



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

RIZA Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling

Vervolgonderzoek Monitoring

RIZA rapport 2004.014

Dit rapport is te bestellen à € 12,50 per stuk bij Cabri Mailservice, Postbus 431, 8200 AK Lelystad,
Tel. 0320-285333, Fax. 0320-285311, E-mail riza@cabri.nl
Betaling na levering; een acceptgiro wordt bijgevoegd.
Het rapport is gratis voor dienstonderdelen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

This publication can be ordered at € 12,50 per copy through Cabri Mailservice, PO Box 431,
8200 AK Lelystad, The Netherlands, Tel. +31 320 285333, Fax, +31 320 285311, E-mail riza@cabri.nl
Payment on delivery.



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

RIZA Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling

Vervolgonderzoek Monitoring

**Onderzoek naar de relatie Milieuzorgsystemen en
Naleving; een nadere analyse van het onderzoek
'Naleving en handhaving Wvo in 2000 - 2001'**

RIZA rapport 2004.014

ISBN 9036956404

Auteur: dr. G.P.C.M. Dekker

RIZA

Lelystad, 25 mei 2004

Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1 Inleiding 5

- 1.1 Doel van het vervolgonderzoek 5
- 1.2 Korte achtergrond 5
- 1.3 Onderzoeksaanpak 5
- 1.4 Opzet van deze rapportage/leeswijzer 6

2 Milieuzorgsystemen, ISO 14001 7

- 2.1 Afbakening 7
- 2.2 Doel van een milieuzorgsysteem 7
- 2.3 Invoer van een milieuzorgsysteem 7
- 2.4 Milieuzorg en invloed op de naleving 8
- 2.5 Welke bedrijven hebben een milieuzorgsysteem? 9
- 2.6 Centrale vraag 9

3 Het Second Opinion Onderzoek 11

- 3.1 Inleiding 11
- 3.2 Resultaten 11

4 Analyse van de hoofdzonden 12

- 4.1 Afbakening 12
- 4.2 Analyse van het onderzoek op hoofdlijnen 12
 - 4.2.1 Definitie gecertificeerd milieuzorgsysteem 12
 - 4.2.2 Gelijkaardigheid hoofdzonden 12
 - 4.2.3 Controle van de bedrijven: steekproef en intensiteit 13
- 4.3 Analyse van de verschillende hoofdzonden 13
 - 4.3.1 Hoofdzonde A, Meer afvalwater of afvalwater met een hogere concentratie stoffen geloosd dan volgens de vergunning is toegestaan 14
 - 4.3.2 Hoofdzonde B, Andere afvalstoffen geloosd dan toegestaan volgens vergunning 15
 - 4.3.3 Hoofdzonde C, Metingen of meetfrequentie niet volgens Uvr/meetbeschikking 15
 - 4.3.4 Hoofdzonde D, Bemonsteringsvoorziening en analysemethodieken niet volgens de normen 16
 - 4.3.5 Hoofdzonde E, Andere waarden gerapporteerd dan gemeten 17
 - 4.3.6 Hoofdzonde F, Calamiteit niet of onjuist gemeld bij het bevoegd gezag 17
 - 4.3.7 Hoofdzonde G, Niet de juiste maatregelen getroffen om een calamiteit op te heffen 18
 - 4.3.8 Hoofdzonde H, Bij calamiteit de voorschriften van het bevoegd gezag niet opgevolgd 18
 - 4.3.9 Hoofdzonde I, Andere milieuwetten of milieuregels overtreden 19

5 Verklaring 20

- 5.1 Inleiding 20
- 5.2 Evaluatie van de theorieën 20

6 Conclusies 24

Bijlage

- 1 Samenstelling Begeleidingscommissie 26

Samenvatting

Eén van de nevenconclusies in het onderzoek 'Naleving en handhaving Wvo in 2000 - 2001' (hierna: *Monitoring*) is, dat "de beste 'voorspeller' voor overtredings-gedrag het beschikken over een gecertificeerd milieuzorgsysteem is; 63 % van de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem overtreedt tenminste een van de geselecteerde kernovertredingen (bedrijven zonder milieuzorgsysteem 24%)." ERH concludeert dat de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem een risicogroep vormen. Vanwege de beroering die deze conclusies teweeg brachten, o.a. bij VROM en de SCCM, is door RWS en IVW/DW besloten om een gezamenlijk vervolgonderzoek uit te voeren dat moest resulteren in een verklaring voor deze bevindingen. In de begeleidingsgroep voor dit onderzoek zaten vertegenwoordigers van VROM, de SCCM en het bedrijfsleven, als ook vertegenwoordigers van vergunningverleners en handhavers van RWS. Op basis van de resultaten van het vervolgonderzoek is niet één duidelijke verklaring te geven; de verklaring bestaat uit meerdere onderdelen. De conclusie uit het onderzoek *Monitoring*, die gebaseerd is op een secundaire analyse, kan niet onderbouwd worden en had daarmee ook niet zo prominent moeten worden neergezet. Bedacht moet worden dat het onderzoek *Monitoring* ook niet gericht was op onderzoek naar de relatie tussen naleving en het hebben van een milieuzorgsysteem.

Het vervolgonderzoek bestaat uit twee delen:

- uit laten voeren van een second opinion onderzoek;
- data analyse van gegevens uit het onderzoek *Monitoring* en aanvullend verkregen data.

Second opinion

Er is een second opinion over het hele onderzoek *Monitoring* uitgevoerd door een extern deskundige. Het doel was om de onderbouwing van de bovengenoemde conclusie te laten toetsen.

De conclusies van de second opinion waren o.a.:

- Het onderzoek *Monitoring* is goed opgezet.
- In de rapportages heeft de niet begrepen relatie tussen certificering en het al dan niet regel overtreden ten onrechte veel aandacht gekregen. De constatering dat certificering en regelovertrading gerelateerd zijn is statistisch gezien juist. Maar de mogelijkheid is reëel dat gecertificeerde bedrijven bepaalde kenmerken hebben die verklaarbaar maken dat bij dit soort bedrijven vaker overtredingen worden geconstateerd. Voordat hier uitsluitel over is, is het aan te bevelen zeer terughoudend te zijn met het verbinden van conclusies over de aangetroffen samenhang.
- Daarnaast doet de second opinion een aantal aanbevelingen voor het nadere onderzoek.

Data analyse

De data analyse betreft een nader onderzoek van de gegevens in de database uit het onderzoek *Monitoring*. De gegevens zijn aangevuld met nieuwe data over de periode dat het onderzoek *Monitoring* is gehouden. Vanuit de begeleidingsgroep zijn een aantal mogelijke verklaringen aangedragen. De verklaringen zijn getoetst aan de verzamelde data. Bij die toetsing zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen meegenomen.

Resultaten van het totale vervolgonderzoek

Er is een aantal redenen waarom de conclusie over de gevonden relatie tussen het hebben van een milieuzorgsysteem en de naleving van wetgeving niet had mogen worden getrokken.

- de conclusie had niet zo prominent moeten worden gepresenteerd. De analyses tonen namelijk wel een zekere relatie tussen het hebben van een gecertificeerd milieuzorgsysteem en overtreden, maar die relatie is niet begrepen;
- de conclusie is op geaggregeerd niveau van overtredingen getrokken, terwijl de onderliggende overtredingen van verschillend karakter en niveau zijn;
- de verschillende overtredingen zijn ook in verschillende intensiteit onderzocht, waarbij bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem op meer hoofdzonden zijn onderzocht dan de bedrijven zonder een gecertificeerd milieuzorgsysteem;
- met de grotere transparantie van en de hogere intensiteit van de controle bij bedrijven mét een milieuzorgsysteem, kunnen mogelijk de verschillen ten opzichte van bedrijven zonder een milieuzorgsysteem verklaard worden voor de hoofdzonden A (meer lozen dan vergund), C (meting of meetfrequentie voldoet niet aan Uvr/meetbeschikking), F (niet of onjuist melden van calamiteiten) en I (overtreding van andere milieuwetten of -regels) Alleen voor deze hoofdzonden zijn duidelijke verschillen aangetroffen tussen bedrijven mét en bedrijven zónder een milieuzorgsysteem. De bedrijven met een milieuzorgsysteem zijn over het algemeen groter en hebben complexere bedrijfs- en productieprocessen, die vooral invloed hebben op hoofdzonden A, C, F en I.

Een onderzoek naar mechanismen die in de bedrijfsprocessen een rol spelen bij de naleving, zou wellicht nog een bijdrage aan een verklaring voor de conclusie uit het onderzoek *Monitoring* kunnen geven. In de begeleidingsgroep is ervoor gekozen om dat onderzoek niet onder de vlag van het vervolgonderzoek uit te laten voeren.

1 Inleiding

1.1 Doel van het vervolgonderzoek

Een verklaring proberen te vinden voor de conclusie uit een vorig onderzoek: *Bedrijven met een milieuzorgsysteem overtreden vaker de hoofdzonden van de Wvo dan bedrijven zonder een milieuzorgsysteem.*

1.2 Korte achtergrond

Een van de conclusies van het onderzoek *Naleving en handhaving van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren in 2000 - 2001* (hierna te noemen: *Monitoring*), is dat bedrijven met een milieuzorgsysteem vaker de Wvo overtreden dan bedrijven zonder een milieuzorgsysteem.

Deze uitkomst was voor zowel de overheid als het bedrijfsleven verrassend. Tot op heden is de overheid er in het beleid namelijk vanuit gegaan dat een gecertificeerd milieuzorgsysteem een bijdrage levert aan een betere naleving van de regels. Het bedrijfsleven kreeg door de conclusie van het onderzoek het idee dat bedrijven die op een goede manier milieu in de bedrijfsvoering hadden ingevoerd, in een kwaad daglicht werden gesteld.

Daarom is begin 2003 een vervolgonderzoek gestart naar de relatie tussen het hebben van een milieuzorgsysteem en naleving van de Wvo gestart (hierna te noemen: *Vervolgonderzoek Monitoring*). In het onderzoek wordt een nadere analyse uitgevoerd op (de data van) het onderzoek *Monitoring*. In dit *Vervolgonderzoek Monitoring* is de relatie tussen 'het hebben van een gecertificeerd milieuzorgsysteem' en 'het overtreden van de hoofdzonden van de Wvo' verder onderzocht.

De centrale onderzoeksvraag die hierbij een rol speelt is de volgende: *Geeft het hebben of invoeren van een gecertificeerd milieuzorgsysteem aanleiding tot het vaker overtreden van de hoofdzonden?*

1.3 Onderzoeksaanpak

Het *Vervolgonderzoek Monitoring* bestaat uit:

- een nadere analyse van de data uit het onderzoek *Monitoring*, aangevuld met nieuwe data, en
- het laten uitvoeren van een second opinion onderzoek op het onderzoek *Monitoring* (onderzoeksopzet, methodieken, analyses en conclusies).

Bij de aanvang van het *Vervolgonderzoek Monitoring* werd in de begeleidingsgroep¹, een aantal vragen geformuleerd. Deze vragen zijn voor zover mogelijk onderzocht in de nadere data-analyse, die is uitgevoerd op de gegevens uit het onderzoek *Monitoring*, aangevuld met gegevens uit de data-base van Rijkswaterstaat (Wvo-info) en andere bestanden. Op basis van

Noot

¹ In de begeleidingsgroep zaten vertegenwoordigers van bedrijfsleven, certificerende instanties en belanghebbende overheden. In bijlage 1 is de samenstelling van de begeleidingsgroep opgenomen.

de discussie in de begeleidingsgroep en de resultaten vanuit expertsessies uit het onderzoek *Monitoring*, zijn bij de aanvang van het onderzoek tevens een aantal theorieën opgesteld die een mogelijke verklaring kunnen geven voor de getrokken conclusie uit het onderzoek *Monitoring*. Daarnaast is door een *second opinion*² het onderzoek *Monitoring* beoordeeld. Er is onder andere gecontroleerd of de conclusies ook inderdaad op basis van de gevolgde werkwijze getrokken hadden mogen worden én of de gevolgde werkwijze valide was. Het *Second Opinion* onderzoek heeft zich met name gericht op de methodiek van het onderzoek *Monitoring*, de analyses en conclusies die er aan gekoppeld werden.

1.4 Opzet van deze rapportage/leeswijzer

In deze rapportage wordt eerst in de hoofdstukken 2 t/m 4 ingegaan op specifieke onderdelen die te maken hebben met de conclusie uit het onderzoek *Monitoring*.

In hoofdstuk 2, *Milieuzorgsystemen*, ISO 14001 zal worden ingegaan op het doel van milieuzorgsystemen, de werking en de gevolgen voor een bedrijf bij invoering en ook de relatie met de naleving van de wetten.

In hoofdstuk 3, *Het Second Opinion onderzoek* worden kort de resultaten van dat onderzoek uiteengezet.

In hoofdstuk 4, *Analyse van het onderzoek Monitoring*, wordt het voor het onderzoek *Vervolgonderzoek Monitoring* relevante deel van het onderzoek *Monitoring*, zijnde het veldonderzoek, geanalyseerd. Tevens worden de afzonderlijke hoofdzonden onder de loep genomen. Hierbij worden ook elementen uit het aanvullende data-onderzoek en het *Second Opinion* onderzoek behandeld en worden antwoorden op de vragen, die bij aanvang van het onderzoek vanuit de begeleidingscommissie zijn gesteld, meegenomen.

In hoofdstuk 5, *Verklaringen*, wordt de informatie uit de eerdere hoofdstukken bijeen gebracht. De verschillende theorieën die aan het begin van het onderzoek zijn opgesteld zullen daar ook worden getoetst. Hoofdstuk 6 bevat de *Conclusies*.

.....
Noot

² prof. dr. P.G.M. van der Heijden, vakgroep Statistiek en Methodenleer van de Universiteit Utrecht.

2 Milieuzorgsystemen, ISO 14001

2.1 Afbakening

In dit hoofdstuk wordt kort de werking van de norm ISO 14001 behandeld in relatie tot de invloed die deze heeft voor een bedrijf op de (productie)-processen en de organisatie. Uiteraard is de focus op ISO 14001 een beperkte; er zijn verschillende soorten milieuzorgsystemen mogelijk. Zo zijn er ook systemen die binnen een bedrijf of een branche worden ontwikkeld. ISO 14001 is een van de bekendste, met een breed toepassingsgebied en goed omschreven standardeisen. Daarom is ervoor gekozen om in dit onderzoek op de milieuzorgsystemen volgens deze standaard te focussen.

2.2 Doel van een milieuzorgsysteem

Het doel van een milieuzorgsysteem is om op systematische wijze milieubeleid te ontwikkelen en uit te voeren dat is gericht op een verbetering van de milieuprestaties. Het voldoen aan wet- en regelgeving is daarbij een minimum.

Een citaat uit de interpretatie van ISO 14001 door de SCCM³:

ISO 14001 is een norm voor een managementsysteem. Daarin staat de cyclus 'plan-do-check-act' centraal. ISO 14001 stelt, naast deze uitvoeringscyclus ook eisen aan de resultaten van het managementsysteem:

- De organisatie verbindt zich tot continue verbetering en de preventie van milieubelasting (art. 4.2).*
- De organisatie verbindt zich tot het minimaal voldoen aan de vereisten van wet- en regelgeving en andere eisen die de organisatie onderschrijft (art. 4.2 c).*

2.3 Invoer van een milieuzorgsysteem

Wanneer een bedrijf een milieuzorgsysteem gaat invoeren, dan wordt het bedrijf doorgelicht en worden de verschillende (deel)processen met betrekking tot de milieubelasting beschreven. Bij de invoer van een milieuzorgsysteem is een belangrijk onderdeel het opleiden van de werknemers, opdat die hun taken in het kader van het milieuzorgsysteem goed kunnen uitvoeren. Om de invoer en de werking van een milieuzorgsysteem te laten slagen is draagvlak bij het management van een bedrijf van groot belang. Het management zal ten slotte de juiste omstandigheden moeten creëren waarbinnen de medewerkers hun taken kunnen uitvoeren (tijd, geld, kennis, etc.). Ook zal het management moeten laten zien dat het milieuzorgsysteem een serieuze zaak is.

Noot

³ Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen. SCCM wil de randvoorwaarden scheppen voor een hoog kwaliteitsniveau van gecertificeerde milieuzorgsystemen volgens de ISO 14001 norm en de EMAS-verordening. SCCM stelt de 'spelregels' voor het certificeren op voor de aangesloten certificatie-instellingen. Alle in Nederland geaccrediteerde *certificatie-instellingen* zijn bij SCCM aangesloten. SCCM is competent body voor de EMAS-verordening in Nederland.

Een milieuzorgsysteem volgens ISO 14001 heeft een continue verbeteringslag ingebouwd, middels de 'plan-do-check-act' cyclus. Als er fouten gemaakt worden, zullen maatregelen worden getroffen waardoor die fouten in de toekomst worden voorkomen.

2.4 Milieuzorg en invloed op de naleving

Het doel van het Vervolgonderzoek is om de relatie milieuzorgsystemen en overtreden te onderzoeken. In deze paragraaf wordt kort behandeld wat er over ISO 14001 en de relatie met handhaving in de 'Interpretatie van ISO 14001' door het SCCM geschreven is en iets over praktijkervaringen.

Een citaat uit de interpretatie van ISO 14001 door de SCCM:

2.2.2 Naleving milieuwet- en regelgeving (art. 4.2 c)

De norm vraagt dat het milieuzorgsysteem als doelstelling heeft om minimaal de milieuwetten regelgeving en andere eisen en afspraken met de overheid na te komen. Dit wil niet zeggen dat er nooit een overschrijding van voorschriften mag voorkomen. Het milieuzorgsysteem moet in staat zijn deze overschrijdingen te signaleren en vervolgens de juiste corrigerende en preventieve maatregelen te nemen (art. 4.5.1 en 4.5.2). Daarnaast moet binnen het milieuzorgsysteem zijn vastgelegd hoe de organisatie omgaat met de melding van overschrijdingen aan de overheid. Wanneer er overschrijdingen voorkomen en de mechanismen van correctie en meldingen niet werken, dan is er sprake van een niet goed functionerend milieuzorgsysteem, dat niet voor certificatie in aanmerking komt.

De naleving van de wet- en regelgeving zou moeten verbeteren door de plan-do-check-act-cyclus, maar houdt niet in dat een bedrijf geen overtredingen meer pleegt. Ten opzichte van een volledig vergelijkbaar bedrijf zónder milieuzorgsysteem zou wel een verbetering verwacht kunnen worden.

Uit een bundeling van praktijkvoorbeelden over de invoer en werking van ISO 14001⁴ blijkt dat voor de overheden verbeterde naleving een van de belangrijkste items is die aan de invoer van ISO 14001 wordt verbonden. In een onderzoek van de SCCM uit 2000 over de waardering van het ISO 14001 certificaat door overheden wordt een vergelijkbare conclusie getrokken⁵. Volgens het boek van Hillary blijkt dat *bedrijven* in veel gevallen een ISO 14001 systeem invoeren omdat ze verwachten daarmee extra klanten te krijgen of in ieder geval denken te voorkomen dat ze klanten kwijtraken aan andere 'groene' bedrijven. Het argument 'naleving' was voor de meeste bedrijven nauwelijks een item met betrekking tot ISO 14001. Op een workshop over milieuzorgsystemen (London, juni 2003, ENAP-REMAS) werd dit beeld bevestigd door vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven: een milieuzorgsysteem is goed voor de reputatie van het bedrijf.

.....
Noot

4 ISO 14001, Case studies and practical experiences, ed. Ruth Hillary, Greenleaf Publishing Limited, 2000, ISBN 18747129276.

5 Waardering ISO 14001-certificatie door overheden, SCCM, maart 2000.

De SCCM geeft als kanttekening bij die houding van de bedrijven, dat het geschetste beeld van de bedrijven in de internationale studies niet overeenkomt met hetgeen zij in Nederland zien, omdat bedrijven hier niet naar buiten treden met hun ISO 14001. Uit onderzoek door de SCCM onder bedrijven met een certificaat werd door die bedrijven aangegeven dat vermindering van de milieurisico's de belangrijkste reden was voor invoer van een milieuzorgsysteem. Ook wilden ze het milieuzorgsysteem in hun relatie met de overheid gebruiken. Concurrentie overwegingen waren van ondergeschikt belang.

2.5 Welke bedrijven hebben een milieuzorgsysteem?

In principe is het voor ieder bedrijf mogelijk om een milieuzorgsysteem in te voeren en vervolgens te laten certificeren. Voor de kleinere bedrijven met eenvoudige (productie)processen vraagt de invoer van een dergelijk systeem wellicht een te grote investering ten opzichte van de meerwaarde voor het bedrijf. Voor grotere bedrijven⁶ kunnen die afwegingen uiteraard ook gelden, maar zullen de investeringen relatief kleiner zijn. Ook is het zo dat een milieuzorgsysteem vaak gecombineerd kan worden met een kwaliteitszorgsysteem; voor ISO betekent dit de aansluiting van 14001 op 9001. Een analyse van de data van het onderzoek *Monitoring* gekoppeld aan nieuwe data van de SCCM, bevestigen deze veronderstelling ook: grotere bedrijven hebben relatief vaker een milieuzorgsysteem.

Combinatie van de data met de lijst met BRZO-bedrijven, gaf te zien dat ongeveer de helft van de bedrijven met een ISO 14001 systeem ook een BRZO-bedrijf was. Van de bedrijven zonder milieuzorgsysteem was ongeveer 1/5 een BRZO-bedrijf.

Het gevolg van de invoer van een milieuzorgsysteem is dat het bedrijf in ieder geval voor de overheid transparanter wordt. Voor het bedrijf zijn de gevolgen dat er structureel aandacht is voor de organisatie van de bedrijfs- en productie processen en voor kennis op het gebied van die processen, maar ook op het gebied van procedures en wet- en regelgeving. Dit alles ten opzichte van een vergelijkbaar bedrijf zonder een milieuzorgsysteem.

2.6 Centrale vraag

Geeft het hebben of invoeren van een gecertificeerd milieuzorgsysteem aanleiding tot het vaker overtreden van de hoofdzonden ten opzichte van bedrijven zonder een gecertificeerd milieuzorgsysteem?

Een milieuzorgsysteem is in de eerste plaats een managementsysteem. Primaire doel van certificatie is om te beoordelen of het milieuzorgsysteem voldoet aan de norm en of het in de praktijk functioneert. Om het functioneren van het systeem in de praktijk te kunnen beoordelen zal daarbij ook steekproefsgewijs de naleving van wet- en regelgeving worden beoordeeld. Primaire doel van certificatie is dus niet het beoordelen van de naleving van wet- en regelgeving. Het gaat om een steekproefsgewijze controle met als doel te bepalen of het milieuzorgsysteem functioneert.

.....
Noot

⁶ Hier ingedeeld op basis van het aantal werknemers: 1-10; 11-50; 51-200; >200.

Voor een bedrijf verandert er in principe niets in de productieprocessen wanneer een bedrijf een milieuzorgsysteem invoert. Het milieuzorgsysteem stelt eisen aan opleiding, kennis en gedrag van de medewerkers en aan verbeterprocessen. De organisatie rond de bedrijfsprocessen wordt zo mogelijk meer gestructureerd (archivering, procedures, verantwoordelijkheden) waardoor het bedrijf ook transparanter wordt voor de overheid. Wanneer tijdens de invoering blijkt dat verplichtingen uit wet- en regelgeving structureel niet worden nageleefd, dan zal een bedrijf aanpassingen moeten doorvoeren om voor certificatie in aanmerking te komen. Dit kunnen ook wijzigingen in het productieproces zijn.

Invoering van een milieuzorgsysteem kan tot verbetering van naleving leiden. Uit een door SCCM uitgevoerd onderzoek (juli 2001) blijkt dat 5% van de bedrijven verklaart dat door certificatie de naleving van wet- en regelgeving is verbeterd, 33% verklaart dat dit vaak gebeurt en 42% dat dit wel eens gebeurt.

Een punt van zorg is dat er voor de langere termijn binnen de bedrijven wel aandacht voor de maatregelen moet blijven. Zo zijn er op energiebesparingsgebied veel voorbeelden van besparingsmaatregelen die in de loop van de tijd niet meer worden nageleefd. Ook zijn er voorbeelden van het onderhoud van installaties en filters dat achterwege is gebleven en gevolgen heeft voor de naleving.

3 Het Second Opinion Onderzoek

3.1 Inleiding

Een van de onderdelen van het *Vervolgonderzoek Monitoring* was het laten beoordelen van het onderzoek *Monitoring* door een onafhankelijke expert. Die beoordeling is gedaan door prof. dr. P.G.M. van der Heijden van de Universiteit van Utrecht, vakgroep Methodenleer en Statistiek. Het onderzoek *Monitoring* werd beoordeeld op de gehanteerde onderzoeksmethoden, de analyses en de daaraan verbonden conclusies. De resultaten van dit *Second Opinion* onderzoek worden in dit hoofdstuk kort behandeld. Voor het gehele *Second Opinion* onderzoek wordt verwezen naar het rapport⁷.

3.2 Resultaten

In de conclusie van het *Second Opinion* onderzoek wordt benadrukt dat de relatie tussen overtreden en het hebben van een milieuzorgsysteem weliswaar wordt gevonden, maar dat deze relatie niet begrepen wordt. De conclusies en samenvatting van het onderzoek *Monitoring* hadden daarom op dit punt minder prominent aanwezig moeten zijn in de rapportage.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de toets op 'overtreden van 0 hoofdzonden óf overtreden van 1 of meer hoofdzonden' niet gelukkig gekozen is, omdat bedrijven niet allemaal in gelijke mate gecontroleerd zijn op de verschillende hoofdzonden.

Wel wordt opgemerkt dat de verschillen in overtreden tussen bedrijven mét en bedrijven zónder een gecertificeerd milieuzorgsysteem erg groot zijn. Met de bestaande data-set kunnen die verschillen niet 'weg geanalyseerd' worden, zonder dat de deelverzamelingen te klein worden om nog significante uitspraken te kunnen doen. Beter is het, aldus de second opinion, om de aandacht van verdere data-analyse te verleggen naar een meer explorerend onderzoek met een meer kwalitatieve insteek. In dat onderzoek zou dan gekeken moeten worden naar de kenmerken die bedrijven mét en bedrijven zónder een milieuzorgsysteem hebben en die mogelijk van invloed zijn op de naleving.

Noot

⁷ Second Opinion, Handhaving Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat., prof. dr. P.G.M. van der Heijden, vakgroep Methodenleer en Statistiek, Faculteit Sociale Wetenschappen, Universiteit van Utrecht, 9 mei 2003.

4 Analyse van de hoofdzonden

4.1 Afbakening

Het onderzoek *Monitoring*, bestaat uit 3 onderdelen:

- een veldonderzoek (aselecte controle van 300 bedrijven) en een survey (interviews door onderzoeksbureau bij 300 bedrijven);
- een bureauonderzoek (beoordeling bedrijven door RD's);
- een expertsessie (beoordeling van de resultaten door experts).

De conclusie over de relatie tussen het hebben van een gecertificeerd milieuzorgsysteem en het vaker overtreden van de hoofdzonden komt voort uit een secundaire analyse van het veldonderzoek uit het onderzoek *Monitoring*.

In dit hoofdstuk van het *Vervolgonderzoek Monitoring* zal het onderdeel veldonderzoek, mede aan de hand van de resultaten van het *Second Opinion* onderzoek en de (aanvullende) data, nader worden geanalyseerd.

4.2 Analyse van het onderzoek op hoofdlijnen

Het onderzoek *Monitoring* was gericht op de mate van naleving van een 9-tal⁸ benoemde hoofdzonden van de Wvo; voor een beschrijving van de hoofdzonden wordt verwezen naar paragraaf 6.3. Naast het invullen van formulieren betreffende die hoofdzonden, werden enkele vragen gesteld over bedrijfskenmerken, waaronder het al dan niet hebben van een gecertificeerd milieuzorgsysteem. Uit de secundaire analyse⁹ zijn conclusies over de relatie tussen de gecertificeerde milieuzorgsystemen en overtreden van de hoofdzonden op geaggregeerd niveau getrokken.

4.2.1 Definitie gecertificeerd milieuzorgsysteem

Uit de nadere analyse in het *Vervolgonderzoek Monitoring* is gebleken dat de definitie van 'gecertificeerd milieuzorgsysteem' tijdens het onderzoek *Monitoring* niet strak genoeg is toegepast¹⁰.

4.2.2 Gelijkwaardigheid hoofdzonden

In het *Second Opinion* onderzoek is aangegeven dat de verschillende hoofdzonden niet gelijkwaardig zijn (momentopname vs. historische gegevens).

Noot

8 Hoofdzonden A t/m I, waarbij overigens 2 hoofdzonden (C en D) ieder waren onderverdeeld in 3 sub-hoofdzonden.

9 Deze analyse was niet gericht op de hoofdvraag: de mate van naleving, maar op het combineren van o.a. bedrijfskenmerken met de mate van naleving.

10 Van het totaal aan onderzochte bedrijven (264) had 27% een gecertificeerd milieuzorgsysteem. Bij een nadere analyse bleek dat 10% van de onderzochte bedrijven in het veldonderzoek een ISO 14001 certificaat had. De overige bedrijven vielen onder Certiva, Responsible Care, CARE, Total Care Concept, Werkboek Betonmortel- en Betonproductenindustrie, onderdelen die vielen onder ISO 9001 / TQM en het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem.

Het veldonderzoek van *Monitoring* laat zich op het niveau van de hoofdzonden scheiden in twee soorten vragen:

- vragen over de momentane situatie in een bedrijf (de steekproef t.a.v. naleving voor hoofdzonden A en B), en
- vragen over de historische gegevens over een jaar (hoofdzonden C t/m I).

In principe worden bij de hoofdzonden A en B de eventueel verhoogde transparantie en meldingsbereidheid van een bedrijf met een milieuzorgsysteem uitgeschakeld, waardoor min of meer harde gegevens kunnen worden geanalyseerd.

Bij hoofdzonden C t/m I gaat het om historisch onderzoek en spelen transparantie en meldingsbereidheid wel een rol.

In de praktijk bleek dat bij de datavergaring ook voor hoofdzonden A en B soms vanwege praktische omstandigheden moest worden teruggevallen op historische bestanden.

Conclusie

De hoofdzonden A en B hebben een ander karakter dan de hoofdzonden C t/m I.

4.2.3 Controle van de bedrijven: steekproef en intensiteit

Uit de oorspronkelijke steekproef van bedrijven in de sectoren industrie, op- en overslag en afvalbe- en -verwerking dat in het onderzoek *Monitoring* gecontroleerd zou worden, is een aantal bedrijven afgefallen, omdat er geen gegevens verkregen zijn. Die afvallers zijn voor het grootste deel bedrijven zónder een milieuzorgsysteem; een zeer klein deel van de afvallers betrof bedrijven mét een milieuzorgsysteem. Bij bedrijven met een milieuzorgsysteem is naar verwachting makkelijker informatie boven tafel te krijgen en/of reeds bekend bij RWS, waaronder ook die van overtredingen. Een van de conclusies uit het *Second Opinion* onderzoek was dat bedrijven met een milieuzorgsysteem op meer hoofdzonden zijn gecontroleerd.

Conclusie

Bedrijven met een milieuzorgsysteem zijn in het onderzoek *Monitoring* relatief meer gecontroleerd (door de scheve steekproef en door controle op meer hoofdzonden), waarmee er ook een relatief grotere kans is om een overtreding aan te treffen.

4.3 Analyse van de verschillende hoofdzonden

In het onderzoek *Monitoring* is op geaggregeerd niveau de conclusie getrokken dat bedrijven mét een milieuzorgsysteem vaker de hoofdzonden overtreden dan bedrijven zónder een milieuzorgsysteem. In het *Second Opinion* onderzoek is aangegeven dat de hoofdzonden niet gelijkwaardig zijn. In dat laatste onderzoek is er voor de meeste hoofdzonden nog steeds een relatie gevonden tussen het hebben van een milieuzorgsysteem en het vaker overtreden van die hoofdzonde ten opzichte van bedrijven zonder een milieuzorgsysteem.

De onderzoekers die het *Second Opinion* hebben uitgevoerd, hebben de methodiek en de analyses beoordeeld. In deze paragraaf worden de verschillende individuele hoofdzonden met behulp van nader gevonden data, inhoudelijke kennis over de hoofdzonden én met de kennis en gegevens uit het *Second Opinion* onderzoek geanalyseerd. Bij elke hoofdzonde zal ook kort worden ingegaan op de (theoretische) verwachtingen t.a.v. die hoofdzonde en de uitkomst van het onderzoek *Monitoring* voor de betreffende hoofdzonde (op basis van de analyse per hoofdzonde door de *Second Opinion*).

De hoofdzonden op een rij:

- A. Meer afvalwater of afvalwater met een hogere concentratie stoffen geloosd dan volgens de vergunning is toegestaan
- B. Andere afvalstoffen geloosd dan toegestaan volgens vergunning
- C. Metingen of meetfrequentie niet volgens Uvr/meetbeschikking
- D. Bemonsteringsvoorziening en analysemethodieken niet volgens de normen
- E. Andere waarden gerapporteerd dan gemeten
- F. Calamiteit niet of onjuist gemeld bij het bevoegd gezag
- G. Niet de juiste maatregelen getroffen om een calamiteit op te heffen
- H. Bij calamiteit de voorschriften van het bevoegd gezag niet opgevolgd
- I. Andere milieuwetten of milieuregels overtreden

Bij de start van het onderzoek *Monitoring* was de verwachting bij de begeleidingsgroep dat de naleving hoog zou zijn bij de onderzochte groep bedrijven, zonder te differentiëren tussen bedrijven mét en bedrijven zónder milieuzorgsysteem.

Aannames

Bij het opstellen van verwachting t.a.v. de hoofdzonden A t/m I, zijn enige aannames gemaakt:

- Het gaat over met elkaar vergelijkbare bedrijven qua grootte, proces, complexiteit, omgeving en vergunning, waarbij alleen het hebben van een gecertificeerd milieuzorgsysteem het verschil is.
- Het bedrijf met het milieuzorgsysteem is al enige tijd gecertificeerd en heeft middels de verbetercycli een hoog niveau van beheerste proces-/bedrijfsvoering bereikt met betrekking tot de milieuzorg.
- Niet naleving gebeurt niet opzettelijk.

4.3.1 Hoofdzonde A, Meer afvalwater of afvalwater met een hogere concentratie stoffen geloosd dan volgens de vergunning is toegestaan

Verwachting

Een bedrijf met een milieuzorgsysteem zal de milieubelastende processen beter of in ieder geval niet slechter in de hand hebben dan een bedrijf zonder milieuzorgsysteem. Voor bedrijven mét een milieuzorgsysteem zou je hier een betere, of op zijn minst een gelijke, naleving verwachten ten opzicht van bedrijven zónder een milieuzorgsysteem.

Uitkomst Monitoring

Hoofdzonde A wordt door de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem vaker overtreden dan door bedrijven zonder gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Analyse

Het gaat hierbij in principe om een momentopname: het bedrijf zou in een bepaalde periode worden gecontroleerd, waarbij ook een monster zou worden genomen. Bij de praktische uitvoering bleek dat niet alle bedrijven werden (konden worden) bezocht. Voor de bedrijven waar geen bezoek is gebracht, zijn de gegevens van het laatst genomen monster uit de database van Rijkswaterstaat genomen (Wvo-info). Naast de periode waarover de metingen hebben plaatsgevonden, is er nog een punt: het aantal gemeten parameters. Bij een analyse van de hoeveelheden parameters, bleek dat bedrijven met een milieuzorgsysteem gemiddeld op 25 parameters zijn gecontroleerd, terwijl bedrijven zonder een milieuzorgsysteem gemiddeld op 17 parameters zijn gecontroleerd.

Conclusie

Niet alle bedrijven werden aan de hand van een momentopname gecontroleerd. Sommige zijn gecontroleerd op basis van (historische) gegevens uit de database van RWS.

Bedrijven mét een milieuzorgsysteem zijn op meer parameters gecontroleerd dan bedrijven zónder. Bedrijven met een milieuzorgsysteem zijn gemiddeld genomen complexer dan bedrijven zonder een milieuzorgsysteem. De kans om bij een bedrijf met een milieuzorgsysteem een overtreding aan te treffen is daarmee ook groter.

4.3.2 Hoofdzonde B, Andere afvalstoffen geloosd dan toegestaan volgens vergunning

Verwachting

Om dezelfde reden als bij hoofdzonde A zou hier ook voor bedrijven met een milieuzorgsysteem een betere naleving verwacht worden.

Uitkomst Monitoring

Hoofdzonde B wordt door de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem vaker overtreden dan door bedrijven zonder gecertificeerd milieuzorgsysteem, maar er wordt in Monitoring aangegeven dat hoofdzonde B verder niet moet worden meegenomen.

Analyse

Hierover werd in het onderzoek *Monitoring* werd al vermeld dat deze hoofdzonde niet aselekt gecontroleerd is. Er waren geen minimale eisen gesteld voor controle van deze hoofdzonde en ook was er geen limiet gesteld aan het aantal parameters dat gemeten moest worden. Hierdoor zijn de schaarse antwoorden op deze vraag niet zomaar vergelijkbaar, waardoor deze hoofdzonde verder niet meegenomen wordt.

Conclusie

Deze hoofdzonde vervalt.

4.3.3 Hoofdzonde C, Metingen of meetfrequentie niet volgens Uvr/meetbeschikking

Verwachting

Een milieuzorgsysteem brengt met zich mee dat de zaken met betrekking tot milieu beter gestructureerd zijn en ook dat de mensen hiervoor geïnstreerd zijn. Voor bedrijven mét een milieuzorgsysteem zou je hier een betere, of op zijn minst een gelijke, naleving verwachten ten opzicht van bedrijven zónder een milieuzorgsysteem.

Uitkomst Monitoring

Hoofdzonde C wordt door de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem vaker overtreden dan door bedrijven zonder gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Analyse

Deze hoofdzonde is gezien de omschrijving gecontroleerd op basis van historische informatie. De transparantie van een bedrijf met een milieuzorgsysteem zal er toe leiden dat er makkelijker informatie gehaald kan worden door de controlerende instantie.

In het kader van de vergunning zijn voor alle bedrijven meetverplichtingen van toepassing. Meetverplichtingen voor niet-complexe lozingen zullen vaak eenvoudiger zijn dan die voor complexe lozingen. Voor de complexere bedrijven zijn vaak ook nog eens meetbeschikkingen in het kader van de Wvo-heffing van toepassing. Voor de kleinere en niet-complexe bedrijven

is een meetbeschikking voor de heffing minder vanzelfsprekend; een deel zal er geen hebben. Als het goed is, worden de meetbeschikkingen op elkaar afgestemd, maar in de praktijk vond die afstemming niet altijd plaats. In de vraagstelling bij hoofdzonde C is onduidelijk of het gaat om de meetbeschikking voor de vergunning of voor de Wvo-heffing.

Oorzaak voor de aangetroffen verschillen zou een interpretatie door de invuller kunnen zijn: het niet hebben van een meetbeschikking kan aanleiding geven tot een negatief antwoord of tot een ontkennend antwoord. Ook de diepte/strengheid van controle kan verschillen opleveren.

Bedrijven mét een milieuzorgsysteem zijn op deze hoofdzonde (net als hoofdzonde D) relatief vaker gecontroleerd dan bedrijven zónder (verschil is hier ca. 30%; voor andere hoofdzonden ca. 20% of minder).

Conclusie

Complexere bedrijven hebben vaker een meetbeschikking (dit geldt in ieder geval voor de Wvo-heffing) en zijn daardoor waarschijnlijk vaker op deze zonde gecontroleerd. De kans om vervolgens een overtreding aan te treffen is daardoor ook groter bij bedrijven met een milieuzorgsysteem dan bij bedrijven zonder een milieuzorgsysteem.

4.3.4 Hoofdzonde D, Bemonsteringsvoorziening en analysemethodieken niet volgens de normen

Verwachting

Het voldoen aan wet en regelgeving is een van de elementen in een milieuzorgsysteem (in ieder geval in ISO 14001). Voor bedrijven mét een milieuzorgsysteem zou je hier een betere, of op zijn minst een gelijke, naleving verwachten ten opzicht van bedrijven zónder een milieuzorgsysteem.

Uitkomst Monitoring

Hoofdzonde D wordt door de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem iets vaker overtreden dan door bedrijven zonder gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Analyse

Deze hoofdzonde is voor een deel van de bedrijven op basis van de momentopname beoordeeld, maar is voor een ander deel van de bedrijven op basis van de historische gegevens beantwoord.

Bedrijven mét een milieuzorgsysteem zijn (net als hoofdzonde C) relatief vaker gecontroleerd dan bedrijven zónder (verschil is hier ca. 30%; voor andere hoofdzonden ca. 20% of minder).

De verschillen tussen bedrijven mét en bedrijven zónder een milieuzorgsysteem zijn klein. Een reden voor de zeer beperkte verschillen kan zijn dat de regels al heel lang bekend zijn, zeker met betrekking tot analysemethodieken. Kleinere bedrijven kunnen de analyses hebben uitbesteed of hoeven niet te analyseren. Ook intern uitgevoerde analyses (vooral de grotere bedrijven, vaak dan ook weer gecertificeerd) zullen volgens de normen worden uitgevoerd.

Conclusie

Zoals ook uit het *Second Opinion* onderzoek naar voren komt, wordt er nauwelijks een verschil aangetroffen tussen bedrijven mét en bedrijven zónder milieuzorgsysteem.

4.3.5 Hoofdzonde E, Andere waarden gerapporteerd dan gemeten

Verwachting

De verwachting is dat bij bedrijven met een milieuzorgsysteem ook de data beter, of in ieder geval niet slechter, zullen worden gearhiveerd en behandeld en dat daardoor het optreden van fouten in de databehandeling minder snel zal gebeuren. Voor bedrijven mét een milieuzorgsysteem zou je hier een betere, of op zijn minst een gelijke, naleving verwachten ten opzicht van bedrijven zónder een milieuzorgsysteem.

Uitkomst Monitoring

Hoofdzonde E wordt door de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem iets vaker overtreden dan door bedrijven zonder gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Analyse

Vooralsnog zijn er geen opmerkingen ten aanzien van de uitvoering. De transparantie bij een bedrijf met een milieuzorgsysteem zou een verkeerde rapportage makkelijker opspoorbaar moeten maken.

Als wordt gekeken naar de absolute aantallen uit het onderzoek *Monitoring*, dan gaat het om 1 bedrijf mét en 1 bedrijf zónder milieuzorgsysteem¹¹. De vraag die gesteld kan worden is of deze verschillen nog significant genoemd moeten worden. Procentueel wel, maar in absolute aantallen niet.

Conclusie

Zoals ook uit het *Second Opinion* onderzoek naar voor komt, wordt er nauwelijks een verschil aangetroffen tussen bedrijven mét en bedrijven zónder milieuzorgsysteem.

4.3.6 Hoofdzonde F, Calamiteit niet of onjuist gemeld bij het bevoegd gezag

Verwachting

De structuur in de verschillende processen die komen kijken bij een calamiteit zou voor een bedrijf met een milieuzorgsysteem in ieder geval op orde moeten zijn en zou er toe moeten leiden dat bedrijven met een milieuzorgsysteem op deze hoofdzonde een betere, of op zijn minst een gelijke, naleving te zien geven ten opzicht van bedrijven zónder een milieuzorgsysteem.

Uitkomst Monitoring

Hoofdzonde F wordt door de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem iets vaker overtreden dan door bedrijven zonder gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Analyse

Dit is een zonde die niet verwacht wordt bij bedrijven met een goed werkend milieuzorgsysteem. Het kan zijn dat er hier een interpretatieverschil in de vragen is opgetreden: is de wijze van melding (tijdstip, vorm) verkeerd of is er niet gemeld? Daarnaast is de vraag of er duidelijke afspraken zijn gemaakt over het melden van calamiteiten? In de praktijk blijkt het hier nogal eens aan te schorten. Verder is de ervaring dat routinematige controles veel vaker plaatsvinden bij complexere bedrijven dan bij de kleinere. Als er een calamiteit plaatsvindt, en bij complexere bedrijven is die kans groter, dan is de kans op ontdekking door de overheid ook nog eens groter. De historische bestanden, waar hier naar gekeken is bij deze vraag, zullen voor de complexere bedrijven meer gevuld zijn.

.....
Noot

11 Dit is bovendien binnen 1 RD geconstateerd.

Conclusie

Een verklaring kan zijn dat, net als bij hoofdzonde A, de grotere, complexere bedrijven en dus in ieder geval de bedrijven met een milieuzorgsysteem vaker gecontroleerd worden en ook makkelijker te controleren zijn, waardoor een calamiteit ook makkelijk ontdekt kan worden door het bevoegd gezag. Ook is de kans op calamiteiten misschien wel groter, omdat er meer complexe dingen gebeuren bij bedrijven mét een milieuzorgsysteem.

Daarnaast kan de vraag op het formulier verkeerd geïnterpreteerd zijn.

4.3.7 Hoofdzonde G, Niet de juiste maatregelen getroffen om een calamiteit op te heffen

Verwachting

Van bedrijven met een milieuzorgsysteem kan in ieder geval verwacht worden dat in hun processen is vastgelegd dat ze een keuze moeten maken ten aanzien van de in te zetten maatregel bij een calamiteit. Dit zou er toe moeten leiden dat bedrijven met een milieuzorgsysteem op deze hoofdzonde een betere, of op zijn minst een gelijke, naleving te zien geven ten opzichte van bedrijven zónder een milieuzorgsysteem.

Uitkomst Monitoring

Hoofdzonde G wordt door de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem in gelijke mate overtreden als door bedrijven zonder gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Analyse

Het gaat bij deze hoofdzonde om de pro-activiteit van een bedrijf, maar ook om de interpretatie door de controlerende instantie: als een maatregel wordt getroffen, is dat dan de juiste?

Daarnaast blijft een calamiteit een onvoorziene gebeurtenis, waar niet per sé voor alle gevallen een scenario klaar hoeft te liggen, vooral ook omdat calamiteiten niet regelmatig voor komen. Het zijn vaak de complexere processen waar nu eenmaal makkelijker dingen mis kunnen gaan, ondanks dat deze bedrijven vaak ook al veel aan preventie doen. Er zou wel in de loop van de jaren een verbetering moeten optreden, mits er in die tijd voldoende calamiteiten optreden.

Hier is geen significant verschil aangetroffen tussen bedrijven mét en bedrijven zónder een milieuzorgsysteem.

Conclusie

Zoals ook uit het *Second Opinion* onderzoek naar voren komt, wordt er nauwelijks een verschil aangetroffen tussen bedrijven mét en bedrijven zónder milieuzorgsysteem.

4.3.8 Hoofdzonde H, Bij calamiteit de voorschriften van het bevoegd gezag niet opgevolgd

Verwachting

Hierbij mag van zowel bedrijven mét als bedrijven zónder verwacht worden dat ze de aanwijzingen opvolgen. Vraag daarbij is wel of het gaat om aanwijzingen die algemeen gesteld zijn en al in het bezit van het bedrijf zijn of dat ze op het moment van de calamiteit worden overgebracht naar het bedrijf. In het eerste geval wordt, vanwege de structuur, een betere, of op zijn minst een gelijke, naleving verwacht voor bedrijven mét een milieuzorgsysteem ten opzicht van bedrijven zónder een milieuzorgsysteem; bij het tweede zal er weinig verschil zijn.

Uitkomst Monitoring

Hoofdzonde H wordt door de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem iets vaker overtreden dan door bedrijven zonder gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Analyse

Deze hoofdzonde loopt al snel over in hoofdzonde G. Bij bestudering van de data (formulieren) van het onderzoek *Monitoring* bleek die interpretatie ook inderdaad die richting op te gaan.

Bedrijven die niet de juiste maatregelen treffen, nemen in de ogen van het bevoegd gezag ook niet de maatregelen die het bevoegd gezag in algemene regels al heeft opgesteld ten aanzien van calamiteiten.

De verschillen tussen de bedrijven mét een milieuzorgsysteem en de bedrijven zónder zijn overigens minimaal.

Conclusie

Zoals ook uit het *Second Opinion* onderzoek naar voren komt, wordt er nauwelijks een verschil aangetroffen tussen bedrijven mét en bedrijven zónder milieuzorgsysteem.

4.3.9 Hoofdzonde I, Andere milieuwetten of milieuregels overtreden

Verwachting

Bedrijven mét een milieuzorgsysteem zouden in principe de regels beter, of in ieder geval niet slechter, moeten naleven. Echter, bij overtreden zullen deze bedrijven dit ook melden aan het bevoegd gezag (in dit geval het Wm-bevoegd gezag). Hierdoor zal er in het dossier wellicht meer niet-naleving gevonden worden voor bedrijven mét dan voor bedrijven zónder.

Uitkomst Monitoring

Hoofdzonde I wordt door de bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem vaker overtreden dan door bedrijven zonder gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Analyse

Deze hoofdzonde is gecontroleerd op basis van historische informatie. Die informatie is, anders dan bij de andere hoofdzonden, aangeleverd door de SEPH's. De informatie van de SEPH's over een bedrijf 'heeft niet betrekking op hetzelfde deel van het bedrijf als waar in het onderzoek *Monitoring* bij de andere hoofdzonden naar gekeken is; de Wm kijkt naar een veel breder terrein dan alleen een lozingspunt. Verder geldt hier de opmerking die ook in paragraaf 4.2.2 over de transparantie en meldingsbereidheid van een bedrijf met een milieuzorgsysteem is gemaakt. Een bedrijf met een goed werkend milieuzorgsysteem zal overtredingen zelf makkelijker melden. Ook zou voor de Wm kunnen gelden dat bedrijven met een milieuzorgsysteem vaker gecontroleerd worden (omdat ze bijvoorbeeld groter of complexer zijn, net als bij de Wvo).

Conclusie

Deze hoofdzonde is van een andere orde dan de hoofdzonden A t/m H, omdat het domein (Wm) een andere is dan bij het onderzoek naar de hoofdzonden van de Wvo. Een bedrijf met een goed werkend milieuzorgsysteem zal overtredingen ook beter melden en het bedrijf transparanter maken. Het lijkt daarom logisch om hier meer overtredingen aan te treffen bij bedrijven mét een milieuzorgsysteem dan bij bedrijven zonder.

5 Verklaring

5.1 Inleiding

Bij aanvang van het onderzoek *Vervolgonderzoek Monitoring* zijn, mede op basis van de meningen van experts (begeleidingscommissie, expertsessies), een aantal theorieën opgesteld die een verklaring zouden kunnen geven voor de conclusie dat bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem vaker de hoofdzonden overtreden dan bedrijven zonder een milieuzorgsysteem. In dit hoofdstuk zullen deze theorieën worden geëvalueerd op basis van de resultaten van de nadere analyses, zoals die in de voorgaande hoofdstukken staan beschreven.

5.2 Evaluatie van de theorieën

De stelling waar bij het opstellen van de theorieën van uitgegaan wordt, is de volgende:

'Bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem overtreden de wet- en regelgeving vaker dan bedrijven zonder een gecertificeerd milieuzorgsysteem'

De theorieën zijn:

1. Hogere intensiteit controle en transparantie
Door de structuur en transparantie die een milieuzorgsysteem in ieder geval tot stand brengt is een bedrijf toegankelijker en daardoor makkelijker te controleren en controleert en meldt het bedrijf bovendien zelf ook meer.
2. Beperking soort milieuzorgsysteem
Het soort milieuzorgsysteem is in het onderzoek *Monitoring* niet meegenomen; misschien zijn de overtredingen met name bij een bepaald soort milieuzorgsysteem gevonden.
3. Soort certificerende instantie
Net als bij theorie 2, maar dan het punt dat de overtredingen met name bij bedrijven gevonden worden die door een bepaalde certificerende instelling zijn gecertificeerd.
4. Soort overtredingen
Het blijkt dat de bedrijven met een milieuzorgsysteem vooral een selectie van de hoofdzonden meer overtreden dan de bedrijven zonder een milieuzorgsysteem.
5. Complexiteit
Bedrijven met een milieuzorgsysteem zijn complexer dan bedrijven zonder, waardoor er meer mis (overtreding) kan gaan.
6. Gedogen
Voor bedrijven met een milieuzorgsysteem zijn er meer gedoogsituaties dan voor bedrijven zonder, waarbij de vergunning kan worden overtreden, terwijl de gedoogsituatie daar wel in voorziet.
7. Adequaatheid vergunning: handhaafbaarheid en naleefbaarheid
Bedrijven met een milieuzorgsysteem zouden een minder adequate vergunning hebben dan bedrijven zonder een milieuzorgsysteem of er

worden hogere eisen gesteld aan bedrijven met een milieuzorgsysteem, waardoor de handhaafbaarheid en/of naleefbaarheid minder zijn.

8. Interpretatie

De interpretatie van de kernbepalingen is verkeerd (bijv. voor calamiteiten), waarbij die interpretatie bovendien zou moeten verschillen tussen bedrijven mét en bedrijven zónder een milieuzorgsysteem.

9. Window dressing

Bedrijven hebben een milieuzorgsysteem, maar houden het verder niet meer op orde dan noodzakelijk voor het verkrijgen van een certificaat. Ze gebruiken het milieuzorgsysteem slechts om tegenover de buitenwereld de schijn op te houden dat ze aandacht besteden aan het milieu.

Op basis van de bevindingen uit het nadere data-onderzoek en de second opinion kunnen een aantal van de bovengenoemde theorieën worden afgevoerd. Er blijven nog enkele theorieën staan die op dit moment niet kunnen worden verworpen.

Hieronder zullen de verschillende theorieën worden doorgenomen.

1 Hogere intensiteit controle en transparantie

In het algemeen zou deze theorie kunnen opgaan; sterker: een bedrijf met een gecertificeerd milieuzorgsysteem controleert zichzelf goed en meldt overschrijdingen of calamiteiten. Daardoor zouden er meer overtredingen in de boeken moeten staan. Deze vraag moet echter beantwoord worden voor twee groepen hoofdzonden: hoofdzonden A+B en hoofdzonden C t/m I.

Hoofdzonden A+B (en wellicht deels D)

In het onderzoek *Monitoring* is de opzet geweest dat de controlerende instantie een steekproef nam op een vooraf bepaald object en de uitslag van die steekproef (hoofdzonde A) was bepalend voor het predikaat: overtreedt wel of overtreedt niet. Het onderdeel hogere intensiteit controle en transparantie zou daarmee moeten vervallen voor deze hoofdzonden. Alleen voor de bedrijven die zijn beoordeeld op basis van het archief houdt deze theorie stand.

Hoofdzonde C t/m I

In het second opinion onderzoek is opgevallen dat bedrijven met een milieuzorgsysteem op meer hoofdzonden werden gecontroleerd dan bedrijven zonder een milieuzorgsysteem, althans er is vaker een antwoord gegeven bij de vragen op het formulier. Binnen de hoofdzonden zijn daarom ook analyses uitgevoerd op het verschil tussen bedrijven mét en zónder milieuzorgsysteem. De uitslag binnen de hoofdzonden blijft dat er door bedrijven met een milieuzorgsysteem vaker wordt overtreden dan door bedrijven zonder een milieuzorgsysteem.

Wat hierbij wel in de gaten moet worden gehouden, is dat de vragenformulieren voor deze vragen niet terugvallen op een momentopname, maar terugblikken op een periode van een jaar. Archieven moesten worden nagekeken en bij grotere transparantie en hogere controle intensiteit is er dus ook meer te vinden.

2 Beperking soort milieuzorgsysteem

Er is onderzocht of er verschillen zijn in de soorten milieuzorgsystemen. Er is een groep bedrijven die een ISO 14001 certificaat heeft. Bij de overige bedrijven die in het onderzoek *Monitoring* waren aangemerkt als bedrijf met een gecertificeerd milieuzorgsysteem, blijkt dat het gaat om milieuzorgsystemen die variëren van Certiva en milieumaatregelen gekoppeld aan ISO 9001 tot een milieuzorgsysteem gebaseerd op het Werkboek milieuzorgsysteem.

maatregelen Betonmortel- en Betonproductenindustrie (dat wel gebaseerd is op ISO 14001), (zie ook paragraaf 4.2 en 4.2.1).

Bij de data-analyse zijn de percentages aan overtredingen voor de groep bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem uit het onderzoek *Monitoring* vergeleken met de bedrijven met een gecertificeerd ISO 14001 systeem. De percentages aan overtredingen zijn voor beide groepen van dezelfde orde. Het lijkt er dus op dat niet het soort milieuzorgsysteem de reden is van de verschillen in nalevingsgedrag.

3 Soort Certificerende Instantie

Ook hier is het onderzoek beperkt tot de ISO 14001 bedrijven. Voor die groep van 25 bedrijven waren 7 verschillende certificerende instanties actief geweest. Gezien de kleine aantallen en de verdeling over verschillende bureaus worden hier verder geen uitspraken over gedaan.

4 Soort overtredingen

Voor de verschillende hoofdzonden is, zoals ook hierboven vermeld, ook een analyse uitgevoerd. Het is zo dat er met name – zie ook het second opinion onderzoek – uitspraken over de verschillen gedaan moeten worden voor zonden A, C en I. Binnen hoofdzonde A is verder gekeken naar de verschillende parameters waarvoor overtredingen werden gevonden, maar daar is geen onderscheid te vinden tussen de bedrijven mét en de bedrijven zónder milieuzorgsysteem.

5 Complexiteit

De methodiek van het onderzoek *Monitoring* heeft hier al voor een deel rekening mee gehouden: er is niet per bedrijf gekeken, maar per lozingspunt of -object. Van groot, complex bedrijf is in de meeste gevallen slechts één lozingsobject beoordeeld, in ieder geval voor hoofdzonde A en B. De omschrijving van grootte en complexiteit is echter een hele lastige; er is geen duidelijke definitie: moet er worden gekeken naar het aantal lozingspunten, het productieproces, de organisatie, de zuivering etc. en zo ja, in welke combinatie en zwaarte?

In het second opinion onderzoek is gekeken naar het aantal werknemers als maat voor de grootte van een bedrijf en daarbij bleek dat voor met name de kleinere bedrijven overtreden veel vaker voorkwam bij bedrijven mét een milieuzorgsysteem t.o.v. bedrijven zónder. Voor de grotere bedrijven nam het verschil af, al is die afname niet lineair. Bij bedrijven met meer dan 200 werknemers is zowel voor bedrijven mét als bedrijven zónder milieuzorgsysteem meer dan 50 % in overtreding; voor de kleinere bedrijven gelden dergelijke percentages alleen voor de bedrijven mét een milieuzorgsysteem. Het aantal werknemers houdt echter weer geen rekening met de branche: afvalverwerkers hebben vaak minder werknemers dan industriële bedrijven.

Als gekeken wordt naar de bedrijven met een milieuzorgsysteem dan heeft de verdeling over de aantallen werknemers een zwaartepunt bij de hogere aantallen, terwijl dit zwaartepunt voor de bedrijven zonder een milieuzorgsysteem veel meer richting de lagere aantallen ligt.

Uitgesplitst per hoofdzonde blijft de trend (relatief meer overtredingen door bedrijven met een milieuzorgsysteem) hetzelfde voor hoofdzonde A, C1 en I, maar is dit veel minder duidelijk voor C2 en C3. Uit het onderzoek *Vervolgonderzoek Monitoring* is wel naar voren gekomen dat bedrijven met een milieuzorgsysteem op meer parameters worden geanalyseerd. Mogelijk zijn voor bedrijven met een milieuzorgsysteem dan ook meer zaken in de vergunning hebben opgenomen.

Ook blijkt dat de bedrijven met een milieuzorgsysteem relatief vaker op de BRZO lijst¹² voorkomen dan de bedrijven zonder een milieuzorgsysteem. BRZO bedrijven zijn bedrijven met processen die als risicovol of complex zijn aangemerkt.

6 Gedogen

Dit onderdeel is in het onderzoek meegenomen. Er werd een aantal gedoogsituaties voor de onderzoeksperiode van het onderzoek *Monitoring* gevonden. Van de 151 overtredingen (bij 88 bedrijven) waren er 19 (bij 14 bedrijven) voor situaties waar in de database aangegeven werd dat er een gedoogbeschikking was afgegeven. Bij 6 van de 14 bedrijven was een gecertificeerd milieuzorgsysteem volgens het onderzoek *Monitoring*. Nadere beschouwing van alle gedoogsituaties gaf te zien dat de overtreding niet iets te maken had met het onderwerp waar de gedoogbeschikking betrekking op had.

Vanuit de begeleidingscommissie is opgemerkt dat er wellicht passieve gedoogsituaties zouden bestaan. Als die al bestaan, dan zijn die moeilijk te onderzoeken vanwege het informele karakter. (Het is ook aan het bedrijf om te voorkomen dat dergelijke situaties ontstaan.) Dit element kan wellicht worden meegenomen in een kwalitatief onderzoek.

7 Adequaatheid vergunning: handhaafbaarheid en naleefbaarheid

Deze theorie is in zoverre uit te sluiten dat er is nagezocht of het jaartal van de vergunning een verklaring kan geven voor de gevonden relatie met de overtredingen. Daarbij werd gesteld dat oudere vergunningen wellicht niet zijn toegespitst op nieuw beleid en dat daardoor verkeerde normen zijn opgenomen die meer/minder worden overtreden dan vergunningen uit andere periodes. Als voorbeeld werd genoemd de periode 1990 - ca. 1995: het zogenoemde 'knijp-en-piep' systeem: de vergunningen werden steeds krappere gezet, totdat ze zo krap waren dat het bedrijf protesteerde. Er is geen duidelijke trend in die richting gevonden. De jaartallen van de vergunningen van de bedrijven zijn op een zelfde wijze verdeeld als de overtredingen in het algemeen. De bedrijven met een certificaat volgen die trend, net als de overtredingen door die groep bedrijven.

8 Interpretatie

De instructie en de begeleiding bij de uitvoering van het onderzoek was intensief, maar verschillen in interpretatie tijdens de uitvoering kunnen niet worden uitgesloten. Uit de toelichtingen die soms op de antwoordformulieren worden aangetroffen is dit op te maken. Als voorbeeld kan de interpretatie voor hoofdzonden G en H genoemd worden: antwoorden bij H hoorden soms bij G. Ook de interpretatie van 'gecertificeerd milieuzorgsysteem' werd (te) ruim genomen.

9 Window dressing

Dit is een theorie die speculatief is en zal blijven. Het raakt aan de vraag welke motieven bedrijven hebben om een MZS te nemen? In hoofdstuk 4 is reeds aangehaald waarom bedrijven zeggen een milieuzorgsysteem in te voeren. Het argument window-dressing is daarbij niet aan de orde gekomen en zal ook niet boven water worden gehaald.

Noot

¹² In Nederland kunnen bedrijven met een hoeveelheid gevaarlijke stoffen vallen onder de werking van het Besluit Risico's Zware Ongevallen(1) (BRZO).

6 Conclusies

In het *Vervolgonderzoek Monitoring* is gezocht naar een mogelijke verklaring voor de conclusie uit het onderzoek *Monitoring* dat bedrijven met een milieuzorgsysteem vaker de hoofdzonden zouden overtreden dan bedrijven zonder een milieuzorgsysteem.

Er is niet één sluitende verklaring gevonden die de conclusie kan bevestigen of verwerpen.

Wel zijn meerdere elementen gevonden die bijdragen aan de verklaring voor de getrokken conclusie in het onderzoek *Monitoring*.

Elementen die voor het onderzoek als geheel gelden:

- de verschillende hoofdzonden zijn niet vergelijkbaar met elkaar, ze zijn van een verschillende orde: beoordeling van de historische vs. de actuele gegevens;
- de bedrijven met een milieuzorgsysteem zijn relatief meer onderzocht dan bedrijven zonder een milieuzorgsysteem (daar was meer uitval uit de steekproef);
- bedrijven met een milieuzorgsysteem zijn gemiddeld genomen de grotere, complexere bedrijven in vergelijking met de bedrijven zonder een milieuzorgsysteem;
- de term 'gecertificeerd milieuzorgsysteem' is bij het onderzoek *Monitoring* ruim geïnterpreteerd.

Elementen die voor individuele hoofdzonden gelden:

- hoofdzonde A en B: bedrijven met een milieuzorgsysteem zijn gemiddeld op meer parameters onderzocht;
- hoofdzonde C, F en G: er was een interpretatieverschil van de vraag mogelijk;
- hoofdzonde C: complexere bedrijven komen meer in aanmerking voor overtreding van hoofdzonde C dan niet complexe;
- hoofdzonde E: de significantie van de verschillen is er wel voor percentages, maar niet voor absolute aantallen bedrijven;
- hoofdzonde F: grotere, complexere bedrijven worden meer bezocht en daardoor zijn meer gegevens bekend (historisch bestand), waardoor ook meer bekend kan zijn over een calamiteit;
- hoofdzonde I: dit is een hoofdzonde die betrekking heeft op de Wm en niet op de Wvo.

Mogelijke verklaringen die op basis van theorieën en de elementen nog stand kunnen houden, zijn:

- *Hogere intensiteit controle en transparantie*

Door de structuur en transparantie die een milieuzorgsysteem in ieder geval tot stand brengt is een bedrijf toegankelijker en daardoor makkelijker te controleren en controleert en meldt het bedrijf bovendien zelf ook meer. Hierdoor zijn ook veel meer overtredingen en calamiteiten bekend over die bedrijven.

- *Soort overtredingen*

Het blijkt dat de bedrijven met een milieuzorgsysteem vooral een selectie van de hoofdzonden vaker overtreden dan de bedrijven zonder een milieuzorgsysteem: hoofdzonden A, C en I, die elk hun eigen verklaringen kennen. De verschillende hoofdzonden zijn niet vergelijkbaar met elkaar: historische gegevens vs. actuele gegevens en ook de intensiteit van de controle verschilt tussen bedrijven mét en zónder een milieuzorgsysteem.

- *Complexiteit*

Bedrijven met een milieuzorgsysteem zijn gemiddeld genomen groter en complexer dan bedrijven zonder, waardoor er ook een grotere kans is dat er iets mis gaat (=overtreding).

- *Interpretatie*

De interpretatie van overtreding van de kernbepalingen is ruim genomen (bijv. voor calamiteiten). Omdat over de bedrijven met een milieuzorgsysteem – de vaak grotere en complexere bedrijven – vaak meer informatie aanwezig is, is daar ook meer ruimte voor interpretatie.

De bovengenoemde nuanceringen leiden tot de conclusie dat de conclusie uit het onderzoek *Monitoring* te algemeen gesteld is.

Aanbevolen wordt om een onderzoek te starten naar de mechanismen in de bedrijfsprocessen die een rol spelen met betrekking tot naleving en overtreding.

Bijlage 1 Samenstelling Begeleidingscommissie

ir. H.C. Klavers	V&W, RWS HKW, opdrachtgever
ir. H.A. Nuhoff	V&W, RWS HKW, opdrachtgever
ing. D. Luijendijk	IVW Divisie Water, opdrachtgever
dr. P. G-J. de Maagd	V&W, DGW
drs. J. de Jong	VROM, DGM
mr. R.A.M. Kavsek	VROM-Inspectie
ir. F.W. Stuyt	SCCM
drs. S.J. Verweij	VNO-NCW
mr. P.C. Bielen	RWS HH, RD ON
ing. E. van Bon	RWS VV, RD NH
mr. W. Speller	Justitie, ERh
drs. R.M.M. Vossen	Justitie, ERh
dr. J.W. Bijsterbosch	V&W, RWS RIZA
dr. G.P.C.M. Dekker	V&W, RWS RIZA projectleider