imago van de VI. We handhaven niet alleen de norm, maar faciliteren ook en geven uitleg over het hoe en waarom.

De voorbeelden die we hieronder bespreken, zijn geselecteerd op grond van de volgende criteria:

- Er moet duidelijk sprake zijn van CA (eventueel in combinatie met andere instrumenten).
- Er moet sprake zijn van CA richting grote organisaties (meestal brancheorganisaties) maar ook richting individuele bedrijven.
- Alle VROM-onderdelen (milieu, ruimtelijke ordening en wonen) moeten aan bod komen.

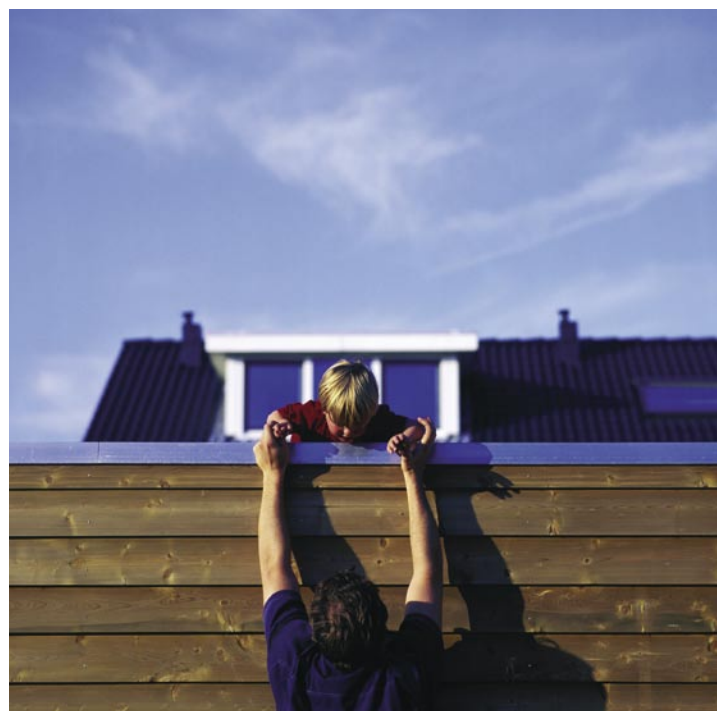
Voorbeeld 1 Aanpak chemische wasserijen

Het probleem

Een voorschrift in de AMvB textielreiniging bepaalde dat de kwaliteit van de binnenlucht in woningen van derden naast of boven chemische wasserijen goed moest zijn. Het voorschrift bepaalde dat wanden, vloeren en plafonds gasdicht moesten zijn uitgevoerd. Ondanks dit voorschrift werd er vaak een verhoogde concentratie perchloorethyleen in de lucht van de betreffende woningen gemeten. Eind 1999 kwam via de DCMR het signaal binnen dat gemeenten het voorschrift slecht konden handhaven/uitvoeren.

De CA-aanpak

De VI (destijds Inspectie Milieuhygiëne) heeft in 2001/2002 een pilot gedraaid waarin omgekeerd geredeneerd werd: als er perchloorethyleen in de binnenlucht van woningen van derden wordt gemeten, zijn de muren en plafonds niet gasdicht. De VI heeft ook zelf (eenvoudige) metingen uitgevoerd. Voor de gemeten waarden heeft de VI samen met het RIVM en GGD-artsen een beoordelingskader opgesteld. Hieruit bleek dat in meer





dan de helft van de gevallen snelle actie noodzakelijk was. De aanpak is in een procedure tot aan de Raad van State houdbaar gebleken. Vervolgens heeft de VI een draaiboek opgesteld dat aan alle gemeenten in Nederland met een chemische wasserij is opgestuurd.

Het resultaat

Met enige 'regie' vanuit de Inspectieregio's is vervolgens binnen een jaar het gehele probleem gesaneerd. De AMvB textielreiniging, die op dat moment toevallig in revisie was, is aangepast en met hulp van de Inspectie in lijn gebracht met het draaiboek. Al met al heeft de VI met deskundig optreden en als spin in het web een landelijk naleeftekort volledig weggewerkt zonder zelf al te veel met juridische procedures bezig te zijn. Die werden door de gemeenten zelf opgepakt. Zij kregen daarbij steun van medisch milieukundigen van de regionale GGD's, die ook 'in het complot' zaten, en de VI.

Voorbeeld 2 Naleving Kernenergiewet

Het probleem

In 2003 en 2004 overtrad een bedrijf een aantal keer de Kernenergiewet. Het verzuimde te melden dat het radioactieve stoffen (in metaalschroot) in bezit had en daarmee werkzaamheden verrichtte. Het bedrijf kreeg een proces-verbaal en er werd een dwangsom opgelegd. Toch bleef het naleefgedrag zwak.

De CA-aanpak

Medio 2004 kwam het bedrijf met de VI praten om een oplossing te zoeken. Wij hebben onze hulp aangeboden en verteld dat het (aanvragen en) in bezit hebben van een Kernenergiewetvergunning een deel van de oplossing zou zijn. We hebben uitgelegd hoe die vergunning aangevraagd moet worden en informatie gegeven over de inhoud van de vergunningaanvraag zodat deze goed uitvoerbaar en handhaafbaar is. Ten slotte hebben we gewezen op de zwakke plekken in het bedrijf wat betreft naleving van de Kernenergiewet. Daarnaast is het proces-verbaal doorgezet (wat inmiddels heeft geleid tot een schikkingsvoorstel van het OM) en heeft het bedrijf een dwangsom betaald.

Het resultaat

Begin 2005 heeft het bedrijf een Kew-vergunning gekregen en kan het tot op zekere hoogte werkzaamheden verrichten met

radioactieve stoffen zonder daarbij in overtreding te zijn. Verder is het management veel meer betrokken bij het naleven van de Kernenergiewet en de vergunning. Het aantal overtredingen is sterk afgenomen.

Voorbeeld 3 Handhavingbeleidsplannen Bouwregelgeving

Het probleem

Destijds bleek uit de rapportages van de toenmalige Inspectie Volkshuisvesting dat het met de gemeentelijke handhaving van de bouwregelgeving slecht gesteld was. Het rapport van de Commissie Alders over de cafébrand in Volendam maakte er een politiek issue van. Het rapport stelt dat er geen nieuwe regels hoeven te komen voor de (brand)veiligheid, maar dat de bestaande regels moeten worden nageleefd. Een van de aanbevelingen van de commissie was om gemeenten te verplichten om handhavingbeleid te formuleren. Een wijziging van de Woningwet waarin dat wordt geregeld, is in behandeling. Waarschijnlijk treedt deze wetwijziging per 1 januari 2006 in werking. Een jaar later gaat de wettelijke verplichting voor gemeenten in om een handhavingbeleidsplan op te stellen op het gebied van de bouwregelgeving en jaarlijks over het onderwerp te rapporteren.

De CA-aanpak

DGW heeft gekozen voor een proactieve benadering om gemeenten voor te bereiden op de wettelijke verplichting om een handhavingbeleidsplan op te stellen. DGW heeft samen met de VI en VNG een handreiking opgesteld, regionale voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en met negen gemeenten pilots uitgevoerd. De VI heeft een toetsings-/advieskader ontwikkeld waarin de methodiek van de gemeenteonderzoeken wordt gekoppeld aan het handhavingbeleid. Desgewenst adviseert de VI gemeenten over hun concept-handhavingbeleidsplan. Tot het moment dat de wettelijke verplichting ingaat (1 januari 2007), is CA per definitie het enig toepasbare instrument.

Het resultaat

De pilotgemeenten zijn erg enthousiast over de intensieve begeleiding die DGW georganiseerd heeft; hierdoor is er geen weerstand tegen deze nieuwe verplichting voor gemeenten. Het handhavingbeleid van de pilotgemeenten is gebaseerd op een risicoanalyse, waardoor de beschikbare gemeentelijke handhavingcapaciteit zo efficiënt mogelijk wordt ingezet. Afgewacht



moet worden of de andere gemeenten de leereffecten uit de pilots oppakken.

Voorbeeld 4 Nazorg problematiek instorten platte daken

Het probleem

Er heeft zich een flink aantal incidenten voorgedaan met het instorten van platte daken bij hevige regenval. De VI heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken hiervan. Het bleek dat er al decennia lang jaarlijks zo'n 15 à 20 daken instorten door wateraccumulatie. Ontwerpers en (gemeentelijke) toezichthouders blijken slecht op de hoogte van het fenomeen wateraccumulatie en vinden de berekeningsmethode die de NEN 6702 voorschrijft gecompliceerd.

De CA-aanpak

De VI heeft alle gemeenten aangeschreven en een uitgebreide inventarisatie gehouden. Daarnaast is de VI een CA-traject gestart, waarbij informatie en uitleg gegeven wordt over de regels in het Bouwbesluit op dit gebied. Allereerst is een praktische handreiking gemaakt die gemeenten en de bouwwereld helpt om de grootste risico's van wateraccumulatie bij platte daken in kaart te brengen. Deze handreiking maakt een snelle inventarisatie van het probleem mogelijk. De handreiking is verspreid onder alle gemeenten en zo'n 70.000 gebouwdegenaren.

Daarnaast heeft de vakspecialist bouw een groot aantal lezingen en voordrachten voor de vakwereld gehouden en is er over het onderwerp gepubliceerd in vakbladen. De Stichting Postacademisch Onderwijs van de TU's heeft een korte cursus ontwikkeld voor constructeurs. De vakspecialist bouw is een van de docenten.

Ten slotte heeft DGW op verzoek van de VI opdracht aan NEN gegeven om een Nederlandse Praktijkrichtlijn te ontwikkelen met praktische aanwijzingen en berekeningsmethoden voor een veilig ontwerp van nieuwe en bestaande platte daken. Deze NPR wordt in de tweede helft van 2005 verwacht.

Het resultaat

Medio 2004 had 80% van alle gemeenten de eerste inventarisatie van platte daken van publiekgebouwen afgerond. Er blijven sindsdien inventarisaties binnendruppelen. Gesteld kan worden dat het overgrote deel van de gemeenten zich nu bewust is van de risico's van wateraccumulatie op lichte platte daken. Aan-

genomen mag worden dat dit bewustzijn tot uiting komt in het gemeentelijke toezicht.

Uit een telefonische enquête van de Stichting Bouwen met Staal bleek dat 50% van de aangeschreven gebouwdegenaren de brief van de VI gelezen had. De meerderheid hiervan had naar aanleiding van de brief actie ondernomen, bijvoorbeeld door deskundigen te consulteren.

Het ultieme resultaat van de CA door de VI zou uiteraard zijn dat het aantal instortingen ten gevolge van wateraccumulatie afneemt. Of dit gebeurt, is pas na een aantal jaren (statistisch) te bepalen.

Voorbeeld 5 Actualisatie bestemmingsplannen

Het probleem

De Wet op de Ruimtelijke Ordening geeft aan dat een bestemmingsplan om de tien jaar herzien moet worden. In de gemeenteteonderzoeken komt bijna standaard naar voren dat dit niet gebeurt: de bestemmingsplannen zijn sterk verouderd. Dit heeft nadelige gevolgen voor de ruimtelijke ordening in gemeenten. Zo worden noodgedwongen veel planologische vrijstellingen verleend, ontstaat er rechtsongelijkheid voor burgers en wordt het ambtelijk apparaat onnodig zwaar belast met allerlei vrijstellingsprocedures. De VI constateert dus dat de regels voor actualisatie van bestemmingsplannen niet goed worden nageleefd. Het zou goed zijn dat elke gemeente haar verantwoordelijkheid neemt en zorgt dat de bestemmingsplannen weer up-to-date zijn en dat ook blijven.

De CA-aanpak

Zowel de VI-Oost als de VI-Noord hebben initiatieven genomen om het proces van actualisatie van bestemmingsplannen van de grond te krijgen. We lichten de aanpak in Noord hier toe, en dan in het bijzonder in de provincie Fryslân.

De VI-Noord startte samen met de provincie en de Vereniging Friese Gemeenten in 2003 het project Fryslân yn oarder (Friesland op orde). Met dit project worden gemeenten ondersteund bij het opstellen van een plan van aanpak. Uit dit plan moet blijken hoe gemeenten – ook financieel – vóór 2008 hun bestemmingsplannen actueel hebben en houden.

Het resultaat

Per 1 januari 2005 beschikken alle Friese gemeenten over een



plan van aanpak. Het project wordt op dit moment uitgevoerd en gemonitord.

Voorbeeld 6 Onrechtmatige Bewoning (Huisvestingswet)

Het probleem

Onrechtmatige bewoning is het illegaal (door)verhuren van woningen. Illegaal houdt in dat de verhuur in strijd is met op de Huisvestingswet gebaseerde lokale toewijzingsregels, of in strijd met regelgeving in het huurrecht. Woningen worden dan bewoond door personen die daar (nog) geen recht op hebben, waarmee zij anderen duperen. Onrechtmatige bewoning vindt veelal plaats in combinatie met huisvesting van illegalen of met andere criminele activiteiten.

De uitvoering van de Huisvestingswet is gedecentraliseerd en verschilt daarom per gemeente. De ministers van VROM en van V&I hebben de VROM-Inspectie opdracht gegeven om onrechtmatige bewoning tegen te gaan en daarmee ook de huisvesting van illegalen en het optreden van huisjesmelkers te bestrijden.

De CA-aanpak

Uit onderzoek van de VROM-Inspectie blijkt dat de meeste gemeenten nauwelijks aandacht besteden aan het bestrijden van onrechtmatige bewoning. Vaak omdat zij het directe belang ervan niet inzien ('is dat niet een zaak voor de verhuurder?'). Om dit belang duidelijk te maken, heeft de VI een rapport gemaakt. Het is op 29 november 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden en op 9 maart 2005 (samen met een aanvullend rapport van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) en een factsheet voor decision makers/bestuurders) aan alle gemeenten en verhuurders. Het rapport beschrijft waarom gemeenten onrechtmatige bewoning moeten bestrijden, geeft best practices, geeft aan welk instrumentarium er beschikbaar is, wat de do's and don'ts zijn in de mogelijke aanpak, etc. Ook heeft de SEV een handreiking opgesteld. Deze geeft een overzicht van instrumenten die er zijn om illegale bewoning (preventief) aan te pakken. De publicaties verwijzen naar elkaar en zijn in één actie onder de aandacht gebracht van gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders. De minister van VROM heeft de gemeenten laten weten dat het aanbieden ervan niet vrijblijvend is: zij verwacht dat de gemeenten onrechtmatige bewoning serieus (gaan) bestrijden. Zij biedt daartoe ook de ondersteuning van de VROM-Inspectie aan.

Het resultaat

De bestrijding van onrechtmatige bewoning krijgt steeds meer aandacht. Veel gemeenten bestuderen nu de noodzaak en de mogelijkheden van effectief optreden. Daarbij gebruiken zij de informatie uit beide rapporten. Medio 2005 wordt een congres gehouden over onrechtmatige bewoning. De daadwerkelijke resultaatmeting gebeurt via de VROM-brede gemeenteonderzoeken.

Voorbeeld 7 Handreiking ruimtelijke ordening en milieu

Het probleem

Ruimtelijke ordening kan naast de milieuwetgeving niet gemist worden om milieudoelstellingen te bereiken. Een tweesporenbeleid is dus noodzakelijk.

Er bestaat inmiddels veel beleid en wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en milieubeheer en er zijn talrijke richtlijnen. De materie is echter zo complex en veelomvattend dat ontwikkelaars, gebruikers en handhavers van ruimtelijke plannen het overzicht verliezen.

De VI constateert dat er in de praktijk regelmatig missers worden gemaakt. Er worden bijvoorbeeld woningbouwplannen gemaakt voor locaties die veiligheidsrisico's opleveren en/of bedreigend zijn voor de volksgezondheid, er worden plannen gemaakt voor het bouwen in kwetsbare gebieden of het vestigen van bedrijven op locaties met extra milieubeperkingen vanwege de gevoeligheid van de omgeving. Een zorgvuldige locatiekeuze en milieuzonering kunnen dan een oplossing zijn.

De CA-aanpak

De VI bracht al in 1994 een handreiking uit over dit probleem: de Inspectiewijzer bestemmingsplannen. In 1996 volgde een supplement. Deze handreiking is zeer succesvol gebruikt en tot op heden was er nog veel vraag naar.

Het document is echter sterk verouderd en wordt nu vervangen door de nieuwe Handreiking Ruimtelijke Ordening en Milieu. De handreiking bekijkt vanuit de praktijk van de VROM-inspectie welke milieuregels van belang zijn voor de ruimtelijke ordening. Ook vermeldt de handreiking jurisprudentie per onderwerp en is er een zoekregister in opgenomen.

De handreiking wordt uitgebracht in een oplage van 4000 stuks en heeft als doelgroep alle instanties die betrokken zijn bij het



opstellen, toetsen en handhaven van ruimtelijke plannen, in het bijzonder bestemmingsplannen. Dit zijn dus in de eerste plaats gemeenten (en hun adviseurs) en provincies, maar ook VNG, IPO, DCMR, waterschappen, RIVM, ministeries en rijksdiensten, Commissie voor de m.e.r., milieuorganisaties, Kamers van Koophandel en woningcorporaties. De nieuwe handreiking wordt net als de oude ook verspreid op universiteiten en hogescholen (opleidingen RO en milieu).

Hoewel de handreiking primair een product is van de VROM-Inspectie, was de begeleidingscommissie voor de handreiking breder samengesteld: provincie, gemeente, regionale milieudienst, adviesbureaus en de VROM-Inspectie als initiator en trekker. De beleidsdirecties van VROM hebben belangrijke bijdragen geleverd.

Het resultaat

Het resultaat is een geheel vernieuwd en geactualiseerd document: De Handreiking Ruimtelijke Ordening en Milieu. Hiermee kan op een efficiënte manier de kwaliteit van ruimtelijke plannen worden verbeterd.

De handreiking maakt nut en noodzaak van de regelgeving bij de gebruiker duidelijk en slaat een brug tussen de meer beleidsmatig ingestelde ruimtelijke ordenaars enerzijds en de technische milieumensen anderzijds. Zo kan de handreiking verbanden leggen tussen de kennis van de verschillende beroepsgroepen die betrokken zijn bij de ruimtelijke planning.

Voorbeeld 8 Nucleaire veiligheidsmissies

Het probleem

Bij nucleaire centrales is het belangrijk om storingen te voorkomen en continu de veiligheid te verbeteren. Omdat het nucleaire programma in Nederland gering is in omvang, is het belangrijk voeling te houden met internationale ontwikkelingen en ervaringen. Dit geldt zowel voor de vergunninghouder als voor de Kernfysische Dienst (KFD).

De CA-aanpak

Met de kerncentrale Borssele is afgesproken dat elke vijf jaar een periodieke veiligheidsmissie zal plaatsvinden. Tijdens deze missie worden zogenaemde "peer reviews" (collegiale toetsing) uitgevoerd op bedrijfsprocessen die relevant zijn voor de veiligheid. De peer reviews worden uitgevoerd door een inter-

nationaal team van deskundigen. In de tussengelegen periode kan een kleine missie worden georganiseerd rond een beperkt onderwerp. Zo heeft in 2003 het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) een missie uitgevoerd op het gebied van veroudering. De missies kunnen afwisselend uitgevoerd worden door de IAEA in opdracht van de KFD en door de World Association of Nuclear Operators (WANO) in opdracht van de vergunninghouder. In een recente vergunning van de Hoge Flux Reactor in Petten is iets dergelijks als voorschrift opgenomen. Doel van de missie of review is het vaststellen van goede praktijken. Ook worden er suggesties of aanbevelingen gedaan voor het verder verhogen van de nucleaire veiligheid op basis van de modernste IAEA-richtlijnen/WANO-performance, objectives & criteria.

Het resultaat

Door de periodieke veiligheidsmissies zal de vergunninghouder meer aandacht krijgen voor de nucleaire veiligheid en zullen er allerlei verbeteringen plaatsvinden. Tijdens de missie vindt een uitgebreide uitwisseling van kennis plaats tussen de vergunninghouder en de bezoekende experts. Naar aanleiding van de missie zal een aanvullend verbeterplan geschreven worden, dat circa anderhalf jaar later middels een follow-up missie op voortgang wordt getoetst. Voor de toezichthouder levert dit instrument op dat nog eens onafhankelijk en deskundig naar de veiligheid is gekeken. De goede praktijken van alle missies/reviews tezamen vormen een input voor het verbeteren van de IAEA/WANO-richtlijnen. Hiermee is een continu verbeterproces gecreëerd.



Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
VROM-Inspectie → Rijnstraat 8 → Den Haag → www.vrom.nl

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.