

Nota
Toezicht en
Handhaving
2013

Versie: IX
Datum: 23 november 2012

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Evaluatie handhavingplan 2009-2012	6
2.1	Doelstellingen	6
2.2	Terugblik Bedrijven en Landbouw	7
2.3	Terugblik handhaving grondstromen	8
3	Probleemanalyse	9
3.1	Aanleiding	9
3.2	Bedrijven	9
3.2.1	Gebiedsanalyse	9
3.2.2	Milieurisicomodel	11
3.2.3	Ervaring van de toezichthouders	12
3.2.4	Prioriteiten	13
3.3	Landbouw	14
3.3.1	Gebiedsanalyse	14
3.3.2	Aanpak en naleefgedrag	14
3.3.3	Risico's per branche	14
3.4	Grondstromen	15
3.4.1	Gebiedsanalyse en risico's	15
3.4.2	Prioriteiten en handhavingsdoelen	16
3.5	Zwemwater	16
3.5.1	Gebiedsanalyse	16
3.5.2	Risicomodel	16
3.5.3	Naleefgedrag	18
3.5.4	Ontwikkelingen	18
3.6	Handhavingsdoelen	18
4	Nalevingsstrategie	19
4.1	Spontane naleving	19
4.1.1	Bedrijven en Landbouw	19
4.1.2	Grondstromen	20
4.1.3	Zwemwater	20
4.2	Toezichtstrategie	20
4.2.1	Bedrijven, Landbouw en Zwemwater	20
4.2.2	Grondstromen	27
4.3	Sanctiestrategie	29
4.3.1	Algemeen	29
4.3.2	Bestuursrechtelijke handhaving	31

4.3.3	Strafrechtelijke handhaving.....	35
4.3.4	De overheid als overtreder.....	36
4.4	Gedoogstrategie	37
5	Samenwerking	38
5.1	Andere bestuursorganen	38
5.2	Strafrechtelijke partners.....	38
6	Bijzondere handhavingsaspecten	39
6.1	Indirect lozen	39
6.2	Preventie.....	40
6.3	Wet Bibob	41
6.4	Informatiegestuurde handhaving	42
Bijlage 1	43
Bijlage 2	44

1 Inleiding

Aanleiding

Sinds 1 juli 2012 is een groot deel van de uitvoerende milieutaken van gemeenten en provincie in de regio Midden-Holland samengevoegd in één regionale uitvoeringsdienst: de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH). Deze nota beschrijft het beleidskader voor de activiteiten van de ODMH op het gebied van toezicht en handhaving voor het overgangsjaar 2013, met een doorkijk naar de jaren tot en met 2016.

Het formuleren en vastleggen van toezicht- en handhavingsbeleid is wettelijk geregeld. In het Besluit omgevingsrecht en de bijbehorende regeling zijn de kwaliteitscriteria opgenomen waaraan een professioneel handhavingproces op beleidsniveau moet voldoen. Deze nota is zoveel mogelijk opgebouwd aan de hand van die kwaliteitscriteria.

Met deze nota wordt invulling gegeven aan het beleid op het gebied van toezicht en handhaving zoals dat onder meer door de provincie is neergelegd in de van kracht zijnde Nota Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (Nota VTH). Deze provinciale nota is zoveel mogelijk 'vertaald' naar de lokale situatie in Midden-Holland. Bij het opstellen van de *nieuwe* Nota VTH zijn ook de omgevingsdiensten betrokken. Die nieuwe nota zal in de loop van 2013 gereed zijn. Het jaar 2013 zal gebruikt worden om ervaring op te doen en invulling te geven aan de hierin opgenomen beleidsuitgangspunten, zoals de Vernieuwde Sanctiestrategie. Dit betreft ook datgene wat van belang is bij het uitoefenen van het toezicht op de Wet bodembescherming. In de tweede helft van 2013 zal door de ODMH een nieuwe nota voor de daaropvolgende periode worden gemaakt, zodat deze synchroon loopt met de planperiode die de provincie aanhoudt. In de nota voor 2014-2017 zullen de nieuwe ontwikkelingen worden meegenomen.

In deze nota is het toezicht en de handhaving op grondstromen opgenomen. Er zijn echter nog diverse andere taakvelden op het gebied van bodem en ondergrond die een duidelijke samenhang vertonen en waar handhavingsbeleid voor gewenst is. In 2013 zal een integraal handhavingsbeleid voor deze taakvelden worden gerealiseerd. Met het verschijnen van deze nota is de *Handhavingstrategie grond, bagger en bouwstoffen* komen te vervallen.

De Nota Toezicht en Handhaving vormt slechts een beleidskader. De uitwerking van het beleid wordt elk jaar - en voor elke gemeente en de provincie – vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Daar waar zicht de komende jaren wijzigingen voordoen, zoals de invoering van de Omgevingswet en de nieuwe tranches van het Activiteitenbesluit, kan de nota op onderdelen worden aangepast.

Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt het handhavingsbeleid van de afgelopen planperiode geëvalueerd. Ook wordt in dit hoofdstuk teruggeblikt naar het toezicht op grondstromen in de afgelopen jaren.

Hoofdstuk 3 behandelt de probleemanalyse. In dit hoofdstuk wordt de milieuproblematiek in de regio Midden-Holland in kaart gebracht. Aan hand van die gegevens worden, indien nodig, de prioriteiten gewijzigd en andere accenten geplaatst.

De nalevingsstrategie komt in het vierde hoofdstuk aan de orde. Hierin wordt beschreven welke activiteiten worden ondernomen om naleving van de milieuregels zoveel mogelijk te verbeteren. De toezicht- en sanctiestrategie maken onderdeel uit van de nalevingsstrategie.

In hoofdstuk 5 wordt de samenwerking met andere bestuursorganen en strafrechtelijke partners behandeld. Het gaat hier slechts om een algemene beschrijving van de vormen van samenwerking. Een concrete uitwerking van de afspraken is vastgelegd in werkafspraken.

Het laatste hoofdstuk is gewijd aan enkele bijzondere handhavingsaspecten zoals indirecte lozingen bij bedrijven en informatiegestuurd handhaven.

2 Evaluatie handhavingsplan 2009-2012

2.1 Doelstellingen

In het handhavingsplan 2009 – 2012 is een aantal doelstellingen en aandachtspunten opgenomen. De doelstellingen luiden:

1. Na (her)controle voldoet minimaal 95% van alle gecontroleerde bedrijven aan de milieuregelgeving; na het opleggen van een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang is het naleefgedrag 100%. Het complete handhavingstraject duurt niet langer dan de termijn die de ondernemer strikt nodig heeft om aan de regelgeving te voldoen.
2. Maximaal binnen twee weken na het indienen van een milieuklacht worden de bevindingen en het verdere verloop van de afhandeling van de klacht aan de klager schriftelijk kenbaar gemaakt, waarbij het in voorkomende gevallen ook duidelijk wordt gemaakt dat er grenzen aan de klachtafhandeling bestaan.
3. De handhaving vindt in de regio Midden-Holland eenduidig plaats. Alle toezichthouders hebben daartoe een passend opleidingsniveau en beschikken tevens over voldoende kennis van actuele wet- en regelgeving en de sanctiestrategie.
4. Een deel van de bedrijven in de regio, waarvoor specifieke kennis nodig is, wordt door specialistische toezichthouders gecontroleerd.

Ad 1 - Jaarlijks worden circa 60 voornemens voor een dwangsom verstuurd; dit komt neer op circa 4,5 % van het totaal aantal controles, waarbij een bedrijf de zaken niet op orde heeft bij de hercontrole. Er zijn geen gevallen bekend die na het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang niet in orde zijn gekomen.

Ad 2 - In de planperiode is een nieuw, digitaal behandelingsstelsel voor milieumeldingen ingevoerd. Natuurlijk blijft het ook mogelijk om het klachtennummer te bellen. Inmiddels is dit nummer voor de gehele provincie Zuid-Holland gelijk getrokken. In het kader van het kwaliteitszorgstelsel wordt gemonitord op deze doelstelling. Klagers weten vrijwel allemaal binnen twee weken wat er met hun klacht gaat gebeuren, hetgeen niet wil zeggen dat de klacht dan ook opgelost is.

Ad 3 - De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in het opleidingsniveau van de toezichthouders. De kennisuitwisseling vindt gestructureerd plaats. De sanctiestrategie is bekend en wordt toegepast.

Ad 4 - In de planperiode zijn met name specialistische toezichthouders ingezet voor de controle van land- en glastuinbouwbedrijven.

2.2 Terugblik Bedrijven en Landbouw

Prioriteiten

In het plan is ook een aantal prioriteiten benoemd. Hieronder zijn de prioriteiten kort vermeld en is tevens aangegeven op welke wijze hiermee is omgegaan.

- | | |
|--|--|
| - Sputcabines autoschadebedrijven | - extra aandacht bij controles |
| - Boomkwekerijen | - extra aandacht bij controles |
| - Loonbedrijven | - extra aandacht bij controles |
| - Opslag gevaarlijke stoffen bij detailhandel | - wetgeving inmiddels gewijzigd niet meer relevant |
| - Tijdelijke opslag gevaarlijke stoffen | - planning 2012 |
| - Administratieve controle stookinstallaties activiteiten kantoor- en schoolgebouwen | - wordt meegenomen in het preventieplan |
| - Grondstromen, gezamenlijke controles | - gerealiseerd |
| - Geluid- en lichtoverlast | - gerealiseerd binnen klachtafhandeling |

Toezicht

In de afgelopen planperiode is het onaangekondigd controleren geïntroduceerd. Hoewel dit in de praktijk soms lastig is (ondernemer niet aanwezig, keuringsrapporten niet voorhanden), wordt het merendeel van de controles inmiddels onaangekondigd uitgevoerd.

Het variëren in begunstigingstermijnen, afhankelijk van de aard van de overtreding, blijft een punt van aandacht. Meestal wordt toch voor een standaardtermijn van acht weken gekozen. In de komende planperiode zal hier meer de nadruk op worden gelegd.

Asbestcontroles en -adviesing hebben in de voorbije planperiode een grote vlucht genomen. Meer dan de helft van de gemeenten maakt nu structureel gebruik van de bij de ODMH aanwezige expertise op het gebied van asbest.

Met diverse gemeenten in de regio zijn afspraken gemaakt voor het vormgeven van signaaltoezicht tussen milieu-, bouw- en brandweezaken.

De organisatie is sinds 2011 ISO-gecertificeerd. Uit de audits blijkt dat de vastgelegde werkinstructies en –procedures goed worden opgevolgd. Het gehele proces heeft gezorgd dat de kwaliteit van de geleverde producten verder is verbeterd.

Projecten

In het handhavingsplan 2009 – 2012 is ook een aantal projecten benoemd. Hieronder volgt een korte weergave van de resultaten.

- Gasdrukmeet- en regelstations – pilot uitgevoerd; betrof vooral kleine installaties in het buitengebied; niet relevant voor de externe veiligheid; controles zijn in 2012 afgerond; handhaving loopt nog.
- Bovengrondse opslag van huisbrandolie – het project is in de helft van het gebied uitgevoerd; veel overtredingen; project wordt voortgezet.
- Preventieproject bij categorie 1 bedrijven – wordt meegenomen in projecten van het preventieplan.
- Mobiele brandstoftanks op bouwplaatsen – project uitgevoerd; veel overtredingen; wordt meegenomen in reguliere werkzaamheden.
- Tandartsen - uitstekend naleefgedrag geconstateerd; controles niet nodig.

Samenwerking met partners

In de afgelopen planperiode golden tot 2010 samenwerkingsafspraken tussen alle handhavingspartners in Zuid-Holland. Om diverse redenen is deze formele samenwerking na 2010 niet gecontinueerd. Samenwerking vindt nu plaats bij concrete projecten en andere samenwerkingsverbanden. De samenwerking met de Hoogheemraadschappen van Schieland en de Krimpenerwaard, en Rijnland zijn voortgezet, zowel bij landbouwbedrijven als bij de glastuinbouw. In de Krimpenerwaard wordt ook intensief samen gewerkt met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Sanctiestrategie

De sanctiestrategie, waarbij de ernst van de overtreding en de gedragingen van de overtreder centraal staan is redelijk goed toegepast. In de komende planperiode wordt gestreefd naar één strategie voor alle omgevingsdiensten in Zuid-Holland.

De afspraken met de politie en het Functioneel Parket (FP) over strafrechtelijke vervolging van overtredingen, zijn in de meeste gevallen niet nagekomen. Dit heeft alles te maken met het feit dat het FP alleen nog maar tot vervolging wil overgaan in betekenisvolle gevallen.

2.3 Terugblik handhaving grondstromen

Sinds 2000 wordt in de regio structureel toezicht gehouden op grondstromen. In 2009 is de Handhavingstrategie Grond, bagger en bouwstoffen opgesteld en vastgesteld door de colleges B en W. Inmiddels is veel ervaring opgedaan met de prioritering van de aanpak van overtredingen in het grondverzet. Hiermee kunnen accenten worden verlegd. Zo blijkt bijvoorbeeld dat toezicht op de terugneembaarheid van categorie 1-werken weinig milieubelang heeft en kan worden geëxtensiverd. Daarnaast blijkt in de praktijk dat in veel gevallen kan worden volstaan met een aanschrijving, waarna een overtreding zonder sancties door de overtreder ongedaan wordt gemaakt.

3 Probleemanalyse

3.1 Aanleiding

De milieuhandhaving in de regio Midden-Holland is op professionele wijze georganiseerd. Dat betekent dat de handhaving tot stand komt op basis van inzichtelijke keuzes en dat de uitvoering gericht is op het bereiken van vooraf afgesproken resultaten.

Om de keuzes op het gebied van de handhaving inzichtelijk te krijgen, dienen eerst de (milieu)risico's voor de regio te worden geschetst. Bij het woord risico moet niet alleen worden gedacht aan *veiligheidsrisico's*, maar ook aan andere vormen zoals aantasting van de leefbaarheid, de volksgezondheid en de natuur.

Door het uitvoeren van een probleemanalyse wordt de milieuproblematiek in regio Midden-Holland in kaart gebracht. Aan de hand van de resultaten van de probleemanalyse kunnen nieuwe inzichten leiden tot andere prioriteiten of andere accenten, die uiteindelijk resulteren in andere of aangepaste keuzes. Op die manier kunnen toezicht en handhaving worden *gestuurd*.

De ODMH voert op vier taakvelden handhavingstaken uit, namelijk voor bedrijven, landbouw, grondstromen en zwemwater. Per taakveld is een probleemanalyse uitgevoerd. De probleemanalyse bestaat uit een gebiedsanalyse, een beschrijving van de (milieu)risico's en de ervaring van de toezichthouders met het beleid van de afgelopen planperiode.

3.2 Bedrijven

3.2.1 Gebiedsanalyse

Bedrijvigheid per gemeente

De regio Midden-Holland bestaat op dit moment uit 10 gemeenten (zie figuur 1). Alle gemeenten zijn gelegen in de provincie Zuid-Holland, binnen een straal van 20 kilometer rond de centrale stad Gouda. De komende planperiode gaat de gemeente Boskoop fuseren met de gemeenten Alphen a/d Rijn en Rijnwoude.

De gemeenten in de Krimpenerwaard kenmerken zich door het grote aantal agrarische bedrijven. Verder is er een aantal kleinere bedrijventerreinen in de gemeenten Nederlek, Bergambacht, Vlist en Schoonhoven. In de gemeente Ouderkerk zijn de bedrijven vooral als een lint gevestigd langs de Hollandsche IJssel. Opvallend in de Krimpenerwaard is verder het grote aantal transportbedrijven, ondanks de afwezigheid van snelwegen.

In de gemeente Zuidplas grenzen alle bedrijventerreinen, op één na, aan een (eigen) woonkern. Het Gouwepark is in die zin bijzonder omdat dit terrein niet is gelegen naast een 'eigen' plaats, maar naast

andere bedrijvenparken van Waddinxveen en Gouda. Verder zijn in Zuidplas veel glastuinbouw-bedrijven gevestigd.

Ook Waddinxveen is een gemeente waar veel glastuinbouwbedrijven zijn gevestigd. Verder zijn in die gemeente veel houtopslagbedrijven en meubelmakerijen te vinden. Daarnaast beschikt Waddinxveen over twee grote bedrijvenparken. De gemeente Boskoop wordt – van oudsher – gedomineerd door boomkwekerijen.

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft veel agrarische bedrijven binnen haar grenzen. Ook zijn in deze gemeente een viertal bedrijventerreinen gevestigd. De Reeuwijkse plassen en omliggende gebieden kenmerken zich – net als de Krimpenerwaard - door hun grote natuurlijke, cultuurhistorische en recreatieve waarde.

Gouda heeft als grootste plaats binnen de regio ook de meeste inrichtingen. De bedrijven zijn gesitueerd op een aantal grotere bedrijventerreinen rondom de stadskern.

Op het bedrijventerrein aan de zuidrand van Gouda zijn industriële bedrijven gevestigd die naar hun aard wat

zwaarder zijn. Omdat die bedrijven zijn gelegen naast een woonwijk, spelen veiligheid, geluid en geur een belangrijke rol bij het toezicht op die bedrijven. In de binnenstad bevinden zich vooral detailhandel en horecabedrijven.



Figuur 1 - Regio Midden-Holland

Milieubeschermingsgebieden

In de Provinciale Milieuverordening Zuid-Holland zijn enkele gebieden in de regio Midden-Holland aangewezen als milieubeschermingsgebieden. Voor deze gebieden gelden bijzondere regels op het gebied van geluid of bodembescherming.

Bijna de gehele Krimpenerwaard, het gebied rondom de Reeuwijkse plassen en de polder ten oosten van Bodegraven zijn aangewezen als *Milieubeschermingsgebieden voor stilte* (voorheen Stiltegebieden).

In deze gebieden zijn voor bepaalde geluidsintensieve activiteiten extra milieuvoorschriften van toepassing. Verder liggen in de Krimperwaard twee *Milieubeschermingsgebieden voor grondwater* (zie figuur 2). Hier wordt door Oasen grondwater gewonnen ten behoeve van de drinkwaterproductie. In



Figuur 2 – Milieubeschermingsgebieden voor grondwater

de Drinkwaterwet is de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening “een dwingende reden van groot openbaar belang” benoemd. Daarom gelden voor bodembedreigende activiteiten in dergelijke milieubeschermingsgebieden aanvullende voorschriften.

Transport

De regio Midden-Holland wordt doorkruist door enkele belangrijke spoor- en snelwegen. In het hart regio ligt het drukke knooppunt Gouwe dat rijksweg A12 en A20 met elkaar verbindt. Ongeveer op dezelfde wijze vormt de regio ook een spoorwegknooppunt. In Gouda komen de railverbindingen naar Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Leiden bijeen. Wat betreft het vervoer over het water wordt de zuidgrens van de regio gevormd door rivier de Lek. De Hollandsche IJssel is de waterweg die Gouda met Rotterdam verbindt. De regio beschikt niet over een vliegveld. Wel ligt een groot deel van de gemeente Zuidplas in de controlezone van Rotterdam The Hague Airport, waardoor de aanvliegroute over de regio ligt.

Externe veiligheid

In de regio Midden-Holland bevinden zich geen grote aaneengesloten gebieden met risicovolle industrie. Wél bevinden zich in de regio een drietal bedrijven - gelegen in Waddinxveen en Ouderkerk - die vallen onder de werkingssfeer van het Besluit risico's zware ongevallen 1999. Verder is een Gouda een IPPC-bedrijf van de categorie 4 gevestigd. Ook de drukke transportassen die de regio doorkruisen zijn belangrijk in het kader van de externe veiligheid. De grote dichtheid van propaantanks is een veiligheidsaspect dat juist speelt in het landelijke deel van de regio.

3.2.2 Milieurisicomodel

Een belangrijke taak van de Afdeling Toezicht en Handhaving is het periodiek controleren van bedrijven op de naleving van milieuvoorschriften. Niet elk bedrijf wordt met dezelfde frequentie gecontroleerd. Bedrijven met een hoog milieurisico worden vaker gecontroleerd dan bedrijven met een laag milieurisico.

Om het milieurisico van een bedrijf vast te stellen, wordt gebruik gemaakt van een model waarbij voor bepaalde activiteiten of technische voorzieningen vaste scores worden gegeven (zie Bijlage 1). De som van de scores geeft het risico aan: hoe hoger de score, hoe hoger het risico. Door deze aanpak kan voor elk bedrijf *afzonderlijk* het milieurisico worden vastgesteld.

Naast technische voorzieningen en activiteiten speelt ook de juridische status een rol bij het vaststellen van het milieurisico. De reden hiervoor heeft te maken met het onderscheid dat de wetgever maakt in meldingsvrije, meldingsplichtige en vergunningsplichtige inrichtingen. Meldingsvrije en meldingsplichtige inrichtingen verrichten veelvoorkomende activiteiten waarvoor algemene regels gelden. Specifieke regels of een *uitvoerige* omgevingstoets zijn voor dergelijke bedrijven niet nodig. Vergunningsplichtige inrichtingen verrichten bijzondere activiteiten of gebruiken bijzondere installaties die vragen om *specifieke* voorschriften. Ook kan het nodig zijn om te onderzoeken of die bijzondere activiteiten wel passen in de omgeving. Het spreekt vanzelf dat vergunningsplichtige bedrijven een bijzonder of hoger milieurisico hebben, waardoor die bedrijven ook hoger scores in het

milieurisicomodel.

Controlefrequentie

Aan de hand van de milieurisicoscore wordt de inrichting ingedeeld in een van de vier milieucategorieën, die weer gekoppeld zijn aan verschillende controlefrequenties. Ook daar geldt: hoe hoger de milieucategorie, hoe hoger de controlefrequentie. De controlefrequenties variëren van eenmaal per tien jaar of projectmatig (categorie 1) tot jaarlijks (categorie 4).

Sinds de start van de ODMH maken ook bedrijven die onder bevoegd gezag van Gedeputeerde Staten vallen deel uit van het inrichtingenbestand. Deze bedrijven zijn (nog) niet beoordeeld aan de hand van het hierboven omschreven model, maar ingedeeld in categorie 5. Gelet op de bedrijfsactiviteiten is dat niet onlogisch omdat het in veel gevallen gaat om grote, industriële bedrijven. De controlefrequentie voor categorie 5-bedrijven is eenmaal per jaar of vaker.

In 2013 wordt onderzocht in hoeverre het huidige risicomodel kan worden verbeterd. De bedoeling is om met een verfijnd model nog beter te kunnen sturen op het toezicht op milieuthema's, zoals veiligheid, gezondheid, leefbaarheid en duurzaamheid.

3.2.3 Ervaring van de toezichthouders

Om de handhavingspraktijk van alledag te toetsen aan het beleid van de afgelopen planperiode, is aan de toezichthouders gevraagd hun ervaringen te geven. In een daarvoor georganiseerde workshop zijn onder andere het naleefgedrag van bedrijven, de controlefrequentie en de risicoindeling aan de orde gekomen.

Uit de workshop zijn de belangrijkste en de meeste opvallende resultaten samengevat:

- *Loonwerkbedrijven* - Voor (agrarische) loonwerkbedrijven moet aandacht worden gehouden. Die branche heeft, naast inrichtinggebonden toezicht, ook te maken met toezicht op grondstromen.
- *Overheidsbedrijven* - In de visie van de toezichthouders moet bij dit type bedrijf aandacht worden gehouden voor de naleving van milieuvoorschriften. Met overheidsbedrijven worden *alle* inrichtingsgebonden activiteiten van de overheid bedoeld.
- *Tandartsen* - Deze branche doet het qua naleving goed.
- *Sportscholen en sportverenigingen* - Ook deze bedrijven scoren goed op dit gebied.
- *Detailhandelsbedrijven* - Het milieurisico bij deze branche is beperkt.
- *Gevaren voor de leefomgeving* - Met name bedrijven die activiteiten uitvoeren met gevaarlijke stoffen (zoals chemische bedrijven en andere bedrijven die in enige omvang gevaarlijke stoffen opslaan) worden door toezichthouders aangemerkt als bedrijven met – relatief – het grootste milieurisico. Daarnaast worden transportbedrijven die – al dan niet tijdelijk – gevaarlijke stoffen opslaan of stallen, genoemd als branche waarvoor de controlefrequentie

zou moeten worden verhoogd. Uit de visie van de toezichthouders blijkt duidelijk de link tussen het risico van bedrijfsactiviteiten met gevaarlijke stoffen en de effecten die dat zou kunnen hebben op de veiligheid en gezondheid van burgers.

- *Bonus/malus* - In de workshop is het voorstel gedaan om het naleefgedrag van bedrijven te laten meewegen in het milieurisico en daarmee in de controlefrequentie. Dit is in feite een bonus/malus-systeem voor de controlefrequentie van bedrijven.

Ook de bodemmedewerkers is in een workshop gevraagd hun ervaringen in te brengen. Als meest bodembedreigende inrichtingen kwamen naar voren: autosloperijen, tankstations, garagebedrijven en metaalbewerking. De slechte draagkracht en de zettingsgevoeligheid van de bodem in de regio Midden-Holland (zie ook paragraaf 3.4.1) zorgen ervoor dat bepaalde activiteiten bij bedrijven een groter risico vormen voor aantasting van de bodemkwaliteit: ondergrondse tanks, bedrijfsriolering en olie-benzine-afscheiders (OBAS). Bij ongelijke zettingen kunnen immers leidingen afbreken en kunnen vloeistoffen in de bodem dringen.

3.2.4 Prioriteiten

Uit de probleemanalyse blijkt dat bij het maken van keuzes over de uitvoering van toezicht en handhaving bij bedrijven, de risico's en de effecten op het gebied van *veiligheid en gezondheid* centraal staan. Dit blijkt met name uit het milieurisicomodel en de daaraan verbonden controlefrequenties. Uit de resultaten van de workshop blijkt dat deze uitgangspunten door de toezichthouders worden ondersteund. Bovendien wordt in hun visie aangegeven op welke manier die uitgangspunten nog beter naar voren kunnen komen. Hieronder wordt aangegeven welke (nieuwe) inzichten of accenten moeten worden meegenomen in het handhavingbeleid voor de komende jaren:

- Invoeren van een bonus/malus-systeem voor de controle bij bedrijven.
- Het verder uitwerken en invoeren van afspraken over hoe moet worden omgegaan met overtredingen die zijn begaan door overheidsorganen.
- Bijzondere aandacht voor transportbedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan.
- Blijvende aandacht voor loonwerkbedrijven voor zowel de inrichtingsgebonden aspecten alsook de grondstromen binnen het bedrijf.
- Minder (toezichts)aandacht voor branches waarvan het milieurisico beperkt is, en het naleefgedrag goed.
- Bewustwording van de mogelijke milieuschade bij overtreding van bodembeschermende voorschriften in milieubeschermingsgebieden voor grondwater.
- Bewustwording van de zettingsgevoeligheid in de regio en de daarmee samenhangende risico's van ondergrondse installaties, zoals tanks, leidingen, olie-benzine-afscheiders en rioleringen.

In de volgende hoofdstukken worden deze aanpassingen van het beleid verder uitgewerkt.

3.3 Landbouw

3.3.1 Gebiedsanalyse

De agrarische bedrijven in de Krimpenerwaard bestaan hoofdzakelijk uit melkrundveehouderijen. Het bereiden van kaas van de eigen melk komt hier veel voor. Het aantal bedrijven met varkens is in de Krimpenerwaard in de afgelopen jaren duidelijk afgenomen. In de gemeenten Zuidplas en Waddinxveen zijn veel glastuinbouwbedrijven gevestigd. In deze sector heeft veel schaalvergroting plaatsgevonden, waardoor de kleinere bedrijven veelal zijn verdwenen. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft binnen haar grenzen hoofdzakelijk melkrundveehouderijen en tuinbouwbedrijven voor de boomsiereteelt. Van oudsher vormt Boskoop een belangrijk internationaal centrum voor de boomsiereteelt. Intensieve veehouderijbedrijven met varkens en pluimvee zijn verspreid over het gebied gevestigd.

3.3.2 Aanpak en naleefgedrag

De agrarische bedrijven die in de regio Midden-Holland zijn gevestigd zijn onder te verdelen in drie branches; intensieve veehouderij, extensieve veehouderij en glastuinbouw/akkerbouw. In verband met de specifieke problemen in deze branches is vanaf 2009 gewerkt met een apart team voor de bedrijfscontroles van de bedrijven uit deze branche. Hierdoor worden de controles bij deze bedrijven uitgevoerd door toezichthouders die goed op de hoogte zijn van de specifieke problemen, en ook de taal van de branche spreken. Geconcludeerd moet worden dat deze opzet een succes is en in de planperiode zal worden voortgezet.

Op basis van de ervaringen bij de controles kan worden gesteld dat het naleefgedrag bij deze branches redelijk is. Opmerkelijk is dat het naleefgedrag bij glastuinbouw, van oorsprong een branche waar veel ontwikkeling heeft plaatsgevonden en het naleefgedrag altijd hoog was, de laatste jaren is terug gelopen. Dit kan waarschijnlijk niet los worden gezien van de economische crisis.

3.3.3 Risico's per branche

Per branche gespecificeerd kunnen de volgende aspecten en risico's worden onderscheiden:

Intensieve veehouderij

Doordat in de regio slechts een beperkt aantal van deze bedrijven is gevestigd blijft de kennis over de in deze bedrijfstak aanwezige ontgeuringsinstallaties een aandachtspunt. De aanwezige dierbezetting in relatie tot de vergunde dierbezetting zal ook steeds meer een punt van aandacht worden tijdens de controles.

Extensieve veehouderij

Het keuringsregime en de eisen aan de bovengrondse tanks met brandstoffen kent een

overgangstermijn tot 2015. Omdat de extensieve veehouderij een duidelijke reactieve branche is, is de verwachting dat sturing vanuit het bevoegd gezag nodig is om bij deze bedrijven naleving van de nieuwe regelgeving te bewerkstelligen. Hierdoor zal in de planperiode extra aandacht moeten worden besteed aan de opgestelde tankinstallaties. Opslag van gevaarlijke stoffen en controle op de mestbassins zijn voor deze branche eveneens speerpunten voor de planperiode.

Glastuinbouw/akkerbouw

De bedrijven in de glastuinbouw zijn verplicht jaarlijks een milieurapportage aan te leveren. Deze rapportage bevat gegevens over het gebruik van energie, meststoffen, lozingen en bestrijdingsmiddelen. De afgelopen jaren is ervaren dat inzet van handhavingsmiddelen nodig is om deze rapportages (volledig) te ontvangen. In de planperiode zal structureel tijd worden gereserveerd om het indienen van deze rapportages te bewerkstelligen.

Vermindering van overlast van assimilatiebelichting is een tweede speerpunt voor de glastuinbouw. Door aanpassing van de regelgeving op dit onderwerp is het niet meer mogelijk om eenvoudig vast te stellen of voldaan wordt aan de gestelde verlichtingseisen. Doel is tijdens de planperiode meer ervaring op te doen met de beoordeling van de gebruikte assimilatieverlichting en afscherming zodat sneller kan worden vastgesteld of de normen worden overtreden.

De hierboven genoemde aspecten worden zo veel als mogelijk meegenomen tijdens de reguliere controles. Daar waar nodig zal voor een projectmatige aanpak worden gekozen.

3.4 Grondstromen

3.4.1 Gebiedsanalyse en risico's

In de regio Midden-Holland komen met name veengronden en kleigronden voor. Ten oosten van de Hollandsche IJssel en Gouwe is het oorspronkelijke veenprofiel, dat zeer grote dikten kan bereiken, nog geheel of vrijwel geheel aanwezig. Klei komt met name voor langs de rivieren in het gebied. Door de slechte structuur en daardoor slechte civieltechnische eigenschappen werden percelen in het verleden opgehoogd met allerlei voorhanden zijnde materialen en afvalstoffen. De bodem in Midden-Holland daalt nog steeds, op sommige plaatsen wel 1 cm per jaar. Tegenwoordig is ophoging dus nog steeds noodzakelijk om het gewenste gebruik te kunnen continueren. Het ophogen en aanvullen valt onder de werksfeer van het Besluit bodemkwaliteit.

De slechte draagkracht van de bodem en de continue bodemdaling leidt in nagenoeg hele regio tot verzakkingen. De slechte draagkracht in de regio brengt een risico met zich mee bij met name ondergrondse leidingen en bouwwerken, zoals rioleringen. Bij ongelijke verzakkingen kunnen leidingen afbreken en kunnen vloeistoffen de bodem indringen.

De regio Midden-Holland ligt geheel onder zeeniveau, wat heeft geresulteerd in een eeuwenlange strijd tegen het water. Dit is terug te zien in de vorm van sloten, weteringen, kaden, rivieren en

gemalen. Behalve voor het afvoeren van overtollig water hebben de watergangen en plassen ook een functie als natuur- en recreatiewaarde. Voor beide aspecten van waterbeheer is voldoende diepte van de watergangen van groot belang. Hiertoe dient periodiek gebaggerd te worden. Afhankelijk van de kwaliteit en de ruimte rond de watergang zijn er diverse verwijderingsmogelijkheden. Verspreidbare bagger kan op het aangrenzende perceel worden toegepast. In de praktijk is hier vaak geen ruimte voor of is het civieltechnisch niet mogelijk. Een weilanddepot conform het Besluit bodemkwaliteit is dan het enige alternatief. Na ontwatering en rijping blijft de bagger nagenoeg altijd liggen als ophoging van het land.

3.4.2 Prioriteiten en handhavingsdoelen

Vanwege de slappe bodem moet er in de regio Midden-Holland veel worden opgehoogd en wordt er dus veel grond verzet. Handhaving van grondstromen is in de regio al meer dan tien jaar een speerpunt. De gehele grondstromenketen bestaat uit verschillende schakels. Bij elk van die schakels kunnen fouten worden gemaakt als gevolg waarvan de bodem verontreinigd kan raken. Uit de workshop met bodemmedewerkers kwam naar voren dat de volgende schakels de hoogste prioriteit verdienen: toepassen van grond/aanvullen, keuring/onderzoek, meldgedrag en tijdelijke gronddepots.

3.5 Zwemwater

3.5.1 Gebiedsanalyse

De provincie Zuid-Holland telt circa 300 openbare en semi-openbare badinrichtingen, circa 50 categorie B-inrichtingen (peuterbaden) en, van 1 mei tot 30 september, circa 110 zwemgelegenheden in oppervlaktewater. De inrichtingen liggen verspreid over de gehele provincie.

3.5.2 Risicomodel

Alle badinrichtingen en zwemgelegenheden dienen te voldoen aan de regels die de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (WHVBZ) en het bijhorende besluit stellen. Deze regels hebben onder meer betrekking op veiligheid, hygiëne, onderhoud, waterkwaliteit en toezicht.

De WHVBZ kent de volgende onderverdeling in categorieën zwemgelegenheden:

- *Categorie A* - Minimaal één bassin met een oppervlakte van 2 m² of meer en dieper dan 0,50 meter:
 - Openbare badinrichtingen
 - Semi-openbare badinrichtingen
- *Categorie B* - Geen bassins met een oppervlakte van 2 m² of meer en dieper dan 0,50 meter.
- *Categorie C* - Badinrichtingen in oppervlaktewater (niet aanwezig in Zuid-Holland).
- *Categorie D* - Zwemgelegenheden in oppervlaktewater die niet specifiek voor zwemmen zijn ingericht.

Met ingang van 1 oktober 2012 is de ODMH namens Gedeputeerde Staten (GS) verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de WHVBZ voor de gehele provincie Zuid-Holland. De primaire taak van de toezichthouders is het periodiek controleren van de badinrichtingen en officiële zwemlocaties in Zuid-Holland. Daarnaast zijn de toezichthouders belast met:

- de beoordeling van nieuwbouwplannen c.q. renovatieplannen van zwembaden en badinrichtingen;
- de beoordeling en advisering van ontheffingsaanvragen;
- de beoordeling van risico-inventarisaties en beheersplannen voor legionellapreventie;
- de beoordeling van waterkwaliteitsrapporten (circa 17.000 op jaarbasis);
- de bijdrage aan de implementatie van de nieuwe EU-zwemwaterrichtlijn en de daaraan verbonden uitvoeringswerkzaamheden;
- het onderzoek naar calamiteiten en (bijna) verdrinkingsgevallen;
- de deelname aan projecten.

Op basis van ervaring zijn de belangrijkste risico's bij de diverse baden benoemd. Deze zijn in onderstaande tabel terug te vinden.

Categorie	Type	Risico's
A	Openbaar	Badwaterkwaliteit (legionella) Veiligheid (zonder voldoende toezicht) Hygiëne
A	Semi-openbaar	Badwaterkwaliteit (legionella) Veiligheid (zonder voldoende toezicht) Hygiëne
B	Bijvoorbeeld: Peuterbaden Visjesbaden	Hygiëne
D	Officiële zwemlocaties	Waterkwaliteit Veiligheid Onderwaterbodems

De hygiëne bij baden van de categorieën A en B kan op velerlei manieren negatief worden beïnvloed. De belangrijkste oorzaak is onvoldoende onderhoud, zowel op de installaties als op de baden zelf. De

benoemde risico's krijgen binnen de reguliere controles de meeste aandacht. Voor de naleving van de regels uit de WHVBZ en de bijbehorende besluiten wordt de in paragraaf 4.2 beschreven toezichtstrategie gevolgd.

3.5.3 Naleefgedrag

Het naleefgedrag binnen de branche is redelijk tot goed. Er wordt gestreefd naar een naleefgedrag van 95%. Er is geen verschil tussen particuliere zwembaden en gemeentelijke baden. De recessie is wel duidelijk merkbaar. Het eigen toezicht in de baden lijkt minder of minder goed te worden. Ook wordt de technische dienst vaker uitbesteed, dat weer gevolgen kan hebben voor de veiligheid, hygiëne en waterkwaliteit. De controlefrequentie is voldoende en hoeft niet te worden aangepast.

3.5.4 Ontwikkelingen

In 2015 treedt naar verwachting de nieuwe Zwemwaterwet in werking. Deze wet brengt, zoals het er nu naar uitziet, een verandering in de wijze van toezicht houden met zich mee. Daar waar nu sprake is van fysieke controles en deels beoordeling van analyseresultaten, zal in de toekomst de balans omslaan naar administratieve controles. De wijzigingen zullen in projectvorm worden geïmplementeerd.

3.6 Handhavingsdoelen

Voor de komende planperiode zijn de volgende, algemene handhavingsdoelen geformuleerd, die zijn gebaseerd op de prioriteiten, accenten en aandachtspunten uit de probleemanalyses, in combinatie met de opdrachtgevers overeengekomen werkzaamheden op het gebied van toezicht en handhaving:

- Na (her)controle voldoet minimaal 95% van alle gecontroleerde bedrijven aan de voorschriften.
- Na het inzetten van bestuursrechtelijke maatregelen voldoet 100% van de gecontroleerde bedrijven aan de voorschriften.
- Toezicht en handhaving zijn op de eerste plaats gericht op de risico's en effecten op het gebied van veiligheid en gezondheid. Deze kernpunten zijn uitgewerkt in de in dit plan geformuleerde prioriteiten, accenten en aandachtspunten.
- Toezicht en handhaving vinden op een eenduidige manier plaats. Vergelijkbare gevallen worden gelijk behandeld (level-playingfield).
- Toezicht en handhaving wordt op een effectieve en efficiënte manier uitgevoerd. Het naleefgedrag van de gecontroleerde speelt daarbij een rol.
- Toezichts- en handhavinginformatie wordt geheel digitaal vastgelegd.

4 Nalevingsstrategie

De nalevingsstrategie beschrijft de activiteiten die worden ondernomen om de naleving van de (milieu)voorschriften zoveel mogelijk te verbeteren. Die verbetering van de naleving kan worden bereikt door het bevorderen van de spontane naleving, het houden van het toezicht en het opleggen van sancties. Elke vorm om de naleving te verbeteren is hieronder uitgewerkt in een aparte strategie. Daarnaast is voor *gedogen* ook een strategie geschreven.

Jaarlijks zal in het uitvoeringsprogramma worden gerapporteerd over de voortgang van de in dit plan voorgenomen activiteiten.

4.1 Spontane naleving

4.1.1 Bedrijven en Landbouw

Kans op controle

Uiteraard zijn de bedrijven zelf verantwoordelijk voor de naleving van de wettelijke milieueisen. Ook al zou er geen toezicht worden uitgeoefend, dienen de bedrijven de regels na te leven. Deze spontane naleving is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de kennis van de regels, de kosten en baten van het naleven, de mate waarin de regels zijn geaccepteerd, de gezagsgetrouwheid van de doelgroep en de mate van maatschappelijke controle, bijvoorbeeld van branchegeenoten. Maar de wetenschap dat er gecontroleerd kan worden, vormt voor een deel van de bedrijven aanleiding om ervoor te zorgen dat ze voldoen. Dit hangt ook samen met de controlekansen:

- De objectieve controlekansen: hoe groot is de controledichtheid feitelijk;
- De subjectieve controlekansen: hoe hoog schat men de controledichtheid in.
- De detectiekansen: wordt een overtreding bij een controle ook daadwerkelijk geconstateerd.

Verder is de meldingskans van belang: loopt men het risico dat anderen dan de overheid - bijvoorbeeld klagers - een overtreding doorgeven aan de overheid. Daarnaast speelt ook de selectiviteit een rol, dat is hoe men bepaalt dat bepaalde bedrijven worden gecontroleerd.

Bijvoorbeeld: als overtreders vaker worden gecontroleerd dan bedrijven die de regels naleven, is er sprake van selectieve controle. Met een bonus/malus systeem wordt getracht hier invulling aan te geven. En dan is er nog de sanctiekansen en de sanctie-ernst: leidt een geconstateerde overtreding daadwerkelijk tot een sanctie en hoe hoog is deze dan. Door middel van toezicht tracht de overheid deze factoren te beïnvloeden.

Informereren

Voorlichting kan de spontane naleving *bevorderen*. Daarom geeft de ODMH op individueel verzoek van bedrijven aan wat het wettelijke kader is voor hun bedrijfsactiviteiten. De ondernemer kan daarna zelf nagaan welke milieuregels van toepassing zijn. Als aanvulling op de wettelijke voorschriften heeft

de ODMH voor bepaalde milieuthema's informatiebladen geschreven. Deze informatiebladen zijn te raadplegen via de internetsite van de omgevingsdienst.

Daarnaast organiseert de ODMH voorlichtingsbijeenkomsten om ondernemers te informeren over een specifiek onderwerp. De afgelopen planperiode is een dergelijke bijeenkomst georganiseerd om de vuurwerkdetaillisten uit de regio bij te praten over de veranderingen in het Vuurwerkbesluit.

4.1.2 Grondstromen

De regels van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) worden over het algemeen als ingewikkeld ervaren. Mede hierom hecht de ODMH aan goede voorlichting. Er worden regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor gemeenten (civiele werken), aannemers, adviesbureaus en collega-overheden over het Bbk en het eigen beleid voor hergebruik van grond en bagger (Nota Bodembeheer).

4.1.3 Zwemwater

Het team Zwemwater adviseert de houders van zweminrichtingen over voorgenomen verbouwingen en wijzigingen in de technische installaties. Hierdoor kunnen problemen in de naleving van de WHVBZ in een vroeg stadium worden voorkomen.

4.2 Toezichtstrategie

4.2.1 Bedrijven, Landbouw en Zwemwater

Op grond van het Activiteitenbesluit zijn de bedrijven als volgt ingedeeld:

- Type A-inrichtingen
- Type B-inrichtingen
- Type C-inrichtingen

Dit zegt vooral iets over de juridische status van een bedrijf en veel minder over de (potentiële) milieubelasting. Voor het bepalen van de controlefrequentie wordt gewerkt met de categorieën 1 t/m 4 (gemeentelijke bedrijven) en categorie 5 (provinciale bedrijven).

Inmiddels vallen de landbouwbedrijven ook onder het Activiteitenbesluit, omdat het Besluit landbouw, het Besluit glastuinbouw, het Besluit mestbassins en het Besluit lozingen open teelt en veehouderij per 2013 zijn geïntegreerd in het Activiteitenbesluit. Het toezicht op landbouwbedrijven blijft echter worden uitgevoerd door gespecialiseerde toezichthouders.

In beginsel worden de bedrijven integraal gecontroleerd, wat inhoudt dat alle milieuaspecten worden beoordeeld. Een dergelijke controle omvat ten minste:

- Een fysiek bedrijfsbezoek, waarbij wordt nagegaan of de vereiste voorzieningen zijn

aangebracht

- Een check of het bedrijf nog in dezelfde categorie valt als in het systeem is vastgelegd
- Een beperkte administratieve controle van de relevante milieuaspecten, zoals afval, onderhoud, keuring en de vereiste certificaten
- Een controle op de naleving van de voorschriften
- Een signalering voor de handhavingspartners van de brandweer en bouw- en woningtoezicht op grond werkafspraken voor signaaltoezicht
- Een signalering voor andere handhavingspartners zoals de Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie), de politie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de afdelingen Ruimtelijke Ordening van de aangesloten gemeenten.

Voor het toezicht op zwemwater wordt gebruik gemaakt van een andere indeling dan voor het milieutoezicht bij bedrijven. Zwembaden en andere zwemgelegenheden worden ingedeeld op grond van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Deze categorie-indeling is al beschreven in paragraaf 3.5.2.

Vorbereiding van de controle

Een controle wordt voorbereid door de relevante aspecten van de inrichting (melding op grond van het Activiteitenbesluit, de omgevingsvergunning of de van toepassing zijnde voorschriften uit de WHVBZ) door te nemen en hieruit een werklijst te maken van te controleren zaken. In de meeste gevallen wordt tijdens een inspectiebezoek op alle aspecten gecontroleerd. Alleen bij grote(re) bedrijven die vaker dan eenmaal per jaar op de planning staan, worden de aspecten of bedrijfsonderdelen verdeeld over die bezoeken.

Vastleggen van bevindingen

De bevindingen van een controle worden vastgelegd in een controlerapport en digitaal vastgelegd in het bedrijfsregistratiesysteem van de ODMH. Zowel het bedrijf als de betreffende gemeente ontvangen een brief met de bevindingen. Omdat uit jurisprudentie is gebleken dat de registratie van geconstateerde overtredingen een hoger detailniveau vereist, zal worden gewerkt aan verbetering van de interne vastlegging van de bevindingen van controles, hercontroles en dwangsomcontroles.

Verificatie van controles door de inrichtingshouder

Uiteraard wordt gebruik gemaakt van de inspanningen die bedrijven verrichten om zelf te checken of ze aan de vereisten voldoen. Verificatie van eigen controles vindt plaats door steekproefsgewijs de uitkomsten te checken. Bedrijven die in het bezit zijn van een milieuzorgsysteem worden aangepast gecontroleerd, mits men hier prijs op stelt. In dat geval wordt aan de hand van de audits van de certificeerder nagegaan hoe het systeem is ingericht en op welke manier de interne naleving plaatsvindt. Op de milieurelevante aspecten zal echter altijd steekproefsgewijs door middel van eigen waarneming de naleving worden gecontroleerd.

Emissiemetingen

In het Activiteitenbesluit en in alle vergunningen zijn, in meer of mindere mate, emissienormen opgenomen. Voor zover niet expliciet vastgelegd in het Activiteitenbesluit of de vergunning, vindt controle op naleving van die emissienormen op de volgende manieren plaats:

Soort emissie	Branche/categorie	Aanleiding	Wijze van controleren
Geluid	Horeca	Klachten	Geluidmeting
		Regulier	Geluidmeting volgens meetplan
	Categorie 1 en 2	Klachten	Geluidmeting
	Categorie 3, 4 en 5	Klachten	Geluidmeting
Regulier		Geluidmeting volgens meetplan	
Afvalwater	Categorie 1 t/m 5	Controlebezoek	Visueel op voorzieningen; bij afwijkingen en/of twijfel: meting door externe partij
Lucht	Categorie 1 t/m 3	Klachten	Organoleptisch; bij afwijkingen en/of twijfel: meting door externe partij
	Categorie 4 en 5	Klachten	Organoleptisch; bij afwijkingen en/of twijfel: meting door externe partij
		Regulier	Emissiemeting volgens meetplan

Voor de diverse soorten emissies wordt in 2013 een meetplan opgesteld.

Onaangekondigde controles

In de vorige planperiode is het onaangekondigd controleren ingevoerd. De ondernemers zijn hierover destijds geïnformeerd. In bepaalde gevallen – zoals bedrijven met een zeer strikt veiligheidsbeleid of situaties waar verantwoordelijken herhaaldelijk niet aanwezig zijn - wordt van deze regel afgeweken. Ongeveer tweederde van de controles vindt onaangekondigd plaats.

Begunstigingstermijn

Wanneer een overtreding wordt geconstateerd, moet deze ongedaan worden gemaakt. Hiervoor krijgt de ondernemer een termijn, de zogenoemde begunstigingstermijn. Deze is in principe zo kort als nodig is om de tekortkoming op te heffen, maar ook afhankelijk van het type overtreding. In het onderstaande schema zijn de termijnen opgenomen die in beginsel worden aangehouden.

Type overtreding	Afweging	Termijn	
Administratieve overtreding	-	Maximaal 4 weken	
Ontbreken van technische voorziening, keuring of onderzoek	Is er sprake van gevaar, verhoogd risico of gegronde klachten?	Ja	Niet langer dan nodig is om de tekortkoming op te heffen.
		Nee	Maximaal 8 weken
Gedragsovertreding	-	Zo spoedig mogelijk; Indien mogelijk <i>per direct</i>	

Bijzondere omstandigheden kunnen, mits gemotiveerd, leiden tot een langere begunstigingstermijn.

Opleveringscontroles

Nadat een vergunning is verleend, wordt een zogenoemde opleveringscontrole uitgevoerd, waarbij ook wordt toegelicht wat de strekking van de voorschriften is. Daarnaast wordt, bij een meldingsplichtig bedrijf, nagegaan of alle betreffende activiteiten zijn gemeld.

Inventarisaties

Teneinde het bedrijvenbestand actueel te houden worden periodiek gebiedsinventarisaties uitgevoerd. Door gevelcontroles worden de gevestigde bedrijven vergeleken met het bedrijvenbestand. Onbekende bedrijven worden bezocht om te bepalen of sprake is van een inrichting en een melding of vergunning noodzakelijk is. In de planperiode zal ervaring worden opgedaan met het gebruik van mutatieoverzichten van de Kamer van Koophandel om het bedrijvenbestand actueel te houden.

Klachten en meldingen

De ODMH is het hele jaar, door 24 uur per dag, bereikbaar voor klachten en meldingen. Binnen kantoor tijd wordt de klacht behandeld door de reguliere toezichthouder. De wachtdienst komt buiten kantoor tijd bij spoedeisende situaties of calamiteiten ter plaatse. Als dat niet het geval is wordt de klacht de volgende werkdag in behandeling genomen. Degene die de klacht heeft ingediend, wordt geïnformeerd over de afwikkeling daarvan.

BRZO en IPPC

In Nederland worden zes regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) aangewezen die de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) bij BRZO-bedrijven en IPPC-bedrijven van de categorie 4 op zich zullen nemen. De DCMR Milieudienst Rijnmond is als BRZO-RUD aangewezen voor de provincies Zuid-Holland en Zeeland. De directeur van de DCMR is daarmee vanaf 1 januari 2013 verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken voor deze bedrijven in beide provincies. Daarnaast heeft de DCMR een landelijke, coördinerende

verantwoordelijkheid. Er zijn inmiddels globale afspraken gemaakt over de uitvoering van de VTH-taken. Voor de regio Midden-Holland betekent dit het volgende:

- De gemeenten waar BRZO-bedrijven zijn gevestigd (Waddinxveen en Ouderkerk) mandateren hun VTH-bevoegdheden aan de directeur van de DCMR. De provincie Zuid-Holland mandateert haar VTH-bevoegdheden voor het enige IPPC-bedrijf van de categorie 4 in de regio (gelegen in Gouda) aan de directeur van de DCMR. Er zijn geen *provinciale* BRZO-bedrijven in de regio gevestigd.
- De directeur van de DCMR mandateert zijn bevoegdheden door naar de directeur van de ODMH. De bijbehorende taken worden uitgevoerd door dezelfde medewerkers die nu ook al bij de uitvoering van deze taken betrokken zijn. De directeur van de DCMR blijft eindverantwoordelijk voor de kwaliteit. De manier waarop de directeur van de DCMR deze verantwoordelijkheid vervult, wordt nog nader uitgewerkt.

Provinciale Milieuverordening

De Provinciale Milieuverordening Zuid-Holland bevat regels op het gebied van afvalwater, stortplaatsen, bodem en milieubeschermingsgebieden voor de gehele provincie Zuid-Holland. Het toezicht op de naleving van die regels in de regio Midden-Holland is gemandateerd aan de ODMH. Bij het toezicht en de handhaving zal, waar mogelijk, de in deze nota beschreven nalevingsstrategie worden gevolgd. Voor een aantal toezichtstaken, zoals toezicht op stiltegebieden, wordt het toezicht uitgevoerd op basis van klachten en meldingen. Gelet op het incidentele karakter van de meldingen en de beperkte 'lik-op-stuk'-mogelijkheden van het bestuursrecht zal bij zulke meldingen zoveel mogelijk worden samengewerkt met handhavingpartners.

Vuurwerkevenementen

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hebben de ODMH gemandateerd voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de vuurwerkevenementen in de regio Midden-Holland. Het toezicht en de handhaving op de verleende ontbrandingstoestemmingen en meldingen is ondergebracht in een vuurwerkpoule. Deze poule is samengesteld uit toezichthouders van de teams Handhaving Noord en Zuid. In de poule worden vuurwerkevenementen aangemeld en verdeeld over de toezichthouders. De toezichthouder beoordeelt de melding op volledigheid. In principe wordt elk vuurwerkevenement gecontroleerd. Speerpunten daarbij zijn de veiligheidsafstanden (de afstand tot het publiek), certificaat van vakbekwaamheid van de beziger (degene die het vuurwerk afsteekt), de voorschriften uit de toepassingsvergunning, de aanwezige brandblusmiddelen en of er geen publiek binnen de gevarezone aanwezig is. Zowel vergunningverleners als de toezichthouders die zich bezighouden met vuurwerkevenementen hebben een pyrotechnische opleiding gevolgd.

Asbest

De ODMH voert toezicht uit op de naleving van regelgeving met betrekking tot het verwijderen van

asbesthoudende materialen uit gebouwen. Dit toezicht wordt uitgevoerd door gespecialiseerde toezichthouders. Aanschrijving vindt plaats op grond van de Wet milieubeheer. Naast het reguliere toezicht worden in de komende planperiode ook een project uitgevoerd dat zich richt op het toezicht op de gehele keten die betrokken is bij het saneren van asbest.

Toezicht op toezicht

Het toezicht in zwembaden heeft de afgelopen jaren met het project 'Toezicht op toezicht' extra aandacht gekregen. Dit houdt in dat wordt nagegaan op welke wijze de zwembaden hun *eigen* toezicht op de badgasten invullen. Tussentijdse resultaten wezen uit dat die extra aandacht nodig was. Het toezicht is sinds 2005 uitgebreid naar de avonden en weekenden. Door het succes van het project heeft het *toezicht op toezicht* inmiddels een permanent karakter gekregen. Het naleefgedrag is - vanwege de undercovercontroles - sterk verbeterd.

Oppervlaktewater

De waterkwaliteitsbeheerders dienen de kwaliteit van het water bij de zwemplaatsen tweewekelijks te bemonsteren op wettelijke parameters. Indien na herhaalde bemonstering (binnen 48 uur) blijkt dat de waterkwaliteit nog steeds slecht of onveilig is, kan de ODMH (namens Gedeputeerde Staten) het zwemmen in de betreffende plas ontraden of verbieden. De procedures hiervoor zijn opgenomen in het *Draaiboek zwemwater*. De ODMH geeft daarnaast informatie over de kwaliteit van het zeewater. Gedurende het zwemseizoen (6 maanden) kan het publiek via de zwemwatertelefoon informatie verkrijgen over de kwaliteit van het water bij erkende zwemplaatsen. De informatie kan ook worden opgevraagd via de landelijke website www.zwemwater.nl. Ontradingen en verboden worden tevens bekend gemaakt via de informatieborden die bij de zwemplaatsen worden geplaatst.

Milieuvluchten

Indien een bedrijfsbezoek onvoldoende inzicht geeft in de activiteiten van het bedrijf, kan ook een inspectie vanuit de lucht worden uitgevoerd. Hiervoor worden vier keer per jaar milieuvluchten uitgevoerd. Tijdens die vluchten worden foto's gemaakt van door toezichthouders gemelde locaties, maar ook van illegale (bedrijfs)activiteiten. Tevens wordt vanuit de lucht toezicht gehouden op verdachte toepassingen van grond en op grond- en baggerdepots.

Projecten en aanpassingen

Op basis van de prioriteiten en handhavingsdoelen zullen de komende planperiode op het gebied van toezicht de volgende projecten worden uitgevoerd of aanpassingen worden doorgevoerd:

a. Categorie 1 bedrijven

In totaal staan in het bedrijfsregistratiesysteem van de ODMH per oktober 2012 ruim 3.500 categorie 1 inrichtingen geregistreerd. Deze bedrijven worden, vanwege de meestal geringe milieubelasting, niet allemaal preventief bezocht. Zo is, op grond van de probleemanalyse van de vorige planperiode, besloten om tandartspraktijken, detailhandel - voor zover deze zich niet

bezighouden met de opslag van gevaarlijke stoffen, zoals bijvoorbeeld vuurwerk - en kantoorgebouwen in principe in de voorliggende periode niet te controleren. Uit de laatste probleemanalyse blijkt dat het milieurisico van deze branches nog steeds beperkt is, en het naleefgedrag goed. Daarom zal de keuze om het toezicht voor dergelijke branches tot het minimum te beperken de komende planperiode worden gehandhaafd. Blijkt echter op grond van bepaalde signalen, zoals klachten of informatie-analyses (zie paragraaf 6.4), dat intensiever toezicht noodzakelijk is, dan wordt het extra toezicht uitgevoerd in de vorm van aspect- of projectcontroles.

b. Logistieke bedrijven met gevaarlijke stoffen

In de komende planperiode zullen projectcontroles worden uitgevoerd bij logistieke bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan of vervoermiddelen, geladen met gevaarlijke stoffen, tijdelijk stallen. Uit de probleemanalyse blijkt dat voor deze branche de controlefrequentie, gelet op het naleefgedrag, de veiligheid en de gezondheid van burgers, moet worden verhoogd. Door het projectmatig controleren kan worden nagegaan of aanpassing van het risicomodel voor dergelijke bedrijven noodzakelijk is.

c. Loonbedrijven

Voor deze planperiode zijn afspraken gemaakt dat de toezichthouder grondstromen meegaat op controle bij inrichtingen met meer dan 25 m³ grond. Als de opslag van grond een dermate groot onderdeel uitmaakt van de inrichting, gaat de toezichthouder grondstromen vaker zelfstandig op controle. Het streven is 1 à 2 keer per jaar. Bij inrichtingen waar alleen opslag van grond plaatsvindt, wordt het toezicht volledig onder gebracht bij de Team Bodem en dus volledig gehandhaafd door de toezichthouder grondstromen. Ook hier zal de frequentie 1 à 2 keer per jaar zijn.

d. Bonus/Malus

Uit de probleemanalyse blijkt dat toezichthouders van mening zijn dat het naleefgedrag van bedrijven moet meewegen in de controlefrequentie. Deze visie sluit aan op het 'Programma Regeldruk Bedrijven 2011-2015' van de Commissie Regeldruk Bedrijven. Die notitie beschrijft de aanpak van de overheid om de toezichtlast voor bedrijven met een goed naleefgedrag te verminderen (bonus). De capaciteit die daarbij vrijkomt kan worden ingezet op intensiever toezicht bij bedrijven waarvan het naleefgedrag nog onvoldoende is (malus).

In de vorige planperiode is al een beperkt onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid van een bonus/malus-systeem. De komende planperiode zal worden gebruikt om – in pilotvorm – na te gaan welke vorm van bonus/malus het meest geschikt is. Ter illustratie worden hieronder enkele verschillende vormen van bonus/malus gegeven waarvan de geschiktheid kan worden onderzocht.

- *Verhoging/verlaging van de controlefrequentie.* Bij deze vorm hangt de controlefrequentie af van het naleefgedrag van het bedrijf. Scoort het bedrijf goed, dan wordt de controlefrequentie verlaagd. Is het naleefgedrag onvoldoende, dan wordt de controlefrequentie verhoogd.

- *Beloning door het geven van een advies.* Deze vorm belooft bedrijven die reeds langere tijd een goed naleefgedrag vertonen met een advies over duurzaam ondernemen. Het gaat dan om een *beperkt* advies, maar uitvoeriger dan de informatie die tijdens de integrale controle wordt gegeven.
 - *Beloning door het uitvoeren van administratief toezicht.* Bij deze vorm wordt het bedrijf beloond door het *op afstand* controleren van het bedrijf. Een periodiek bedrijfsbezoek wordt, bij goed naleefgedrag, omgezet in de verplichting om jaarlijks de bewijzen van de vereiste inspecties toe te sturen. Na één of meer administratieve controles wordt het bedrijf weer bezocht om ook de werkelijke situatie te inspecteren.
- e. *Bovengrondse opslag van huisbrandolie*
Het projectmatige toezicht op de opslag van huisbrandolie in bovengrondse tanks zal de komende planperiode worden voortgezet.
- f. *Samenwerking*
In de loop van de planperiode kunnen, op grond van de samenwerking, afspraken gemaakt worden met de andere handhavingpartners over projecten, die nu nog niet bekend zijn.

ISO-gecertificeerd

Op 9 juni 2011 is de toenmalige milieudienst gecertificeerd voor het kwaliteitsmanagementsysteem volgens de ISO-norm 9001. Ook de provincie was hiervoor gecertificeerd. Diverse procesonderdelen zijn al op elkaar afgestemd, voor enkele loopt het nog. Dit zal in de loop van 2013 zijn gerealiseerd. Medio dat jaar zal er weer een certificeringsaudit worden gehouden. De ODMH wordt periodiek geaudit, waarmee de continue verbetering wordt vormgegeven.

4.2.2 Grondstromen

De handhaving van het Besluit bodemkwaliteit wordt uitgevoerd door de toezichthouder van het Team Bodem & Archeologie. Onderscheid wordt gemaakt in:

1. Vrije veld controles

Hierbij worden alle gemeenten 12 maal en Zuidplas en Bodegraven-Reeuwijk (vanwege het grote buitengebied) 24 maal bezocht. Op zijn route door het gebied zal de toezichthouder grondstromen werken die niet zijn gemeld of opslagplaatsen voor grond kunnen tegenkomen. Niet alle constatering kunnen gezien de beperkte formatie worden opgepakt. Prioritering hangt af van van verschillende factoren. Onderstaande tabel met scores is een hulpmiddel bij de prioritering van de constatering. Op 4 onderdelen kunnen punten worden gescoord.

Factor	Score	
Hoeveelheid	< 50 m ³	1
	50-1000 m ³	2
	>1000 m ³	3

Soort materiaal en zichtbare verontreiniging	Schoon	1
	Verontreinigd	2
	Puur afval*	3
Ligging/bestemming	Gevoelig**	2
	Overig	1
Klacht	Nee	1
	Ja	2

* De toezicht op het storten van afval in het openbaar gebied is ook een taak van de gemeente in het kader van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV). Zie ook bij Taakverdeling hieronder.

** Landelijk gebied, moestuin of kinderspeelplaats, grondwaterbeschermingsgebied

Bij 7 punten of meer heeft de constatering dusdanige prioriteit dat een vervolgactie gewenst is. Wat aanvullend mee kan spelen is de uitwerking van de handhaving: van handhaving zal ook een signaalfunctie uitgaan. Prioriteit zal liggen bij bedrijven die vaak in overtreding zijn. Bij particulieren met goede wil ligt de prioriteit lager.

2. Administratieve controle van de meldingen

Vrijwel alle toepassingen en tijdelijke opslag van grond moeten worden gemeld bij het Meldpunt Bodemkwaliteit. Ook bouwstoffen en bagger moeten in sommige gevallen worden gemeld. Deze meldingen worden direct door gestuurd naar het Team Bodem & Archeologie en allen administratief gecontroleerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in:

- *Quickscan*: Hierbij wordt de melding beoordeeld, maar niet het volledige keuringsrapport. Wel wordt beoordeeld of de keuring is opgesteld door een erkend bedrijf en persoon.
- *Volledige beoordeling*: Hierbij wordt naast de melding ook het volledige keuringsrapport beoordeeld.

Criteria om te bepalen welke melding volledig dan wel door middel van een quickscan wordt beoordeeld zijn:

- *Eindconclusie van de partij*: Indien alle gehalten beneden de achtergrondgehalten liggen, wordt overgegaan op een quickscan. Indien de partij valt in de kwaliteitsklasse wonen of industrie wordt overgegaan op een volledige beoordeling;
- *Plaats van toepassen*: Indien de toepassingslocatie is gelegen in een schone zone of gevoelige bestemming (wonen, landelijk gebied), wordt een volledige beoordeling uitgevoerd. Toepassingen in verontreinigde zones worden beoordeeld middels een quickscan.
- *Plaats van herkomst*: Indien de grond afkomstig is van een locatie ver buiten de regio, wordt een volledige beoordeling uitgevoerd.

Alle meldingen worden opgeslagen in het bedrijfsregistratiesysteem. Van de weilanddepots en van de toepassingen waarbij de bodemkwaliteit verslechterd wordt de plaats van toepassing vastgelegd in het geografisch informatiesysteem.

3. Controle van de gemelde werken

Er wordt naar gestreefd om tenminste één op de drie werken in de oprichtingsfase te controleren door middel van een bezoek ter plaatse. Deze verhouding is tot stand gekomen op basis van de huidige formatie van de ODMH. Aspecten die meewegen in de beoordeling bij welk werk wordt langsgedaan, zijn:

- *Omvang*: Grootschalige werken (meer dan 5000 m³) in ieder geval bezoeken.
- *Grootschalige Bodemtoepassingen* (GBT) is een aparte categorie in het Besluit bodemkwaliteit. Bij dit soort werken wordt vaak een zogenaamd 'maatwerkproduct' aangemaakt, zodat meer tijd beschikbaar is voor controle;
- *Ligging en toekomstig gebruik*: Bij een gevoelige bestemming (wonen, natuur) vaker controleren dan bij minder gevoelige bestemmingen (infrastructuur of bedrijfsterrein);
- *Kwaliteit ontvangen bodem*: Op basis van de bodemkwaliteitskaart kan worden ingeschat of de ontvangende bodem schoon is en dus meer bescherming en controle behoeft dan een reeds verontreinigde zone.
- *Plaats van herkomst*: Indien grond over grote afstanden wordt getransporteerd is dit meer verdacht dan wanneer grond van dichtbij afkomstig is.
- *Tijdelijke opslag*: Indien de melding de tijdelijke opslag van grond betreft zal er in ieder geval één bezoek worden afgelegd. Omdat opslag van grond één van de prioriteiten is zal worden getracht bij elke vrije veld controle langs te gaan.

Bij twijfel kan het toegepaste materiaal kan de ODMH controle-onderzoek (laten) uitvoeren. Hiervoor is een vast budget beschikbaar.

Onder het regime van het Bouwstoffenbesluit zijn tot 1 juli 2008 in de regio circa 125 categorie-1-werken opgericht. Een belangrijk aspect hierbij is de terugneembaarheid: indien het werk zijn functie verliest moet de grond of bouwstof worden teruggenomen/afgevoerd. De ODMH handhaaft hierop door elk categorie 1-werk eens in de 10 jaar te controleren.

4.3 Sanctiestrategie

4.3.1 Algemeen

In de Nota Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2010-2013 (Nota VTH) van de provincie is de Vernieuwde Sanctiestrategie opgenomen. Deze bevat het kader voor de provincie waarmee overtredingen tegemoet worden getreden. Hierbij wordt vooral gekeken naar de ernst van de overtreding (van vrijwel nihil tot aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar) en het gedrag van de overtreder (van proactief tot bewust en structureel overtreden). Vanuit de voormalige milieudienst wordt gewerkt met een sanctiestrategie, waarbij in beginsel bij overtredingen een termijn wordt gegund om deze ongedaan te maken, tenzij de tekortkoming voldoet aan de criteria voor versnelde bestuursrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld indien er sprake is van cumulatie van een aantal zaken

(herhaling, financieel voordeel, klachten, verwijtbaar gedrag enz.) en werd er direct een voornemen tot dwangsom verstuurd.

Vanaf 1 juli 2012 wordt vanuit de ODMH zowel voor de provincie als de gemeenten gecontroleerd. Uitgangspunt is dat er met een eensluidende en uniforme strategie wordt gewerkt. Hoewel ze veel op elkaar lijken, zijn er ook verschillen. Zo wordt in de Vernieuwde Sanctiestrategie het strafrecht vooral ingezet voor betekenisvolle zaken, dus de zwaardere milieuzaken. Bij de 'gemeentelijke' strategie was de afspraak gemaakt met het OM en de politie dat er proces-verbaal werd opgemaakt bij elke dwangsom die werd opgelegd. Een ander verschil is dat in de vernieuwde strategie de bedrijven geattendeerd worden op kleinere overtredingen (meer tekortkomingen), zonder dat hier een termijn aan wordt gehangen met een hercontrole, terwijl de milieudienst in principe elke tekortkoming zag als overtreding waarop werd gereageerd met een aanschrijving – de zogenoemde voorwaarschuwing - waarin een termijn was opgenomen om de overtreding ongedaan te maken en na afloop hiervan volgde een hercontrole.

Om na te gaan hoe de ODMH het best te werk kan gaan, zal 2013 gebruikt worden als overgangsjaar. Allereerst omdat de provincie in de loop van 2013 een nieuwe Nota VTH zal opstellen. De uitgangspunten hiervan zullen geïmplementeerd worden voor het toezicht bij alle bedrijven in de regio Midden-Holland. Verder wordt de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu opgepakt die in 2012 is ingevoerd (zie paragraaf 4.3.3). Het is van belang om de effecten hiervan mee te nemen in de benadering van de bedrijven.

Met inachtneming van bovenstaande verschillen en genoemd streven naar uniformiteit in de uitvoering kan (tevens) worden vastgesteld dat beide strategieën zijn gebaseerd op de handreiking van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving en dat voor een belangrijk deel beide als grondslag de criteria hebben uit de (landelijke) sanctiestrategie. Die criteria leggen een relatie tussen de ernst van de overtreding in samenhang met het gedrag van de overtreder en de reactie/brief die daarop volgt. De aard en inhoud van deze brieven hangen uiteraard af van hetgeen tijdens de controle is geconstateerd. Afhankelijk van de omstandigheden wordt - in samenhang met genoemde criteria - onmiddellijk handhavend opgetreden (voornemen om bestuursrechtelijke maatregelen te treffen, gevolgd door een sanctiebesluit) of gaat eerst een voorwaarschuwing uit met daarin een termijn om de overtreding ongedaan te maken. Na afloop van die termijn volgt een nacontrole. Is de overtreding binnen de termijn ongedaan gemaakt dan heeft het handhavingstraject het beoogde effect gehad en volgt geen verdere actie van het bestuur. Bestaat de overtreding op dat moment nog steeds, dan wordt - afhankelijk van de omstandigheden - aangifte gedaan en volgt, na horen, een sanctiebeschikking.

4.3.2 Bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen

De bestuursrechtelijke handhaving kent de volgende dwangmiddelen:

- last onder bestuursdwang;
- last onder dwangsom;
- intrekking vergunning of ontheffing.

Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang is de bevoegdheid van een overheidsorgaan om op kosten van de overtreder feitelijke maatregelen te treffen om een illegale toestand ongedaan te maken. Als wordt besloten om de last onder bestuursdwang toe te passen, dient dit via een hiertoe strekkend besluit namens het bestuursorgaan schriftelijk aan de overtreder te worden medegedeeld. Hierbij wordt hij gewezen op het illegale karakter van zijn activiteiten en krijgt hij de gelegenheid de overtreding ongedaan te maken. Als binnen de geboden termijn geen gevolg wordt gegeven aan het bestuursdwangbesluit, kan het bevoegd gezag optreden om de ongewenste situatie ongedaan te maken. De kosten die het bestuursorgaan bij de uitoefening van bestuursdwang maakt, worden verhaald op de overtreder.

In spoedeisende gevallen kan terstond bestuursdwang worden toegepast. De overtreder dient dan wel achteraf schriftelijk van het besluit tot toepassing van bestuursdwang in kennis te worden gesteld. Het besluit tot toepassing van bestuursdwang bevat in een dergelijk geval geen voorafgaande last (artikel 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht).

Last onder dwangsom

Bij de last onder dwangsom gaat het om een herstelsanctie, inhoudende een last tot het ongedaan maken van de overtreding en de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Aldus wordt door financiële druk ingegrepen in het vermogen van de overtreder om zo het ongedaan maken van de overtreding te bewerkstelligen en/of om te voorkomen dat de overtreding wordt voortgezet of herhaald. De last onder dwangsom wordt opgelegd door middel van een daartoe strekkende dwangsombeschikking.

Het bestuursorgaan mag niet voor een last onder dwangsom kiezen, als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet (zie ook onder 'De keuze tussen dwangsom en bestuursdwang') en een last onder dwangsom kan niet gelijktijdig met een last onder bestuursdwang worden opgelegd en omgekeerd.

Als de overtreding niet ongedaan gemaakt wordt, wordt de dwangsom verbeurd na verloop van een in de beschikking bepaalde termijn. Hiernaast blijft de overtreder verplicht tot herstel van de illegale toestand of beëindiging van de activiteit. Wanneer de overtreder de verbeurde dwangsom niet betaalt,

kan deze bij beschikking worden ingevorderd.

Intrekking van een vergunning/ontheffing

Op grond van artikel 5.19 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan een verleende omgevingsvergunning of ontheffing geheel of gedeeltelijk ingetrokken worden, als degene waaraan deze vergunning of ontheffing is verleend, niet in overeenstemming met die vergunning of ontheffing of de hieraan verbonden voorschriften handelt of als voor hem geldende algemene regels niet worden nageleefd.

Intrekking van de (omgevings)vergunning zal alleen in extreme gevallen plaatsvinden, bijvoorbeeld indien een bedrijf de vergunning opzettelijk en herhaaldelijk op vele fronten overtreedt ondanks eerdere acties van het bestuur (last onder dwangsom/bestuursdwang).

Na intrekking van de vergunning kan met behulp van bestuursdwang actie ondernomen worden tegen de overtreder, die dan illegale activiteiten - immers zonder vergunning - uitvoert.

De keuze tussen dwangsom en bestuursdwang

Als wordt besloten tot het opleggen van een sanctiebeschikking, moet er een keuze worden gemaakt tussen de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang, waarbij de last onder dwangsom de voorkeur geniet. Dit omdat de verantwoordelijkheid direct bij de overtreder wordt gelegd, hetgeen past in het principe "de vervuiler betaalt". Om bij de voorbereiding van de sanctiebeschikking tot een goede afweging te komen tussen een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang is het van belang om de volgende aandachtspunten in ogenschouw te nemen teneinde te bepalen wat het beste handhavingsmiddel is.

- Indien er sprake is van ernstige (dreigende) schade aan de leefomgeving moet geprobeerd worden om zo snel mogelijk een einde te maken aan de overtreding. Omdat de effectuering van de last onder bestuursdwang over het algemeen directer verloopt dan de effectuering van een last onder dwangsom (de invordering kan leiden tot in eerste instantie een bestuursrechtelijke procedure), kan dit een reden zijn om te kiezen voor de last onder bestuursdwang.
- Bij het opleggen van bestuursdwang maakt het bestuursorgaan op kosten van de overtreder de overtreding ongedaan. Het al dan niet aanwezig zijn van verhaalsmogelijkheden bij de overtreder kan van invloed zijn op de keuze tussen de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom.
- In een aantal gevallen is het voor het bestuursorgaan niet mogelijk om daadwerkelijk bestuursdwang uit te voeren of zijn er te veel praktische bezwaren. Bijvoorbeeld bij boekhoudkundige overtredingen, het ingrijpen in technisch complexe processen en het aanleggen van een vloeistofdichte vloer. In dat soort gevallen moet voor een last onder dwangsom worden gekozen.
- Bereidheid overtreder. Als het duidelijk is dat ook een forse last onder dwangsom de

overtreder niet zal bewegen tot het ongedaan maken van de overtreding, is de last onder bestuursdwang aangewezen.

- Regelmatige overtreding/houding bedrijf. Bij een regelmatige overtreding kan voor een hoge dwangsom of last onder bestuursdwang worden gekozen. Ook moet bij de overweging een eerdere opgelegde last onder dwangsom of last onder bestuursdwang worden meegenomen.

Verzoek om handhavend optreden

Een belanghebbende kan het bestuursorgaan verzoeken om bestuursdwang uit te oefenen, een dwangsom vast te stellen of een vergunning of ontheffing in te trekken.

Op handhavingsverzoeken is de algemene in artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen termijn van acht weken van toepassing. Indien de termijn in redelijkheid niet gehaald kan worden wordt de verzoeker er gemotiveerd schriftelijk van op de hoogte gesteld dat er niet binnen de termijn van acht weken een definitieve beslissing kan worden verzonden. Bijvoorbeeld omdat er nader onderzoek verricht dient te worden zoals een geluidsmeting of monstername. Daarbij wordt, indien mogelijk, tevens aangegeven op wat voor termijn verzoeker een definitief besluit kan verwachten.

Indien de verzoeker niet akkoord gaat met een dergelijke termijnverlenging kan het verzoek binnen de termijn van acht weken formeel worden afgewezen wegens te weinig gegevens/het niet hebben kunnen meten. De gedraging is dan immers niet waargenomen, c.q. de overtreding is niet vastgesteld.

Bij een mogelijke honorering van het verzoek wordt de termijn formeel alleen gehaald als binnen acht weken daadwerkelijk een bestuursrechtelijk handhavingsbesluit genomen is. Mocht de verzoeker in een dergelijk geval niet akkoord gegaan zijn met verlenging van de termijn op bovenstaande gronden dan kan het verzoek binnen de termijn van acht weken worden afgewezen wegens eisen van zorgvuldige besluitvorming. Daarbij kan worden aangegeven - onder referte aan een verzonden voorwaarschuwing of voornemen tot handhaving - dat het verzoek de facto wordt gehonoreerd maar dat de beslistermijn van acht weken in redelijkheid niet haalbaar bleek in de vorm van een sanctiebesluit.

De beslissing op een verzoek om handhavend optreden moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht worden aangemerkt als een beschikking op aanvraag. Indien het bestuursorgaan van plan is het verzoek geheel of gedeeltelijk af te wijzen, heeft dit als consequentie dat de verzoeker conform artikel 4:7 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid moet worden gesteld een zienswijze naar voren te brengen indien de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de verzoeker betreffen en die gegevens afwijken van gegevens die de verzoeker ter zake zelf heeft verstrekt. Dit houdt in dat de verzoeker in alle gevallen dat het bestuursorgaan van plan is om tot afwijzing van het verzoek over te gaan, moet worden gehoord. Hiervoor dient wel duidelijk te zijn op welke gegevens het afwijzende besluit zal zijn gebaseerd. Indien het

bestuursorgaan van plan is het verzoek in te willigen, hoeft de verzoeker niet te worden gehoord. Wel moet in dat geval, conform artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, de overtreder gehoord te worden over de gegevens waarop de sanctiebeschikking zal zijn gebaseerd.

Gelet op bovengenoemde proceduretermijn wordt een zienswijzetermijn van maximaal twee weken aangehouden.

Begunstigingstermijn en hoogte dwangsom

Een sanctiestrategie dient zoveel mogelijk transparantie te bieden over de lengtes van begunstigingstermijnen en de hoogten van dwangsombedragen. Een opsomming van standaard begunstigingstermijnen en hoogten van dwangsommen als grondslag daarvoor moet evenwel onmogelijk worden geacht en is ook niet wenselijk. Iedere situatie dient immers op zichzelf te worden bekeken. De concrete omstandigheden van het geval zijn daarvoor bepalend. Het gaat er om telkens de betrokken belangen zorgvuldig af te wegen. Transparantie kan worden geboden door aan te geven welke factoren een rol spelen bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom.

Begunstigingstermijn

Bij het bepalen van de begunstigingstermijn moet rekening worden gehouden met de praktische haalbaarheid (hoeveel tijd heeft de betrokkene in redelijkheid nodig om aan de last te kunnen voldoen), met de overlast die mogelijk door de overtreding wordt veroorzaakt en met de (te verwachten) schade voor de leefomgeving. Daarbij speelt de aard van de overtreding een rol. Zo kan in principe met een korte termijn worden volstaan bij gedragsvoorschriften (een handelen of nalaten) en is in het algemeen een langere termijn nodig voor het aanbrengen van voorzieningen.

Hoogte dwangsom

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moet de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de last onder dwangsom. In de beschikking moet ook het maximumbedrag worden bepaald. Relevante factoren bij het bepalen van de hoogte zijn: de aard en de ernst van de overtreding, de potentiële schade voor de leefomgeving, het met de overtreding behaalde financiële voordeel, de financiële positie van de overtreder en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken. Wordt met de overtreding een zwaarwegend belang geschaad (bijvoorbeeld een gevaarlijke situatie, overlast, klachten) dan is een relatief hoge dwangsom eerder gerechtvaardigd dan wanneer het gaat om een wat lichtere overtreding. In ieder geval moet het bedrag belangrijk hoger zijn dan het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald; het moet aantrekkelijker zijn de overtreding ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen (prikkel). Bij het vaststellen van het maximumbedrag moet het uitgangspunt zijn, dat er geen dwangsommen worden verbeurd, die niet in een redelijke verhouding staan tot de ernst of de omvang van de overtreding. Met inachtneming

hiervan is het streven erop gericht om vergelijkbare overtredingen bij vergelijkbare bedrijfscategorieën in dit verband zoveel mogelijk uniform te behandelen.

4.3.3 Strafrechtelijke handhaving

Door de inbreng van provinciale taken in de omgevingsdiensten heeft de ODMH vanaf 1 juli 2012 de beschikking gekregen over een buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) die zich met name bezig houdt met de strafrechtelijke handhaving van de door de provincie ingebrachte grijze taken en de strafrechtelijke handhaving van de zwemwaterregelgeving.

Inzet van het strafrecht

In de afgelopen jaren is de opsporingsfocus verschoven van altijd proces-verbaal bij overtredingen van kernbepalingen naar de inzet van het strafrecht voor de (meer) betekenisvolle zaken. In de lijn van de aanbevelingen van de commissie Mans, houdt de politie zich, conform de richtlijnen van het Functioneel Parket, vooral bezig met de afhandeling van betekenisvolle zaken.

De inzet van het strafrecht wordt bepaald aan de hand van de Vernieuwde Sanctiestrategie. De ernst van het strafbare feit in combinatie met het gedrag van de overtreder bepalen of het strafrecht wordt ingezet. Bij 'ernst' gaat het hier over de gevolgen voor het milieu, veiligheid en gezondheid. Bij 'gedrag' wordt een schaal toegepast van onbedoeld/ onbewust, naar calculerend en crimineel. Uitgaande van deze strategie wordt de opsporingscapaciteit van het Functioneel Parket en de politie ingezet op zaken waarbij er sprake is van (risico op) aanzienlijke gevolgen voor het milieu, veiligheid en/of gezondheid. Bij de gedragingen moet er sprake zijn van calculerend gedrag en/of het bewust en structureel plegen van strafbare feiten. De *Bestuurlijke Strafbeschikking milieu* die voor de omgevingsdiensten beschikbaar is, kan mogelijk de leemte vullen van de eerder beschreven verschuiving in de strafrechtelijke handhaving.

Bestuurlijke strafbeschikking

Op 1 mei 2012 is de Bestuurlijke Strafbeschikking milieu (BSB milieu) aan het huidige handhavingsinstrumentarium toegevoegd. Het bestuur heeft met dit instrument de mogelijkheid gekregen om middels een boetesysteem zelfstandig de "kleinere" milieuovertreding af te handelen. De politie en het Functioneel Parket zouden zich daardoor vooral kunnen richten op de zware milieucriminaliteit.

In een bij het besluit behorende feitenlijst, zijn de feiten opgenomen waarvoor een BSB milieu mag worden uitgevaardigd. Op deze lijst zijn een groot aantal 'groene' en 'grijze' overtredingen opgenomen. Ook een aantal overtredingen van de Wet hygiëne en veiligheid bad- en zweminrichtingen kunnen middels een BSB milieu worden afgehandeld. Bij de hoogte van de boete bedragen wordt onderscheid gemaakt of de BSB milieu wordt uitgevaardigd aan een natuurlijk- of aan een rechtspersoon. De bovengrens van de boete bedraagt voor natuurlijke personen € 2000 en voor

rechtspersonen € 10.000.

De bevoegdheid om een BSB milieu op te leggen is bij mandaat van het ministerie van Veiligheid en Justitie toegekend aan de directeuren van de Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), de dagelijkse besturen van de waterschappen en de inspecteur generaal van een aantal ministeries. In het geval van de RUD's is de strafbeschikking een zelfstandige bevoegdheid van de directeur waarbij deze vrij van druk of instructies van het OM en de bestuursorganen zelfstandig kan beslissen in welke gevallen de strafbeschikking wordt ingezet.

De bestuursrechtelijke (milieu)-handhaving heeft naast bestuursdwang, de last onder dwangsom en (gedeeltelijke) sluiting geen andere instrumenten voor een aantal wat lichtere milieuovertredingen. De BSB milieu is derhalve voor de ODMH een goed aanvullend instrument voor de dagelijkse handhavingspraktijk. De implementatie van de BSB milieu zal naar verwachting in de loop van 2013 plaatsvinden. Omdat de strafbeschikking alleen door een boa kan worden uitgereikt is de ODMH inmiddels gestart met het opleiden van een tweede boa.

4.3.4 De overheid als overtreder

Aanleiding

In het Besluit omgevingsrecht is de eis opgenomen dat het handhavingsbeleid inzicht geeft in de strategie die wordt gehanteerd met betrekking tot de wijze waarop wordt omgegaan met overtredingen die zijn begaan door, of in naam van overheidsorganen. In deze paragraaf wordt het beleid voor dit aspect beschreven. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan het aandachtspunt over overheidsbedrijven uit de paragrafen 3.2.3 en 3.2.4.

Bestuursrechtelijke handhaving

Overheden of publieke ondernemingen die overtredingen blijken te plegen, bijvoorbeeld een waterschap als beheerder van een afvalwaterzuiveringsinstallatie, worden bestuursrechtelijk op dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers. De sanctiestrategie wordt derhalve voor overheden en bedrijven op gelijke voet toegepast.

Voor overtredingen begaan door diensten of gelieerde instellingen van de eigen organisatie (gemeenten en provincie) is de procedure als volgt. Overtredingen worden door de toezichthouder door tussenkomst van het afdelingshoofd gemeld aan de bestuurlijke portefeuillehouder(s) en aan de directeur van de betrokken dienst die de overtreding heeft begaan. Tevens wordt er een handhavingsbrief aan de leidinggevende van het betreffende dienstonderdeel gestuurd waarin deze wordt gesommeerd de gevolgen van de overtreding en de overtreding ongedaan te maken.

Strafrechtelijke handhaving

In voorkomende gevallen kan het nodig zijn om, naast het bestuursrechtelijke traject, ook

strafrechtelijke handhavingsinstrumenten in te zetten voor overtredingen die zijn gepleegd door overheidsorganen. Met het Functioneel Parket zal dan worden overlegd over de wijze waarop het strafrecht kan worden ingezet.

4.4 Gedoogstrategie

Deze strategie legt vast in welke situaties en onder welke voorwaarden handhavend optreden tegen overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. Wanneer wij gedogen dan besluiten wij bewust schriftelijk tot het (onder voorwaarden) niet handhavend optreden in situaties van overgang of overmacht. Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast, mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is. Als gedoogstrategie gold de afgelopen jaren de provinciale Nota gedogen in water- en milieuzaken van 15 mei 2001. Deze nota voldoet nog steeds aan de landelijk gestelde gedoognormen en blijft derhalve gedurende de looptijd van de voorliggende nota geldig. Ook vanuit de praktijk van de afgelopen jaren bestaat geen noodzaak het vigerende gedoogbeleid op dit moment aan te passen. Een brochure waarin het huidige gedoogbeleid wordt uitgelegd is als bijlage toegevoegd aan deze nota (zie Bijlage 2).

5 Samenwerking

5.1 Andere bestuursorganen

De ODMH werkt nauw samen met diverse handhavingspartners. Naast het gezamenlijk uitvoeren van controles en het actief signaleren voor de andere partners is ook al enige jaren ervaring opgedaan met uitvoeren van controles voor elkaar.

Met het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Rijnland zijn afspraken gemaakt om voor elkaar controles uit te voeren bij glastuinbouw bedrijven en boomkwekerijen. Om deze taak te kunnen uitvoeren zijn de toezichthouders gezamenlijk op controle geweest en zijn hiervoor checklists opgesteld. Tijdens de controles wordt naast het eigen werk de checklists voor de partner ingevuld. Deze verwerkt de verkregen gegevens en zorgt zelf voor een bezoekbevestiging of aanschrijving naar het bedrijf. Met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zijn vergelijkbare afspraken gemaakt voor de veehouderij bedrijven in de Krimpenerwaard. Deze huidige samenwerking zal worden voortgezet in de planperiode. De gecontroleerde bedrijven waarderen het gekozen systeem omdat hierdoor minder tijd en controles nodig zijn. Door de toezichthouders wordt de werkwijze als een verbreding van hun takenpakket en kennis ervaren.

Met de regionale Brandweer Hollands-Midden, het Technisch Bureau in de Krimpenerwaard (TBK) en diverse afdelingen bouwtoezicht van gemeenten zijn afspraken gemaakt voor het actief signaleren van relevante situaties voor de andere handhavingspartners. In de komende planperiode zal deze signaalfunctie verder worden uitgebreid. Doelstelling is met alle aangesloten gemeenten concreet afspraken te hebben over de wijze van doormelding en hier actief gebruik van te maken.

5.2 Strafrechtelijke partners

Naar verwachting zal per 1 januari 2013 de nieuw op te richten Nationale Politie een feit zijn. De Nationale Politie zal bestaan uit een landelijke eenheid en 10 regionale eenheden. Het huidige Regiokorps Hollands Midden en het Regiokorps Haaglanden zullen samen de Regionale eenheid Haaglanden vormen. Dit samengaan heeft ook gevolgen voor de huidige RMT's (Regionale Milieuteams) en het IMT (Interregionale Milieuteams) van de Regiokorpsen Haaglanden en Hollands Midden. Ten tijde van het opstellen van dit Handhavingsplan was nog niet duidelijk op welke wijze de milieuhandhaving binnen de Regionale eenheid Haaglanden georganiseerd wordt. Het maken van afspraken over de samenwerking en informatie uitwisseling met politie en Functioneel Parket kan derhalve pas plaatsvinden in het voorjaar van 2013.

6 Bijzondere handhavingsaspecten

6.1 Indirect lozen

Aanleiding

Indirecte lozingen zijn lozingen op een rioolstelsel waarmee afvalwater wordt ingezameld. Dit in tegenstelling tot directe lozingen, waarbij het afvalwater direct op het oppervlaktewater, een waterzuivering of in de bodem wordt geloosd. Bij indirecte lozingen wordt verder onderscheid gemaakt in lozingen op een schoonwaterriool, bijvoorbeeld voor hemelwater, en een vuilwaterriool, bijvoorbeeld voor bedrijfsafvalwater. Deze indirecte lozingen vallen met het van kracht worden van de Waterwet onder de Wabo met bijbehorend bevoegd gezag, dus provincie of gemeente. Er mag alleen op het vuilwaterriool worden geloosd als daarmee de doelmatige werking van de riolering en de waterzuivering niet nadelig wordt beïnvloed (zorgplicht).

Aanpak en planning

Het Activiteitenbesluit bevat voorschriften voor indirecte lozingen. Zo is het verplicht om een vetafscheider te hebben bij het bedrijfsmatig bereiden van voedingsmiddelen. Als dit niet doelmatig is, kan het bevoegd gezag deze verplichting met een maatwerkvoorschrift ongedaan maken. Mocht het, voor een bestaande situatie, in het verleden niet nodig zijn geweest om een vetafscheider aanwezig te hebben, dan wordt er vanuit gegaan dat het afvalwater de riolering niet aantast. Anders was er wel een voorschrift in de vergunning over opgenomen. Blijkt het toch nodig, dan kan een vetafscheider alsnog worden verplicht. Momenteel zijn alle dossiers met vergunningen van de waterkwaliteitsbeheerder overgedragen aan de ODMH. Dit betreft enige tientallen inrichtingen. Het eerste planjaar zal worden gebruikt om deze te inventariseren en de voorschriften te selecteren die gaan over indirecte lozingen. Daarnaast zal een interne workshop worden gegeven om de inspecteurs op de hoogte brengen van de aspecten van de lozingen.

Toezicht en handhaving

Bij de integrale controles zullen de indirecte lozingen worden meegenomen. Vooralnog wordt begonnen met het controleren op het aanwezig zijn van de vereiste voorzieningen. Bij het ontbreken daarvan zal handhavend worden opgetreden. Er zullen door de toezichthouders geen bemonsteringen worden uitgevoerd. Wel is er een overeenkomst afgesloten met een gecertificeerd bedrijf dat op afroep kan bemonsteren. Mocht het namelijk zo zijn dat er getwijfeld wordt aan de kwaliteit van het afvalwater (slecht onderhouden voorzieningen, verdachte kleur of geur afvalwater) dan wordt er bemonsterd. Omdat er veel ervaring is met toezicht en handhaving van indirecte lozingen bij het voormalige bevoegd gezag, de waterkwaliteitsbeheerder, zullen deze worden gevraagd hun kennis en ervaring met de toezichthouders van de ODMH te delen, zodat de indirecte lozingen volwaardig gecontroleerd kunnen worden.

6.2 Preventie

Aanleiding

Sinds de invoering van de Wet milieubeheer zijn duurzaamheidsaspecten een rol gaan spelen bij het toezicht en de handhaving van milieuregels. De ODMH heeft, als uitvoerder van die milieutaken, daarom de plicht om taken op het gebied van energie- en afvalpreventie bij bedrijven uit te voeren. Om het preventiebeleid vorm te geven heeft de ODMH in 2011 een (energie)-preventieplan gepresenteerd voor de jaren 2012 tot en met 2016. In dit beleidsplan ligt de focus op het realiseren van energiebesparing bij bedrijven en instellingen. Dat betekent dat bij bedrijven op dit thema (projectmatig) worden gecontroleerd. Tijdens die controles zal worden bekeken welke energiebesparingsmaatregelen nog *moeten* worden genomen. Andere duurzaamheidsaspecten, zoals het beperken van afvalstoffen en het zuinig gebruik van grondstoffen, vallen buiten het bestek van het preventieplan, maar blijven onderdeel uitmaken van de reguliere bedrijfscontroles.

Beleidsmatige invulling

Om aan het doel van het beleidsplan te kunnen voldoen zal het toezicht en de handhaving voor het thema preventie zich richten op bedrijven en instellingen met een *groot energiebesparingspotentieel*. Deze zogenoemde *kansrijke branches* hebben gemeen dat een groot deel van het energieverbruik wordt gebruikt voor het verwarmen, koelen en verlichten van het werkoppervlak. Dit type energieverbruik kan door gedragsverandering tot aanzienlijke energiebesparingen leiden. Branches met een energie-intensief bedrijfsproces, zoals industriële bakkerijen, hebben een veel minder groot energiebesparingspotentieel en worden daarom niet meegenomen in de energiepreventieprojecten.

Personele invulling

Het houden van toezicht en het handhaven op het thema preventie vereist specialistische kennis van de toezichthouder. Voor elke branche en voor elk bedrijf moet namelijk duidelijk zijn of de beschikbare besparingsmogelijkheden technisch, praktisch én financieel haalbaar zijn. Bedrijven uit de kansrijke branches zullen daarom worden bezocht door geselecteerde toezichthouders die op het thema preventie zijn bijgeschoold.

Aanpak en planning

Aan de hand van de gegevens uit het bedrijvenbestand, de informatie van InfoMil en de geldende wet- en regelgeving zijn vier branches als *kansrijk* aangemerkt. Het toezicht en de handhaving op het gebied van preventie zal voor de vier branches *projectmatig* worden uitgevoerd.

1. *Supermarkten* – Voor deze branche is het handhavingstraject al enkele jaren geleden gestart. In 2012 zijn de eindcontroles uitgevoerd. Inmiddels zijn al diverse dwangsomprocedures gestart om bepaalde energiebesparingsmaatregelen af te dwingen.
2. *Zorginstellingen* – Diverse gemeenten en omgevingsdiensten hebben al ervaring met energiepreventie bij deze branche. De ODMH kan gebruik maken van hun expertise. De

uitvoering van dit project staat gepland voor 2013.

3. *Onderwijsinstellingen* – Vooral bij deze branche kunnen bewustwording en gedragsverandering tot besparingen leiden. Om het gedrag van de gebruikers van de onderwijsinstellingen te veranderen zal eerst een communicatietraject worden gevolgd. In 2014 zal worden gestart met toezicht en handhaving.
4. *Kantoren* - Ook bij deze branche hebben andere gemeenten en omgevingsdiensten ervaring opgedaan met energiepreventie. Toezicht en handhaving staan op de rol voor 2015.

6.3 Wet Bibob

Op 1 juni 2003 is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) in werking getreden. Deze wet biedt gemeenten, provincies en ander bestuursorganen een mogelijkheid om gebruik te maken van een extra weigerings- en intrekingsgrond met betrekking tot vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten wanneer het gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten gepleegd zullen worden of dat uit strafbare feiten verkregen geld benut zal worden. De provincie Zuid-Holland heeft naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet Bibob op 2 december 2003 beleid geformuleerd op onder meer het terrein 'milieuvergunningen'.

Wat het onderwerp 'milieuvergunningen' betreft is het Bibob-instrumentarium een aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden (in casu in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) om tot intrekking of weigering over te gaan. Verschillende onderzoeken naar criminaliteit in de milieuwereld alsook eigen ervaringen vanuit de handhavingspraktijk leidden in het kader van de vaststelling van het Bibob-beleid in 2003 tot de conclusie dat binnen het werkveld milieu met name een deel van de afvalbranche gevoelig was voor criminaliteit. Dit vanwege de grote winstmarges die met het ontduiken van de milieuregelgeving behaald konden worden en het risico dat door de essentiële positie van de activiteit in de keten een gelegenheidsstructuur kan ontstaan waarbij de bedrijfsactiviteiten benut kunnen worden voor het plegen van strafbare feiten. Daarom is er toen voor gekozen het Bibob-instrumentarium in te zetten binnen de afvalbranche.

Op 7 december 2010 is het provinciale beleid geactualiseerd. Onder handhaving van de toenmalige keuze voor de afvalbranche, is in het gewijzigde beleid - naast andere aanpassingen - gekozen voor een uitbreiding van de reikwijdte met vuurwerkopslagen. Dit omdat bij de opslag en handel van vuurwerk vaak partijen betrokken zijn die zich bezig houden met illegale handelingen, zoals bleek bij verschillende vuurwerkvergunningen waarbij ernstig gevaar op misbruik van de vergunning werd geconstateerd.

Wanneer het bevoegd gezag de mate van gevaar niet zelf voldoende kan vaststellen, kan advies gevraagd worden aan het Landelijke Bureau Bibob van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit bureau heeft toegang tot diverse gegevens, zoals justitiële registers en stelt op aanvraag van het bestuursorgaan een onderzoek in naar de integriteit van de aanvrager, c.q. de vergunninghouder.

Daarnaast kan de Officier van Justitie die beschikt over gegevens die er op duiden dat een betrokkene de vergunning kan misbruiken, het bestuursorgaan adviseren om een Bibob-advies aan te vragen. Beleidsuitgangspunt is dat in zo'n geval zonder meer wordt overgegaan tot het aanvragen van een dergelijk advies.

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland hechten eraan hun Bibob-beleid milieu ten aanzien van inrichtingen waarvoor zij (thans) bevoegd gezag zijn of bevoegd zijn een zogenoemde verklaring van geen bedenkingen af te geven, voort te zetten. Tegen die achtergrond zal lopende de planperiode worden bezien hoe binnen de regio Midden-Holland gestalte kan worden gegeven aan de uitvoering van het provinciale Bibob-beleid milieu. Daarbij zal de vraag worden betrokken in hoeverre het beleid voor de prioritaire branches 'afval' en 'vuurwerk' - in overleg met gemeenten - zou kunnen worden doorgetrokken naar die inrichtingen uit die branches waarvoor de gemeenten het bevoegd gezag zijn.

6.4 Informatiegestuurde handhaving

De verdere professionalisering van de handhaving en de vorming van de RUD's zijn de aanleiding geweest om de samenwerking tussen de handhavingpartners te intensiveren. Daarnaast is het de bedoeling dat de handhaving capaciteit efficiënter en effectiever wordt ingezet. Om dit vorm te geven en om de 'zaken die er werkelijk toe doen' boven water te krijgen, wordt er een systematiek ontwikkeld, die dit mogelijk moet maken: informatiegestuurde handhaving (IgH). De definitie hiervan is:

Op basis van actuele en betrouwbare informatie, die verder wordt geanalyseerd en veredeld, rationele beslissingen nemen, zodanig dat mensen en middelen optimaal worden ingezet en handhavingsdoelen worden behaald.

Het administratief toezicht is een onderdeel van deze systematiek.

In het Programma Informatie-uitwisseling Milieuhandhaving (PIM) wordt de mate van informatiegestuurde handhaving uitgedrukt in vijf niveaus. De ODMH heeft inmiddels niveau 2 bereikt. Zo is er een intern opslag- en registratiesysteem, dat digitaal de gegevens vastlegt. Verder zijn op operationeel niveau de handhavingprocessen en –procedures op elkaar afgestemd. Het vervolg is dat handhavingprocessen en informatiesystemen aan elkaar worden gekoppeld en dat partijen in elkaars gegevens kunnen kijken (niveau 3) en dat er op basis van de verkregen informatieproducten beslissingen worden genomen op tactisch niveau over de handhavinginzet (niveau 4). Voorlopig wordt ingezet op het bereiken van het derde niveau. Hierbij zal worden samengewerkt met het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) Haaglanden, waarin 34 gemeenten, de provincie Zuid-Holland, politie, OM, Belastingdienst, Koninklijke Marechaussee, Douane en de opsporingsdiensten FIOD en SIOD participeren. Landelijk is er een stappenplan opgezet om het instrument op te bouwen. In het voorjaar van 2013 worden er startbijeenkomsten georganiseerd voor de bij IgH betrokken medewerkers van de RUD's en zal worden geïnventariseerd welk opleidingstraject nodig is. De ODMH zal hierin participeren.

Bijlage 1

Categorie-indeling bedrijven			
Vraag	Hoeveelheid	Punten	Punten totaal
Juridische status			
GPBV		250	
Vergunningsplichtig activiteiten (BOR)		100	
Agrarische bedrijven			
Type B (activiteitenbesluit)		50	
Type A (activiteitenbesluit)		10	
Opslag gevaarlijke stoffen			
ADR klasse 1 (vuurwerk)	tot en met 10.000 kg	100	
ADR klasse 1 (vuurwerk)	>10.000 kg	250	
ADR klasse 2	115-2500 Liter	30	
ADR klasse 2	>2500 Liter	50	
ADR klasse 3	>2500 Liter	100	
ADR klasse 3t/m6	50 liter - 2500 liter	30	
ADR klasse 4t/m6	>2500Liter	100	
ADR Klasse 8,9	250 - 10.000 liter	30	
ADR Klasse 8,9	>10.000 Liter	100	
CMR stoffen		100	
Tanks			
Bovengronds (die moet voldoen aan PGS 30)	<150 m³	30	
Ondergronds		50	
Propaan		30	
Tanks vloeibaar gas (zuurstof/stikstof)		30	
Afvalwater			
Lozing van bedrijfsafvalwater op riolering		5	
Afscheider aanwezig (obas/vetvangput)		10	
Koeling			
Ammoniakinstallatie (inhoud)	<1500 Liter	50	
Natte koeltoren		30	
Koeling 3-30 KG		10	
koeling > 30 KG		20	
Stookinstallatie			
Bems van toepassing	100kW - 1MW	25	
Stook/ verwarmingsinstallatie	>1MW	100	
Voorzieningen			
Wasplaats		15	
Tankplaats		15	
Spuitscabine		10	
Externe veiligheid			
Bevi / Revi van toepassing		250	
RRGS drempel		100	
BRZO van toepassing		250	
Geluid			
Akoestischeonderzoek verplicht		20	
Bodem			
Bodemonderzoek verplicht		20	
Overlast meldingen			
Aantal gegronde klachten per jaar	1 tot 12	10	
Aantal gegronde klachten per jaar	13 of meer	25	
Preventie			
Energieverbruik	>200000 Kwh	10	
Gasverbruik	>75000 m³	10	
Afvalproductie per maand	1200 - 10.000 Liter	5	
Werknemers	>500	10	
Totaal			0
		Milieucategorie:	0
Categorie		Punten	
1		10 tot 50	
2		50-100	
3		100-250	
4		>250	

Bijlage 2

GEDOGEN is en blijft uitzondering!



**Als gedogen
in milieu- en waterzaken
toch aan de orde is,
wat dan?**

Het uitgangspunt van de provincie Zuid-Holland voor gedoosituaties is helder: gedogen is niet wenselijk en moet zoveel mogelijk worden voorkomen.

Met andere woorden: alles wat op tijd met een vergunning of beschikking kan worden geregeld zal niet via een gedoogbesluit tot stand komen.

In deze brochure komt alles rondom - de uitzonderingssituatie - gedogen aan de orde, zoals is vastgelegd in de Nota gedogen in milieu- en waterzaken 2001.

provincie **HOLLAND**
ZUID

Waarom gedooft de provincie Zuid-Holland in milieu- en waterzaken?

De belangen van milieu en grondwater worden in principe beschermd door handhaving (en dus naleving) van de toepasselijke wet- en regelgeving. In uitzonderingsgevallen kan de provincie besluiten om tijdelijk af te zien van handhavend optreden: dan worden illegale situaties tijdelijk en onder voorwaarden gedooft. Aan gedogen kan pas gedacht worden als duidelijk is dat handhaving zou leiden tot een zeer onredelijke situatie. Hoofdpijn in het beleid is nog steeds dat de inspanningen van het bestuur erop gericht zijn om gedoogsituaties te voorkomen dan wel zo snel mogelijk te beëindigen.

Wanneer gedooft de provincie Zuid-Holland wel/niet?

Gedoogcriteria

Er zijn vier gedoogcriteria opgesteld waaraan een te gedogen situatie moet voldoen. Het gaat om de volgende criteria:

- 1 **Milieuhygiënisch verantwoord**
Bescherming van milieu- en grondwaterbelangen staat voorop. Er mag geen sprake zijn van een verslechtering van het milieu.
- 2 **Zeer bijzondere situatie**
Dit is bijvoorbeeld aan de orde als een vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunningprocedure moet worden gestart (overmacht) of als zich een vertraging in de vergunningprocedure voordoet. Spoedeisende belangen vallen ook onder dit criterium. Te denken valt aan een tijdelijke overschrijding van geluidsnormen en capaciteitsgrenzen (Wet milieubeheer) of toetsingswaarden (Grondwaterwet) bijvoorbeeld als gevolg van tijdelijke storingen. In uiterste gevallen zullen Gedeputeerde Staten noodzakelijke proeven gedogen, mits het doel van de proefneming past binnen de provinciale beleidsdoelen én de uitvoering milieuhygiënisch verantwoord geschiedt.
- 3 **Overeenstemming met aanvrager**
Om een verantwoorde situatie te garanderen moet vooraf overeenstemming zijn met de aanvrager over de voorwaarden waaronder de gedoogbeschikking wordt afgegeven.
- 4 **Duidelijke eindtermijn**
Gedogen kan slechts als een tijdelijke overgangsregeling gelden. De te gedogen activiteit dient binnen een vooraf te bepalen - zo kort mogelijke - eindtermijn te worden gelegaliseerd of gestaakt.

De belangenafweging, die moet plaatsvinden bij een aanvraag voor een te gedogen situatie, zal altijd gebeuren op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat wil zeggen dat de provincie moet zorgen voor bijvoorbeeld rechtszekerheid, betrouwbaarheid en redelijkheid en moet handelen zonder onderscheid (verbod van willekeur).

Niet gedogen

Er kan nooit sprake zijn van gedogen als dat een slechtere milieusituatie oplevert. Ook gedoogt de provincie niet als bedrijven starten met vergunningplichtige activiteiten zonder dat hiervoor tijdig een vergunning (schriftelijk) is aangevraagd.

Enkele voorbeelden van gedoogsituaties

Bij een afvalverwerker doet zich een storing voor. De leverancier van afval aan dit bedrijf moet daarom langer of meer afval op zijn terrein opslaan dan in de vergunning is toegestaan. Dit kan dan tijdelijk worden gedoogd.

Een afvalverwerker heeft nog geen vergunning voor extra verwerkingscapaciteit. Dit kan betekenen dat niet al het aangeboden afval kan worden verwerkt. Dit zou bijvoorbeeld bij organisch afval kunnen gaan leiden tot stankhinder. Dan is het gewenst om extra verwerking tijdelijk te gedogen.

Als de termijn voor het verlenen van een vergunning wordt overschreden, kan een gedoogbesluit - met voorschriften zoals die in de vergunning ook terecht zouden komen - een oplossing bieden.

Bij een ingestorte damwand of een gebroken leiding is het zaak direct te handelen om erger te voorkomen. Snel zal dan - vanwege het spoedeisende karakter - een gedoogbesluit genomen moeten worden. Hierbij moet gedacht worden aan het toestaan van het onttrekken van meer grondwater dan aanvankelijk is gemeld of vergund.

Bovengenoemde voorbeelden zijn gelukkig meer uitzondering dan regel.

Indienen gedoogverzoek

De procedure kan slechts starten met een schriftelijke gedoogverzoek inclusief een vergunningaanvraag (indien van toepassing). Die vergunningaanvraag is nodig om te kunnen beoordelen of de situatie te legaliseren is. De gedoogcriteria moeten bovendien in het gedoogverzoek al aan de orde komen. Meestal zal voorafgaand aan het schriftelijke verzoek overleg met de aanvrager zijn geweest. Tijdens dat overleg is het provinciale gedoogbeleid toegelicht en zullen de eisen voor de op te stellen aanvraag zijn vermeld.

Hoe verloopt de procedure bij een gedoogbesluit?

De voorbereiding van een gedoogbesluit is afhankelijk van de omvang van de te gedogen situatie en/of politieke gevoeligheid. Hoe gecompliceerder de zaak is, des te langer duurt de procedure. Er zijn dan onder andere meer inspraakmogelijkheden voor belanghebbenden.

Belanghebbenden

De Algemene wet bestuursrecht geeft in artikel 1:2 een omschrijving van belanghebbende. In het kort gezegd is een belanghebbende degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Hierbij kan gedacht worden aan omwonenden en milieuorganisaties. Voor bestuursorganen betekent dit dat de hun toevertrouwde belangen als hun belangen worden beschouwd. Bij rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Overleg met betrokkenen

Over het conceptbesluit vindt overleg met de aanvrager, de wettelijke adviseurs en de betrokken overheidsorganen plaats. Indien aard of omvang van het project hiertoe aanleiding geeft zal ook het Openbaar Ministerie vooraf op de hoogte worden gesteld van het voornemen tot gedogen. Bij grondwateronttrekkingen is ook sprake van overleg met onder andere de betrokken waterschappen en waterleidingbedrijven.

4

Inspraak voor belanghebbenden en adviseurs

Uitgangspunt in de besluitvormingsprocedure is dat zowel de conceptversie als de definitieve versie van het gedoogbesluit bekendgemaakt wordt bij belanghebbenden, wettelijke adviseurs en betrokken overheidsorganen. Zij hebben de mogelijkheid om hun mening te geven over de gepresenteerde - in hun ogen onjuiste of onvolledige - gegevens en de gedoogvoorwaarden wanneer die huns inziens onvoldoende het milieubelang regelen.

Uitgebreide procedure

Na het vaststellen van het ontwerpbesluit vindt in de uitgebreide procedure publicatie in diverse regionale huis-aan-huisbladen plaats. Gedurende vier weken bestaat dan de mogelijkheid voor het indienen van een zienswijze. Daarna stelt het bestuur het definitieve besluit vast. Ten slotte bestaat er dan nog de bezwaarfase waarvoor een termijn van zes weken geldt. Als bezwaren binnenkomen zal opnieuw een overweging plaatsvinden alvorens een besluit te nemen.

Korte procedure

Gewoonlijk zal de voorbereiding van een gedoogbesluit minder uitgebreid zijn. Na het conceptbesluit volgt het horen van belanghebbenden. Zij krijgen de gelegenheid binnen twee weken hun zienswijze in te dienen. Na het vaststellen van het definitieve besluit kunnen - net als in de uitgebreide procedure - nog gedurende zes weken bezwaren worden ingediend. Overigens kan het horen van belanghebbenden achterwege blijven als het gaat om een besluit tot verlenging van een gedoogbeschikking. Er mag dan geen sprake zijn van nieuwe feiten en omstandigheden. In spoedeisende gevallen (bijvoorbeeld bij grondwateronttrekkingen) is het niet mogelijk om belanghebbenden te horen, omdat snel een gedoogbesluit moet worden genomen.

Naleving van de gedoogbeschikking

Naleving van de gedoogbeschikking kan met handhavend optreden niet rechtstreeks worden afgedwongen.

Bij ernstige overtredingen (acute bedreiging van milieu- en grondwaterbelangen) wordt daarom de gedoogbeschikking zo spoedig mogelijk ingetrokken. Is de overtreding minder ernstig dan krijgt de overtreder een zo kort mogelijke termijn om de overtreding ongedaan te maken. Daarbij krijgt de overtreder te horen dat bij het voortduren van de overtreding de gedoogbeschikking zal worden ingetrokken. Zodra geen sprake meer is van een gedoogsituatie kan de handhavingsstrategie worden toegepast.

De handhavingspartners (gemeenten, milieudiensten, Rijkswaterstaat, waterkwaliteitsbeheerder, Openbaar Ministerie, politie en provincie) hebben met elkaar afspraken gemaakt over handhaving van de milieuregels. Deze gemeenschappelijke handhavingsstrategie maakt het mogelijk om op eenduidige wijze de milieuregels te handhaven.

Ook kan een overtreding strafrechtelijk worden aangepakt. De strafrechtelijke bevoegdheid van de Officier van Justitie (OM) om op te treden is bij een gedoogbeschikking hetzelfde als wanneer sprake is van een vergunning.

De gedoogbeschikking geldt overigens alleen voor de (rechts)persoon waaraan deze is verleend.

Handhavingsstrategie

Belangrijk kenmerk van de handhavingsstrategie is dat slechts één schriftelijke waarschuwing aan de oplegging van een bestuurlijke sanctie voorafgaat. Bij ernstige overtredingen wordt direct een bestuurlijke sanctie opgelegd. Die sanctie bestaat uit een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang en is gericht op beëindiging van de activiteit of in het uiterste geval sluiting van het bedrijf.

Bij een dwangsom moet de overtreder een geldbedrag betalen per keer of per periode dat deze een bepaalde milieuregel overtreedt. Bestuursdwang bestaat uit het nemen van bepaalde maatregelen of sluiten van het bedrijf om een einde aan de (illegale) situatie te maken. De kosten daarvan worden bovendien op de overtreder verhaald.

Aansprakelijkheid

De provincie is niet civielrechtelijk aansprakelijk voor schade als gevolg van de toegestane activiteiten. De aanvrager blijft dan ook aansprakelijk voor schade.

Informatie

Als u na lezing van deze brochure meer informatie wenst kunt u contact opnemen met de afdeling Handhaving (directie Groen, Water en Milieu) van de provincie Zuid-Holland, telefoon 070 441 74 87.
De Nota gedogen in milieu- en waterzaken 2001 is te downloaden via de site van de provincie Zuid-Holland: ww.pzh.nl

Aan de informatie in deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland. November 2001.
Vormgeving: afdeling Communicatie. Druk: NKB, Bleiswijk.
20012281 (2)