

Nota Vergunningverlening,
Toezicht en Handhaving 2014 - 2017

Vertrouwen verdienen

Deel 3
Bijlagen bij
uitvoeringskader
VTH



provincie **HOLLAND**
ZUID

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten
17 december 2013

Nota vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014 – 2017

Deel 3 Bijlagen bij uitvoeringskader VTH

Overzicht deel 3 bijlagen bij uitvoeringskader VTH

- Bijlage 1** **Overzicht wet en regelgeving en overzicht gebruikte afkortingen en begrippen**
- Bijlage 2** **Relevante ontwikkelingen in de context van de nota VTH 2014-2017**
- Bijlage 3** **Beleidsregel externe veiligheid groepsrisicoverantwoording in de provinciale omgevingsvergunning**
- Bijlage 4** **Beleidsregel Onderzoek en Sanering van Bodemverontreiniging met toelichting**
- Bijlage 5** **Risicogericht toezicht**
- Bijlage 6** **Toezichtstrategie**
- Bijlage 7** **Landelijke handhavingsstrategie Brzo**
- Bijlage 8** **Landelijke handhavingsstrategie Wabo**
- Bijlage 9** **Uitvoeringsbeleid brandveilig gebruik bouwwerken (GS 19juni 2012)**

BIJLAGE 1

I. Overzicht wet en regelgeving

Algemeen

Wettelijk kader

- Algemene wet bestuursrecht
- Wet openbaarheid van bestuur
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet Ruimtelijke Ordening

Provinciaal kader

- Algemene subsidieverordening Zuid-Holland
- Beleidsvisie en uitvoeringsprogramma Duurzaamheid en Milieu 2013--2016
- Nota VTH 2014 – 2017
- Provinciale Structuurvisie
- Provinciale Verordening Ruimte

Wetgeving grijs

Bodem

Het betreft met name de Wet bodembescherming, de Circulaire bodemsanering, het Besluit en de Regeling Bodemkwaliteit, het Besluit en de Regeling uniforme saneringen. Daarnaast gelden de NEN-normen die het onderzoek naar de kwaliteit van de grond en het grondwater beschrijven en de SIKB-Richtlijnen en Protocollen, die de kwaliteit borgen van bodemwerkzaamheden.

Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen roerende zaken

De informatie over de landelijk geldende regelingen wordt centraal ontsloten via sites zoals www.overheid.nl¹, www.bodemrichtlijn.nl, www.sikb.nl, die door en namens de overheid voortdurend actueel worden gehouden. Daarnaast gelden de regels en bepalingen die zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van de vigerende Provinciale milieuverordening Zuid-Holland en de Beleidsregel slootdempingen Krimpenerwaard, provinciaal blad 82, 20 december 2006.

Milieu

Wettelijk kader*

• Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	• Besluit omgevingsrecht / ministeriele regeling Mor
• Wet milieubeheer	• Nederlandse Emissie richtlijn (NER)
• Oplosmiddelenbesluit	• Besluit beheer autowrakken
• Wet bodembescherming	• Besluit en Regeling bodemkwaliteit
• Ontgrondingenwet	• Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (Bevi)
• Wet Luchtvaart	• Besluit burgerluchthavens
• Wet geluidhinder	• Besluit geluidhinder
• Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit)	• Regeling meetmethoden verbranden afvalstoffen
• Vuurwerkbesluit	• Besluit inzamelen afvalstoffen
• Besluit risico's zware ongevallen 1999 (BRZO)	• Regeling lekdichtheid koelinstallaties in de gebruiksfase 2006
• Besluit organische oplosmiddelen in verven en vernissen milieubeheer	• Besluit en Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen

¹www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bodem-en-ondergrond/aanpak-bodemverontreiniging

<ul style="list-style-type: none"> • RIE (Europese richtlijn 2010/75 inzake Industriële Emissies) 	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit verbranden afvalstoffen
<ul style="list-style-type: none"> • E-PRTR (European Pollutant Release and Transfer Register) 	<ul style="list-style-type: none"> • Besluiten emissie-eisen stookinstallaties (BEES) A en B
<ul style="list-style-type: none"> • Besluit MER 	<ul style="list-style-type: none"> •

* Bevat de meest voorkomende besluiten en regelingen. Het overzicht bevat niet alle onderliggende besluiten en regelingen.

Provinciaal kader

- Ontgrondingenverordening 1998 Zuid-Holland
- Beleidsnota Ontgrondingen
- Provinciale milieu verordening (PMV)
- Notitie inzake slootdempingen en natuurvriendelijke oeverbeschoeiingen met houtachtige materialen, GS 17 augustus 1999;
- Nota inzake aanpassing van het beleid ten behoeve van slootdempingen en natuurvriendelijke oeverbeschoeiingen met houtachtige materialen, GS 24 februari 2004;
- Provinciaal saneringsbeleid EV inrichtingen
- Plan van aanpak fijnstof, provincie Zuid-Holland
- Beleidsnota actualisatie geurhinderbeleid 2013
- Geactualiseerd Bibob beleid 2013
- Handboek vuurwerkbesluit
- Beleidsplan Regionale Luchtvaart Zuid-Holland 2008 - 2020
- Beleidsregel Landen en Opstijgen van Terreinen anders dan Luchtvaartterreinen

Bouw

Wettelijk kader

Woningwet en Bouwbesluit 2012

Provinciaal kader

Uitvoeringsbeleid brandveiliggebruik bouwwerken, GS 19 juni 2012;

Legesverordening omgevingsrecht

Wetgeving blauw

Wettelijk kader

- Wet hygiëne en veiligheid bad- en zwemgelegenheden
 - Besluit hygiëne en veiligheid bad- en zwemgelegenheden
- Europese kaderrichtlijn Water
- Europese kaderrichtlijn Grondwater
- Waterwet
 - Waterbesluit
 - Waterregeling

Provinciaal kader

- Provinciaal Waterplan Zuid-Holland 2010-2015
- Provinciale verordening Water
- Toetsingskader vergunningverlening en bodemenergie 2011

Wetgeving groen

Wettelijk kader

- Natuurbeschermingswet
- Besluit Vergunningen Natuurbeschermingswet 1998

- Flora- en faunawet
- Boswet
- Natuurschoonwet

Provinciaal kader

- Beleidsvisie groen 2013
- Verordening vrijstellingen flora- en faunawet Zuid-Holland
- Faunabeheerplan
- Beleidsplan uitvoering flora- en faunawet
- Beheerplannen Oudeland van Strijen
Solleveld en Kapittelduinen
Westduinpark en Wapendal

II. Overzicht gebruikte afkortingen

APV	Algemeen Plaatselijke Verordening
ARIE	aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie
AT	Administratief Toezicht
AW	Achtergrondwaarden
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BARIM	Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer. (Activiteitenbesluit)
BBK	Besluit Bodemkwaliteit
BBT	Beste beschikbare technieken
BCF	bioconcentratiefactor
BEVI	Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen
BHO	Bestuurlijk Handhavingsoverleg
Bibob	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BIP	Bestuurlijk inspectie programma (brzo)
BIS	Bodeminformatiesysteem
BO	Bestuurlijk Omgevingsberaad
BOA	Bijzonder OpsporingsAmbtenaar
BOBEL	Bodemsaneringbeleid
BOR	Besluit omgevingsrecht
BRIKS	Bouwen, reclame, inritten, kappen, slopen
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen '99
BSB-m	Bestuurlijke strafbeschikking milieu
BUM wbb	Besluituitvoeringsmethode Wet Bodembescherming
BUS	Besluit Uniforme Saneringen
BVR	Besluit Veiligheidsregio's
BW	Boswet
CIN	Centraal Incidenten Nummer (Rijnmond)
EED	EU - Richtlijn Energie Efficiëntie
E-PRTR	European Pollutant Release and Transfer Register
EV	Externe Veiligheid
FFW	Flora- en faunawet
HUM BBK	Handhavingsuitvoeringsmethode Besluit Bodemkwaliteit
HUM Wbb	Handhavingsuitvoeringsmethode Wet Bodembescherming
IBC	Isoleren, beheersen, controleren
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport (onderdeel Ministerie IenM)
IPO	Interprovinciaal Overleg
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
KPI's	Kritische prestatie indicatoren
LATrb	Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing Bedrijven

LOB	Last onder bestuursdwang
LOD	Last onder dwangsom
LOM	Landelijk Overleg Milieuhandhaving
MER	Milieu Effect Rapportage
MKB-er	MilieuKundig Begeleider
Mor	Ministeriële Regeling Omgevingsrecht
MTR-waarde	Maximaal Toelaabaar Risico - waarde
NbW	Natuurbeschermingswet 1998
NER	Nederlandse Emissierichtlijn
NIM	Nieuwe Inspectie Methodiek (BRZO)
NTA-5755	Nederlands Technische Afspraak nr 5755
OBM	Omgevingsvergunning beperkte milieutoets
OM	Openbaar Ministerie
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PBZO	Preventiebeleid Zware Ongevallen
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
PMV	Provinciale milieuverordening
PREVAP	PreventieActiviteitenPlan
PV	Proces Verbaal
QRA	Quantitative Risk Analysis
RAAM	Richtsnoer Aanmelding en Afstemming Milieuovertredingen
RBK	Regeling Bodemkwaliteit
REVI	Regeling Externe Veiligheid Inrichtingen
RIE	Richtlijn Industriële emissies
RIVM	Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieuhygiëne
RRK	Randstedelijke Rekenkamer
RUD	Regionale uitvoeringsdienst
SCCM	Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen
SER	Sociaal Economische Raad
SIKB	Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer
SMK	Strategische MilieuKamer
SPI	Safety Performance Indicators
TCL	Toelaatbare Concentratie in Lucht
TUG	Tijdelijk en Uitzonderlijk Gebruik
VBS	Veiligheidsbeheerssysteem
VVGB	Verklaring van geen bedenkingen
VWB	Vuurwerkbesluit
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
WHVBZ	Wet Hygiëne Veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
Wkpb	Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken
WLv	Wet Luchtvaart
Wm	Wet milieubeheer
WVR	Wet Veiligheidsregio's
WW	Waterwet

III. Begrippen

Begrip	Toelichting
Actualiseringsbeleid vergunningen	Het actualiseringsbeleid vergunningen is onderdeel van de Nota VTH en bevat de frequentie en de prioriteiten voor het actualiseren van het milieudeel in de omgevingsvergunning.
Beginselplicht tot handhaven	Plicht van het bevoegd gezag om op te treden bij een geconstateerde overtreding.
Beste Beschikbare Technieken (BBT)	<p>In vergunningen wordt BBT voorgeschreven. "Europa" stelt voor een branche de Beste Beschikbare Technieken vast, de zogenaamde BBT conclusies. Op grond van de Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE) moet het bevoegd gezag binnen vier jaar na vaststelling van de BBT conclusie de vergunning toetsen op actualiteit en indien noodzakelijk herzien om op BBT niveau te komen.</p> <p>De term 'Beste Beschikbare Technieken' wordt in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer als volgt gedefinieerd: " voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld."</p>
Bestuurlijk handhavingsoverleg (BHO)	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingpartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het BO doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde gezagen en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de Voedsel en Waren Autoriteit, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.

Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zonodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interbestuurlijk toezicht	Op grond van de Wet revitalisering generiek toezicht (1 oktober 2012) houdt de provincie toezicht op de uitvoering van gemeentelijke taken. Daaronder vallen ook de gemeentelijke VTH taken. In de bestuursovereenkomst interbestuurlijk toezicht, die de provincie Zuid-Holland in 2013 heeft gesloten met de Zuid-Hollandse gemeenten is opgenomen hoe de provincie vanaf 2014 invulling geeft aan het toezicht op de uitvoering van de gemeentelijke VTH taken.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingsstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingsstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Omgevingswet	Het Rijk is bezig met het opstellen van een nieuwe wet voor de fysieke leefomgeving, zoals ruimtelijke ordening, milieu, water en natuur. Doel is om de regelgeving voor de fysieke leefomgeving te integreren en te harmoniseren in één wet. Circa twintig wetten, waaronder de Wabo zullen naar verwachting binnen de looptijd van de Nota VTH 2014 – 2017 opgaan in de Omgevingswet.
Package Deal	Betreft afspraken tussen gemeenten, provincies en rijk, gemaakt in juni 2009. Deze afspraken gaan over de vorming van een landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten, de kwaliteitseisen voor VTH en afspraken over de

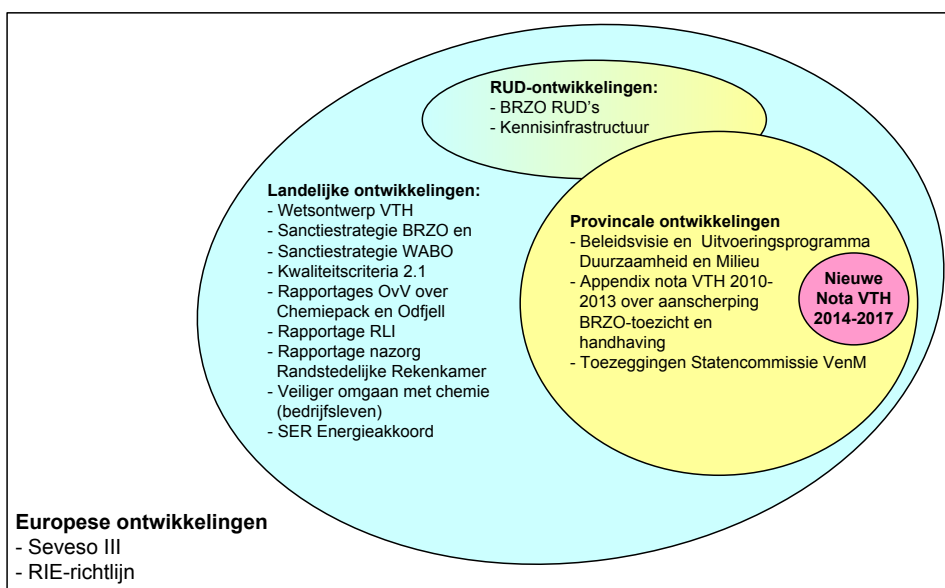
	uitwisseling en afstemming van informatie tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingpartners.
Proefnemingen	Proefnemingen – of wel experimenten bij bedrijven. Een proefneming is een tijdelijke activiteit die betrekking heeft op óf voortvloeit uit uitgevoerde hoofdactiviteiten binnen de inrichting.
Rechtsgelijkheid	Grondrecht dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Risicomethodiek toezicht	Toezicht gebeurt risicogericht en op maat. Activiteiten met de grootste risico's voor de leefomgeving en met een slecht naleefgedrag en houding van de vergunninghouder en veel klachten en meldingen krijgen de meeste aandacht en andersom. De risicomethodiek ziet op een risicogerichte benadering op bedrijfsniveau: risicogericht (weging op naleefgedrag, houding en omgeving) en controleren op aspecten (essentiële, te controleren en te beoordelen aspecten).
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringentere reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
Veiligheidscultuur	Veiligheidscultuur gaat om hoe een bedrijf om gaat met de in en externe veiligheidsaspecten van zijn bedrijf. Zijn de veiligheidsmaatregelen die het bedrijf moet treffen verinnerlijkt in de bedrijfsvoering van het bedrijf?
Vergunningverlening	In de context van de nota VTH 2014 – 2017 wordt hieronder ook verstaan: het verlenen van ontheffingen, toestemmingen en andere beschikkingen op grond van wetten, waarvoor de provincie het bevoegde gezag is.

VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

BIJLAGE 2

Relevante ontwikkelingen in de context van de nota VTH 2014 - 2017

De provincie heeft de uitvoerende milieutaken bij vijf omgevingsdiensten ondergebracht. Doel hiervan is om de uitvoering van deze wettelijke taken efficiënter en effectiever te maken. Deze ontwikkeling past in een reeks van adviezen van diverse landelijke commissies (Mans, Oosting, Lodders) om de uitvoering van het omgevingsrecht te versterken. Naar aanleiding van deze adviezen sloten gemeenten, provincies en Rijk in juni 2009 een package deal. Om de gemaakte afspraken² in deze overeenkomst in de wet vast te leggen heeft het Rijk het wetsvoorstel VTH (aanpassing van de Wabo) in 2013 in procedure gebracht. Dit voorstel sluit ook aan bij Europese en andere landelijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving. De samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen ziet er als volgt uit:



Europese ontwikkelingen

Seveso III: Uiterlijk op 1 juni 2015 moet de EU-richtlijn Seveso III geïmplementeerd zijn in de Nederlandse wetgeving. Deze richtlijn is de opvolger van de Europese richtlijn Seveso II (96/82/EG van 9 december 1996), die in Nederland is opgenomen in het Besluit risico's zware ongevallen '99 (Brzo). In Seveso III gaat het om aanpassingen aan:

- EU-wetgeving ná 1996;
- de nieuwe indeling van gevaarlijke stoffen zoals die wereldwijd is afgesproken³
- het oplossen van enkele kleine knelpunten. Deze komen voort uit de uitvoering, eerder uitgevoerde evaluaties van Seveso II en uit het opnemen van nieuwe technische ontwikkelingen sinds 1996 (bijvoorbeeld biogas en LNG).

² In de package deal zijn afspraken gemaakt over de vorming van een landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten, de kwaliteitseisen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, en afspraken over de uitwisseling en afstemming van informatie tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingspartners.

³ Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS)

De belangrijkste wijzigingen uit Seveso III zijn:

- Regels over handhaving; de lidstaten moeten sancties vaststellen die van toepassing zijn bij schendingen van nationale bepalingen, die krachtens de Seveso III richtlijn zijn vastgesteld. De sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn. Na een uitgevoerde inspectie dient het bevoegd gezag binnen vier maanden de conclusies van de inspectie mede te delen aan de exploitant. Daarbij moet ook worden vermeld welke acties moeten volgen en binnen welke redelijke termijn. Als bij een inspectie een belangrijk geval van niet-naleving van de Seveso III-richtlijn aan het licht komt, moet binnen zes maanden een aanvullende inspectie plaatsvinden. Dit is verwerkt in de landelijke handhavingsstrategie Brzo, die voor de provincie leidend is en in de nota VTH is opgenomen.
- Wijziging in de stoffenclassificatie; na implementatie zal de huidige indeling van de Brzo bedrijven wijzigen. Bedrijven die nu vallen onder het strengste regime kunnen komen te vallen onder het minder strenge regime en omgekeerd.
- Het preventiebeleid voor zware ongevallen moet periodiek - ten minste om de vijf jaar - opnieuw worden bezien en indien nodig bijgewerkt. Het betreft een verduidelijking van de regels. In Nederland vindt hierop al sinds 2006 controle plaats.
- De uitvoering van het preventiebeleid voor zware ongevallen gebeurt met passende middelen, structuren en een veiligheidsbeheerssysteem. Deze zijn evenredig met de gevaren van zware ongevallen en met de complexiteit van de organisatie of de activiteiten van de inrichting. Brzo-toezicht controleert hier reeds op.
- Er is een wijziging in het veiligheidsbeheerssysteem en een andere omschrijving opgenomen in het bestaande managementoverleg over 'Toezicht op de prestaties' met de volgende tekst: 'Tot de procedures kunnen ook prestatie-indicatoren behoren zoals veiligheidsprestatie-indicatoren (safety performance indicators, SPI's) en/of andere relevante indicatoren'. Afhankelijk van hoe de Nederlandse wetgeving dit implementeert, kan deze wijziging beter inzicht geven in de veiligheidsprestaties van bedrijven.
- Er komen meer verplichtingen voor de overheid om de bevolking te informeren. Die informatie gaat over de staat van de veiligheid van bedrijven in de directe leefomgeving. Ook krijgen burgers meer mogelijkheden om zelf hun mening te geven over voorgenomen besluiten. Het bevoegd gezag dient daar bij de besluitvorming rekening mee te houden. Dit laatste is al geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarin staan regels over de voorbereidingsprocedures bij besluiten. Het uitgebreid informeren van de bevolking is verder in hoofdstuk 4 van de nota VTH uitgewerkt.

Richtlijn Industriële Emissies (RIE)

De Europese Richtlijn Industriële Emissies (2010,75/EU, hierna te noemen RIE) bevat regels voor de "grote vervuilers" in de industrie, ook wel IPPC-inrichtingen genoemd. De provincie is voor deze inrichtingen het bevoegd gezag. Daar waar de provincie spreekt over inrichting, heeft de RIE het over installatie. De RIE heeft zowel betrekking op vergunningverlening, als op toezicht en handhaving van het milieudeel van de omgevingsvergunning. "Europa" stelt voor een branche de Beste Beschikbare Technieken (BBT) vast, de zogenaamde BBT-conclusies. In de RIE staat dat het bevoegd gezag vervolgens binnen vier jaar de vergunningen getoetst moet hebben op actualisatie. Indien noodzakelijk moet zij deze herzien om op BBT-niveau te komen. Ook is in de RIE programmatisch toezicht opgenomen, zoals we dat in Nederland al kennen⁴. Nieuw is de verplichte minimale frequentie van routinematige controles: één keer per jaar voor

⁴ RIE art 23 lid 4: Op basis van de inspectieplannen stelt de bevoegde autoriteit geregeld programma's voor routinematige milieu-inspecties op, waarbij de frequentie van de bezoeken ter plaatse voor de verschillende types installaties wordt vermeld. De periode tussen twee bezoeken ter plaatse wordt gebaseerd op een systematische evaluatie van de milieurisico's van de betrokken installaties en belooft ten hoogste één jaar voor installaties met de grootste risico's en drie jaar voor installaties met de kleinste risico's.

inrichtingen met de grootste milieurisico's en één keer per drie jaar voor inrichtingen met de kleinste milieurisico's.

De gevolgen voor toezicht en handhaving zijn geïmplementeerd in het Besluit omgevingsrecht en de onderliggende Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Voor vergunningen staan deze in de derde tranche van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim). In de nota VTH is met deze gevolgen rekening gehouden.

Landelijke en provinciale ontwikkelingen

Zes regionale uitvoeringsdiensten voor uitvoering Brzo-taken

Verschillende ontwikkelingen en gebeurtenissen, waaronder de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk, hebben duidelijk gemaakt dat aan de kwaliteit en expertise van de inspectiediensten voor risicovolle bedrijven hoge eisen moeten worden gesteld. Daarom zijn er verspreid over het land zes Brzo-RUD's (regionale uitvoeringsdiensten) opgericht. Deze Brzo-RUD's moeten zorgen voor landelijke uniforme uitvoering van de Brzo-taken en de Wabo bevoegd gezagtakenvoor vergunningverlening en toezicht en handhaving bij Brzo en RIE categorie 4 bedrijven. In 2013 is de DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) gestart als Brzo-RUD voor Zuid-Holland en Zeeland. Om haar taken uit te voeren zijn met de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten en met die in Zeeland samenwerkingsafspraken gemaakt. Dit betekent dat uitvoering van de VTH-taken in het gebied van Zuid-Holland en Zeeland (bij ongeveer 160 Brzo/RIE cat. 4 bedrijven) uniform plaatsvindt. Daarbij zijn de capaciteit en expertise gebundeld. De DCMR is ook verantwoordelijk voor de landelijke coördinatie van de uitvoering en zorgt voor de kwaliteitsbewaking, borging van kennis- en informatie-uitwisseling en contacten met het Rijk.

Rapporten Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV)

Het rapport "Brand bij Chemie-Pack" van de Onderzoeksraad voor Veiligheid⁵ heeft aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aanbevelingen gedaan. Een daarvan gaat over het bundelen van alle benodigde expertise voor een jaarlijkse verslaglegging samen met de industrie. Centraal hierin staat de veiligheid van risicovolle ondernemingen. De verslaglegging moet bevorderen dat leveranciers en afnemers eisen stellen aan het veiligheidsniveau van risicovolle ondernemingen met wie zij zaken doen. Het bedrijfsleven heeft in reactie daarop in 2012 een gezamenlijk actieprogramma "Veiligheid Voorop" opgesteld. Daarin geeft zij aan dat zij wil meewerken aan het versterken van de eigen veiligheidscultuur. In juni 2013 heeft de staatssecretaris de eerste rapportage "De Staat van Veiligheid" aangeboden aan de Tweede Kamer.

Het rapport Odfjell van de OVV⁶ sluit aan op het rapport over Chemie-Pack. Het rapport bevat (algemene) aanbevelingen aan de staatssecretaris, aan Odfjell zelf en aan de ketenpartners van het bedrijf. Daarnaast staan er concrete aanbevelingen in voor de uitvoering van de Brzo-taken door het bevoegd gezag. Het gaat daarbij om de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 4a: "Zorg dat informatie over het veiligheidsniveau van Brzo-bedrijven gedeeld wordt met belanghebbenden. Denk daarbij aan toezicht- en handhavingsinformatie, informatie van certificeerders, auditverslagen van opdrachtgevers en andere informatie".

Aanbeveling 4b: "Zorg voor één geconsolideerd overzicht (document of anderszins) van de vigerende vergunningen per Brzo-bdrijf zodat op elk moment alle verplichtingen van het bedrijf inzichtelijk zijn".

Aanbeveling 5: "Informeer burgers periodiek en op een inzichtelijke wijze over toezichts- en handhavingsactiviteiten en de resultaten van deze activiteiten bij Brzo-bedrijven".

De gevolgen van deze aanbevelingen zijn verwerkt in de nota VTH.

⁵ Onderzoeksraad voor Veiligheid rapport Brand Chemie-Pack op 5 januari 2011, definitief rapport februari 2012;

⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid rapport Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, juni 2013;

Rapport Randstedelijke Rekenkamer “Nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering”

In augustus 2013 heeft de Randstedelijke Rekenkamer (RRK) haar rapport over nazorg bij restverontreiniging na bodemsanering aangeboden aan Provinciale Staten van Zuid-Holland. Van de twaalf aanbevelingen zijn de volgende aanbevelingen verwerkt in de nota VTH:

Aanbeveling 4: “overweeg, in samenspraak met de omgevingsdiensten, om informatie over nazorglocaties publiek toegankelijk te maken, zodat het waarschijnlijker is dat perceeleeigenaren en gebruikers goed op de hoogte zijn van de beperkingen”.

Aanbeveling 5: “Vraag GS om met de Omgevingsdiensten ervoor te zorgen dat de evaluatierapporten en nazorgplannen op een uniforme wijze aan alle wet- en regelgeving worden getoetst en dat deze toetsing navolgbaar is”.

Aanbeveling 6: “Vraag GS om de Omgevingsdiensten in de beschikking op het saneringsplan duidelijk te laten maken dat bij de gekozen saneringsdoelstelling de nazorgmaatregelen en gebruikbeperkingen zoveel mogelijk zijn beperkt”.

Aanbeveling 7: “Vraag GS om met de Omgevingsdiensten ervoor te zorgen dat de *procedure* voor het nemen van beschikkingen op het nazorgplan wordt aangevuld met de ontbrekende aspecten, zoals hoe de evaluatie van de nazorg moet plaatsvinden en hoe de status van nazorglocaties moet worden beoordeeld”.

Aanbeveling 8: “Vraag GS om de omgevingsdiensten de mogelijkheid mee te laten nemen om, indien de situatie zich voordoet, bij een nazorgplan een financiële zekerheidsstelling te vragen”.

Aanbeveling 10: “Vraag GS ervoor te zorgen dat de Omgevingsdiensten risico-gestuurd gaan handhaven op nazorglocaties”.

Omgevingswet

Het Rijk is bezig met het opstellen van de Omgevingswet. Het streven van het Rijk is om deze wet en de daarmee samenhangende uitvoeringsregelgeving in de looptijd van de nota VTH in werking te laten treden. Doel is om de regelgeving voor de fysieke leefomgeving te integreren en te harmoniseren in één wet. Ongeveer twintig wetten, waaronder de Wabo, zullen straks opgaan in de Omgevingswet. De wet kan daarmee bijdragen aan een betere samenhang, afstemming en afweging tussen de verschillende beleidsvelden op het terrein van de fysieke leefomgeving, zoals ruimtelijke ordening, milieu, water en natuur. Dit biedt de nodige kansen.

Samen met het IPO wordt het wetsvoorstel kritisch gevolgd met name voor de gevolgen voor het werkveld milieu en het VTH stelsel. Er is sprake van een verdere verschuiving van vergunningverlening naar algemene regels. Gezien de recente lessen uit de rapporten van de OvV is de grens daarvan vooral voor milieu langzamerhand wel bereikt. Er is behoefte aan heldere, transparante vergunningen met duidelijke normen, die voldoende aanknopingspunten bieden voor toezicht en handhaving. Dit geldt zeker voor de complexe inrichtingen waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. Ook de verworvenheden van de Wabo, één bevoegd gezag voor het bouw en milieudeel van een vergunning, lijken te worden teruggedraaid. Wanneer deze wet binnen de looptijd van de nota VTH in werking mocht treden, zal de nota zo nodig worden aangepast.

SER Energieakkoord

Sinds 2012 is er een nieuwe Europese Richtlijn voor energie-efficiëntie (EED)^[1]. Deze richtlijn legt een absolute bovengrens vast voor het EU-energieverbruik in 2020 en bevat een verplichting voor lidstaten om jaarlijks de energie-efficiëntie met 1,5 procent te verbeteren in de periode 2014 tot en met 2020 (exclusief

^[1] Richtlijn 2012/27/EU, energie-efficiëntie (EED)

transport). De richtlijn schrijft maatregelen voor om het energieverbruik van overheid, burgers en bedrijven terug te dringen.

Daarnaast worden energieleveranciers verplicht om te zorgen dat jaarlijks 1,5 procent energie wordt bespaard bij hun afnemers, dus ook bij industrie, vanaf 1 januari 2014.

In september 2013 is er op initiatief van de SER een breed energieakkoord gesloten. Provincie Zuid-Holland heeft ingestemd met dit akkoord.

Naar verwachting stellen Gedeputeerde Staten eind 2013 de nota Aanscherping energiebeleid provincie Zuid-Holland vast. In deze nota worden de consequenties van het SER akkoord voor de provincie Zuid-Holland verder uitgewerkt. Voor de nota VTH is van belang dat energiebesparing in de industrie een onderdeel vormt van het SER akkoord. Het Rijk maakt extra middelen vrij om een expertisecentrum op te richten. Dit expertisecentrum biedt ondersteuning aan zowel bedrijven die energiebesparingsmaatregelen willen nemen als aan de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) die namens het Wabo bevoegd gezag toezicht en handhaving bij de bedrijven uitvoeren. Het SER akkoord zal mogelijk leiden tot een intensivering van toezicht en handhaving bij bedrijven. De mate van intensivering, evenals de wijze van financiering van deze intensivering, is nog niet bekend. Dit wordt uitgewerkt door VNG, IPO en de Rijksoverheid.

BIJLAGE 3

Beleidsregel externe veiligheid groepsrisicoverantwoording in de provinciale omgevingsvergunning

Behorend bij deel 2 paragraaf 2.8

Algemeen

Deze beleidsregel, als bedoeld in artikel 4:81 juncto artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, heeft betrekking op de wijze waarop de provincie de belangen afweegt in de verantwoording van het groepsrisico zoals opgenomen in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi).

Deze beleidsregel geeft invulling aan de beleidsvrijheid ten aanzien van de verantwoording van het groepsrisico bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een risicovolle inrichting.

Op basis van artikel 12 van het Bevi, moet in besluiten op grond van artikelen 2.1, eerste lid, onder e, onder 1°, en artikel 2.1, eerste lid, onder e, onder 2°, en 2.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht het groepsrisico verantwoord worden.

Daarnaast is deze beleidsregel van toepassing op situaties waarbij het plaatsgebonden risico afneemt en het groepsrisico toeneemt of wanneer het groepsrisico boven de oriëntatiewaarde ligt⁷.

Het doel van het beleid is om Zuid-Holland veiliger te maken. Dit willen we bereiken door bij aanpassing van bestaande vergunningen deze te verlenen met een zo laag mogelijk groepsrisico. Bij een vergunning voor een nieuwe inrichting ligt dit risico onder de oriëntatiewaarde.

Vooroverleg

1. Ten behoeve van het vaststellen van het beoordelingskader zorgt het bevoegd gezag WABO ervoor dat in het vooroverleg het volgende plaatsvindt:
 - a. Inventariseren van de belangen van alle partijen ter beoordeling van de aanvaardbaarheid van de ontwikkeling van het groepsrisico en de aanvaardbaarheid van de hoogte van het groepsrisico.
 - b. Ter beoordeling van de gewenste activiteiten van de inrichting in relatie tot de omgeving geeft het bevoegd gezag ruimtelijke ordening inzicht in de invulling van het gebied rond de inrichting op basis van bestemmingsplannen. Dit betreft vigerende bestemmingsplannen en ontwerpbestemmingsplannen die reeds ter inzage gelegd zijn. Met gebruik van deze informatie maakt de aanvrager de risico's van de gewenste activiteit(en) inzichtelijk.
 - c. Inventariseren welke alternatieven in de activiteiten en de ruimtelijke ordening er mogelijk zijn om het (groeps)risico verder te beperken.
2. Het alternatief met het laagste groepsrisico wordt onderwerp van de vergunningaanvraag, tenzij er dringende redenen zijn (anders dan EV) om hiervan af te wijken. De keuze voor het gekozen alternatief moet in de aanvraag worden gemotiveerd.

Ontvankelijkheid /aanvraag aanvullende informatie

Wanneer uit de berekening, conform de voorgeschreven rekenmethodiek, blijkt dat de oriëntatiewaarde wordt overschreden, wordt een nieuwe berekening toegevoegd. In deze nieuwe berekening worden de bronmaatregelen verwerkt die niet opgenomen zijn in de voorgeschreven rekenmethodiek, maar die om het groepsrisico verantwoord te achten noodzakelijk zijn. Deze berekening wordt in overleg met de provincie

⁷ ABRvS van 3 september 2008, zaaknummer 200706782/1

uitgevoerd. Input voor deze berekening staat in *Verantwoording van het groepsrisico bij de omgevingsvergunning* onder punt 3, a t/m g.

Rol veiligheidsregio als adviseur

Naast de wettelijke taak van de veiligheidsregio wordt de veiligheidsregio ook in de volgende gevallen om advies gevraagd

1. in de situaties waarbij het plaatsgebonden risico afneemt en het groepsrisico toeneemt of wanneer het groepsrisico boven de oriëntatiewaarde ligt, en
2. ten aanzien van maatregelen ten behoeve van de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp en over de zelfredzaamheid van personen in het invloedsgebied⁸ van de inrichting die nodig zijn voor de verantwoording van het groepsrisico.

Uitgangspunten

De verantwoording van het groepsrisico wordt opgenomen in de considerans.

De QRA⁹ maakt onderdeel uit van de vergunning.

Verantwoording van het groepsrisico bij de omgevingsvergunning

1. Ongeacht de hoogte en ontwikkeling van het groepsrisico vereist de groepsrisicoverantwoording tenminste:
 - a. dat wordt voldaan aan de verplichtingen van de groepsrisicoverantwoording zoals opgenomen in het Besluit externe veiligheid inrichtingen,
 - b. dat de uitvoering van de door de veiligheidsregio geadviseerde redelijkerwijs te nemen maatregelen op het gebied van bestrijdbaarheid van en alarmering bij incidenten is gewaarborgd, en
 - c. dat maatregelen die voortkomen uit aannames in de QRA zijn uitgevoerd en gewaarborgd in de vergunning.
2. Wanneer de groepsrisicoberekening, conform de voorgeschreven rekenmethodiek, lager is dan 0,1 maal de oriëntatiewaarde is het groepsrisico verantwoord.
3. Wanneer de groepsrisicoberekening, conform de voorgeschreven rekenmethodiek lager is dan de oriëntatiewaarde, maar hoger is dan 0,1 maal de oriëntatiewaarde, is het groepsrisico verantwoord indien:
 - a. de ontwerpvariant (van insluitsystemen) met het laagste groepsrisico is overwogen,
 - b. aanvullende bronmaatregelen zijn overwogen om het groepsrisico te verlagen,
 - c. in overleg met het bevoegd gezag ruimtelijke ordening is bezien of er een verwachting is dat in de nabije toekomst (ontwerpbestemmingsplannen die reeds ter inzage gelegd zijn) de oriëntatiewaarde niet wordt overschreden, en
 - d. in overleg met de veiligheidsregio is bezien of aanvullende maatregelen op het gebied van bestrijdbaarheid nodig zijn en de nodige maatregelen zijn gewaarborgd.
4. Wanneer de groepsrisicoberekening, conform de voorgeschreven rekenmethodiek, hoger is dan de oriëntatiewaarde is het groepsrisico verantwoord indien:

⁸ Artikel 1, eerste lid, onder k, van het Bevi

⁹ Quantative Risk Analysis

- a. Het alternatief (zoals insluitsystemen, terreinindeling, werkwijze bij op-en overslag, venstertijden etc.) met het laagste groepsrisico in de aanvraag is opgenomen,
- b. Bij afwijking van a, dit afdoende gemotiveerd is,
- c. aanvullende bronmaatregelen zijn overwogen en geborgd om het groepsrisico te verlagen. Verder wordt gemotiveerd waarom deze maatregelen wel/niet gerealiseerd worden,
- d. in overleg met het bevoegd gezag ruimtelijke ordening is bezien of er een verwachting is dat in de nabije toekomst (ontwerpbestemmingsplannen is gepubliceerd) de oriëntatiewaarde niet wordt overschreden, danwel omlaag wordt gebracht,
- e. in overleg met de veiligheidsregio bezien is of aanvullende maatregelen op het gebied van bestrijdbaarheid nodig zijn,
- f. zo kwantitatief mogelijk voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat met de uitvoering en borging van de hierboven bedoelde bronmaatregelen wordt voldaan aan de oriëntatiewaarde,
- g. zo kwantitatief mogelijk voldoende aannemelijk wordt gemaakt dat op termijn met de uitvoering en borging van de maatregelen in de ruimtelijke ordening en maatregelen ten behoeve van de hulpverlening, zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid wordt voldaan aan de oriëntatiewaarde, en
- h. wanneer uit de tweede berekening blijkt dat de oriëntatiewaarde nog steeds wordt overschreden, wordt er een derde berekening gedaan waarbij werknemers van Bevi bedrijven in deze berekening van het groepsrisico buiten beschouwing blijven. Voor sommige bedrijventerreinen kan dit ook gelden voor werknemers van niet-Bevi bedrijven, als mede op basis van een advies van de veiligheidsregio aannemelijk is dat de zelfredzaamheid van deze werknemers vergelijkbaar is met werknemers van de Bevi bedrijven. Voor aanwezigen binnen een veiligheidscontour ex artikel 14 Bevo wordt de zelfredzaamheid vergelijkbaar verondersteld vanwege de maatregelen die genomen zijn bij de vaststelling van de bestemmingen binnen deze contour.

BIJLAGE 4

Beleidsregel Onderzoek en Sanering van Bodemverontreiniging

Behorend bij deel 2 paragraaf 2.9

Algemeen

Het doel van het bodemsaneringsbeleid in Zuid-Holland is om gevallen van bodemverontreiniging op een verantwoorde wijze te onderzoeken en saneren en daarmee de leefomgevingskwaliteit te verbeteren. De bevoegdheid is gebaseerd op de Wet bodembescherming, waarbij wordt opgemerkt dat op grond van deze wet de grote gemeenten, Den Haag, Rotterdam, Dordrecht, Leiden en Schiedam zelfstandig bevoegd gezag zijn.

Het beleid voor bodemsanering is voor een belangrijk deel vastgelegd in rijksbeleid en regelgeving maar er bestaat beleidsvrijheid om vanwege regio- of locatiespecifieke omstandigheden eigen beleid vast te stellen. Deze beleidsregel, als bedoeld in artikel 4:81 juncto artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, heeft betrekking op de wijze waarop de provincie op enkele punten invulling geeft aan haar bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming ten aanzien van onderzoek naar en sanering van specifieke situaties van bodemverontreiniging. Deze beleidsregel geeft invulling aan de beleidsvrijheid ten aanzien van deze onderwerpen. De beleidsregel geldt alleen voor het grondgebied waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

Eisen aan verkennend en nader bodemonderzoek (art.29 juncto 37 Wbb)

- Bij oude slootdempingen in het veenweidegebied richt het verkennend onderzoek zich op het vaststellen van ligging en aard van het dempings- of stortmateriaal. Het nader onderzoek moet eventuele verontreiniging in beeld brengen van de bodem en/of het grondwater rondom en onder de demping of de voormalige stortplaats én van verspreiding via het grondwater.
- Voormalige stortplaatsen, waaronder voormalige zellingen worden beschouwd als een geval van bodemverontreiniging, tenzij het tegendeel wordt aangetoond (bijvoorbeeld op basis van een nader onderzoek zoals beschreven bij oude slootdempingen)
- Bij voormalige baggerspecielocaties krijgt het verkennend onderzoek, naast het standaardpakket uit de NEN 5740, een uitbreiding met een specifiek stoffenpakket dat aan bagger is gerelateerd. Dat stoffenpakket is in de bijlage beschreven. Een verkennend bodemonderzoek is in het algemeen voldoende voor het oordeel over de spoed bij gehalten lager dan de in de bijlage genoemde risiconormen.
- Bij een gevoelig bodemgebruik is nader bodemonderzoek nodig vanwege de mogelijke humane risico's door opname van en contact met verontreinigende stoffen. Het gaat hier om woningen met (moes)tuinen, volkstuincomplexen en plaatsen waar kinderen spelen.
- Bij toemaakgronden in de veenweidegebieden is het verkennend onderzoek voldoende, ook als nader onderzoek. Er is een handreiking voor bodemonderzoek opgesteld, onderdeel van het Handelingskader Bodembeheer Toemaakgronden landelijk gebied.
- Er zijn gebieden waarbij in de vaste bodem sommige parameters van nature of als gevolg van antropogene invloeden (diffuus verontreinigde bodems) voorkomen met gehalten die hoger zijn dan de landelijke achtergrondwaarden (AW2000). Bij de beoordeling of nader onderzoek nodig is, gelden daarbij de specifieke achtergrondwaarden wanneer die door de gemeente zijn vastgesteld in een bodembeheerplan en bodemkwaliteitskaart.

- In gebieden waar gehalten aan arseen, nikkel, zink, lood en barium de interventiewaarde voor het grondwater overschrijden is nader onderzoek naar de grondwaterverontreiniging niet vereist wanneer er geen specifieke bron voor deze verontreiniging aanwijsbaar is. Dit geldt alleen voor gehalten in de vaste bodem die lager zijn dan de landelijke achtergrondwaarden of specifieke achtergrondwaarden.
- Bij mobiele verontreinigingen in de bodem en/of verontreinigingen met een relatief lage MTR-waarde is in sommige situaties een nader onderzoek van het grondwater toch noodzakelijk. Het gaat hier bijvoorbeeld om gechloreerde koolwaterstoffen, fenolen en aromaten. Dit is noodzakelijk ondanks dat gehalten in de bodem uit het verkennende onderzoek lager zijn dan de toetsingswaarden. Dit naderonderzoek is aan de orde wanneer de stoffen (kunnen) zijn verspreid:
 - in het watervoerende pakket;
 - in milieubeschermingsgebieden voor grondwater;
 - in het oppervlaktewater;
 - onder woningen.
- Bodemonderzoeken van meer dan vijf jaar oud zijn in principe toe aan actualisatie. Bij bodembedreigende activiteiten en/of mobiele (grondwater)verontreinigingen kan het bevoegd gezag al eerder een actualiserend onderzoek vragen.
- Er gelden specifieke eisen aanvullend op de NEN 5740 voor het onderzoek in het grondwater naar stoffen die lichter zijn dan water (drijfslag) of zwaarder zijn dan water (zaklaag). Bij onderzoek naar drijvende stoffen op het grondwater moet het filter van de peilbuis snijdend met de grondwaterspiegel geplaatst worden. Bij stoffen die in het grondwater naar beneden zakken is onderzoek nodig met een peil buis waarvan de onderzijde is geplaatst op de eerste slecht doorlatende bodemlaag.

Saneren van grondwaterverontreinigingen met MTBE en ETBE (art. 13 juncto art. 27 Wbb en art. 39 Wbb)

- Bij een verontreiniging met MTBE/ETBE (methyl- en ethyl tertiair butylether) in het grondwater moet eerst duidelijk zijn of het gaat om een historische verontreiniging of een nieuwe verontreiniging (ontstaan vanaf 01-01-1987).
- Bij een nieuwe verontreiniging ligt de focus op het geven van invulling aan de herstelplicht, zoals bedoeld in art. 13 en 27 van de Wbb. De provincie stelt een maximum vast aan de herstelwaarde voor deze nieuwe verontreinigingen in het grondwater.
- Bij een historische verontreiniging geldt de saneringsregeling van de Wbb. Hierbij stelt de provincie als passende terugsaneerwaarde de helft van de som van streefwaarde en interventiewaarde vast (ook wel tussenwaarde genoemd).
- De provincie stelt de herstel- én terugsaneerwaarde vast voor het afbraakproduct van deze parameters, te weten TBA (tertiair butyl alcohol), op de ad-hoc-tussenwaarde van 50 mg/l.
- Het overzicht van de herstel- en terugsaneerwaarden is opgenomen in de bijlage.

Saneringsmaatregelen (art. 39 Wbb)

- De terugsaneerdoelstelling bij het ontgraven van een verontreiniging in vaste bodem moet aansluiten op de lokale vastgelegde bodemfunctieklasse voor het gebied. Deze volgen uit de door B&W vastgestelde bodemfunctieklassenkaart of de in een (regionale) Nota Bodembeheer vastgelegde Lokale Maximale Waarden. Wanneer er geen lokale functieklasse zijn vastgelegd gelden de maximale waarden uit het Bbk voor de betreffende functieklasse.
- Bij bodemverontreiniging met geringe dikte of bij het achterlaten van een geringe restverontreiniging verwacht de provincie van de saneerder dat hij overgaat tot het uitvoeren van een totale verwijdering, tenzij locatie-specifieke omstandigheden een kostenefficiënte verwijdering in de weg staan. De

provincie Zuid-Holland toetst bij de beoordeling van een saneringsplan of de beperking van passieve en actieve nazorg voldoet aan de criteria beschreven in de bijlage.

- Voor de beoordeling en sanering van slootdempingen in de Krimpenerwaard geldt de Beleidsregel Slootdempingen Krimpenerwaard, provinciaal blad 82, 20 december 2006. De dikte van de afdeklaag mag in deze specifieke situaties 0,4 meter bedragen. De nazorgmaatregelen zijn gestandaardiseerd. Ook zijn er in deze beleidsregel specifieke procedures vastgelegd voor het afhandelen van meldingen. Dit beleid evalueert de provincie in 2014.

Omgaan met afwijkingen bij de uitvoering van het saneringsplan (art. 39 lid 4 Wbb)

Meldingen van afwijkingen van het saneringsplan handelt de provincie – naar de aard van afwijking – op drie verschillende manieren. Zie daarvoor onderstaande tabel.

Aard afwijking	Wijze van afhandelen
Beperkte afwijking	De melding voor kennisgeving aannemen
Matige afwijking: afwijkingen met betrekking tot belangrijke uitgangspunten van het saneringsplan, maar niet zodanig dat er sprake is van een essentiële wijziging van de saneringsdoelstelling	Afhandelen conform artikel 39, lid 4 en 5 van de Wet bodembescherming
Sterke afwijking: afwijkingen die essentieel zijn voor het realiseren van de saneringsdoelstelling	Nieuw saneringsplan beoordelen en een nieuwe beschikking op grond van artikel 39 Wet bodembescherming nemen

Toelichting bij de Beleidsregel Onderzoek en Sanering Bodemverontreiniging.**1. Inleiding**

Het landelijk bodemsaneringsbeleid is de afgelopen jaren steeds verder ontwikkeld en uitgekristalliseerd. Het actuele bodemsaneringsbeleid is vastgelegd in algemeen geldende documenten van de Rijksoverheid zoals wetten, algemene maatregelen van bestuur, circulaire, ministeriële regels, normen en richtlijnen. Het betreft met name de Wet bodembescherming, de Circulaire bodemsanering, het Besluit en de Regeling Bodemkwaliteit, het Besluit en de Regeling uniforme saneringen. Daarnaast gelden de NEN-normen die het onderzoek naar de kwaliteit van de grond en het grondwater beschrijven en de SIKB-Richtlijnen en Protocollen, die de kwaliteit borgen van bodemwerkzaamheden.

De landelijke regelingen zijn bepalend voor de uitvoering van de bevoegd gezag taken op grond van de Wet bodembescherming door de provincie Zuid-Holland. Voor enkele onderdelen maakt de provincie gebruik van de geboden beleidsvrijheid om vanwege de specifieke Zuid-Hollandse situatie een specifieke beleidsinvulling te geven. De kernpunten hiervan zijn in hoofdstuk 5.7. verwoord. Deze zijn verder uitgewerkt in deze bijlage.

2. Vaststellen of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging

Artikel 28 en 29, lid 1 Wbb

Gedeputeerde Staten kunnen naar aanleiding van een verkennend en een nader onderzoek in een beschikking vaststellen of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging.

Voor de specifieke bodemsituaties/gebieden in Zuid-Holland wordt in dit hoofdstuk beschreven hoe het verkennend en nader onderzoek uitgevoerd dient te worden. In 2.5. wordt de algemene beoordelingslijn behandeld wanneer na het verkennende onderzoek ook een nader bodemonderzoek nodig is. Op basis hiervan wordt voor drie situaties aangegeven wanneer nader bodemonderzoek nodig is (2.5.1, 2.5.2 en 2.5.3). Vervolgens worden de uitzonderingen beschreven die mogelijk zijn op de algemene beoordelingslijn in 2.6 en een aantal bijzondere aspecten die zich voordoen bij het uitvoeren van nader bodemonderzoek (2.7, 2.8 en 2.9).

Onderzoek voor bijzondere situaties in de provincie Zuid-Holland

Binnen de provincie Zuid-Holland is een aantal (verontreinigings)situaties aanwezig, waarvoor een specifieke onderzoeksstrategie noodzakelijk is. Deze bijzondere situaties betreffen:

- oude slootdempingen;
- voormalige stortplaatsen, waaronder de voormalige zellingen;
- voormalige baggerspecielocaties;
- toemaakdek gebieden;
- gebieden met gehalten in de vaste bodem die van nature hoger zijn dan de landelijke achtergrondwaarden;
- gebieden met gehalten in de vaste bodem die door diffuse belasting hoger zijn dan de landelijke achtergrondwaarden;
- gebieden met gehalten in het grondwater hoger dan de streefwaarden-ondiep.

2.1 Oude slootdempingen in veenweidegebied

Provincie Zuid-Holland hanteert voor deze slootdempingen de onderzoeksstrategie dat dempingen minimaal zintuiglijk moeten worden onderzocht. Het verkennend onderzoek richt zich op het lokaliseren van de demping en het bepalen van de aard van het dempingsmateriaal. Het nader bodemonderzoek kan volgens dezelfde systematiek plaatsvinden als het nader bodemonderzoek bij voormalige stortplaatsen.

2.2 Voormalige stortplaatsen waaronder de voormalige zellingen

Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat de bodem en/of het grondwater onder en/of rondom voormalige stortplaatsen met verdacht materiaal zodanig verontreinigd zijn, dat er sprake is van een geval van ernstige

bodemverontreiniging. Op basis hiervan hanteert de provincie Zuid-Holland als uitgangspunt dat er bij voormalige stortplaatsen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, tenzij uit onderzoek het tegendeel blijkt. Uit historisch verkennend- en/of nader onderzoek kan blijken dat er geen storting van verdachte materialen heeft plaatsgevonden en/of dat de criteria voor een geval van ernstige bodemverontreiniging zoals vastgelegd in de Circulaire bodemsanering niet worden overschreden. Voor de milieuhygiënische risicobeoordeling van een geval van ernstige bodemverontreiniging zijn drie plaatsen van belang:

- de bovenzijde omdat de afdeklaag onvoldoende dik is of verontreinigd is geraakt,
- de zijkanten door onvoldoende afdekking of uittreden van percolaat aan de voet van de stort,
- de onderzijde door verspreiding naar het grondwater.

Deze aspecten dienen bij een nader onderzoek op grond van het conceptuele model van de NTA-5755 uitgewerkt te worden (bron, aard, mate, verdeling en verspreiding van de verontreinigingen).

2.3 Voormalige baggerspecielocaties

Tussen 1930 en 1980 is op een groot aantal locaties in met name het Rijnmond- en Drechtsteden- gebied de bodem opgehoogd met verontreinigde onderhoudsspecie uit de grote rivieren. In het verkennend onderzoek moet de omvang en de opbouw van de loswal in kaart gebracht worden met de NEN-5740, strategie "homogeen diffuus verontreinigd". Het standaard-stoffenpakket voor het verkennend onderzoek in de grond en het grondwater moet worden uitgebreid met de volgende stoffen:

- zware metalen/metalloïden: arseen, chroom;
- chloorverbindingen: alle drins (aldrin, dieldrin, endrin, isodrin, telodrin);
- overige stoffen: organotin-verbindingen (alleen grond), chloride (alleen grondwater).

Geldende risiconormen bij drins:

Bij totaalgehalten aan drins beneden 0,50 mg/kg.ds. kunnen ecologische risico's niet op voorhand worden uitgesloten, omdat de ecologische risiconorm voor de som van aldrin en dieldrin door het RIVM is bepaald op 0,22 mg/kg.ds. Voor endrin is deze norm bepaald op 0,095 mg/kg.ds. De risiconorm voor de som aan drins, zoals opgenomen in het Bbk/Rbk is het geometrisch gemiddelde van de normen voor de som van aldrin en dieldrin) en endrin (0,14 mg/kg.ds.).

Een verkennend bodemonderzoek is voldoende voor het oordeel over de spoed bij gehalten lager dan de risiconormen (voor aldrin + dieldrin, endrin afzonderlijk of van het geometrisch gemiddelde).

Een nader bodemonderzoek is nodig indien sprake is van een gevoelig bodemgebruik, waarbij mogelijke humane risico's door opname van verontreinigde stoffen of ecologische risico's door doorvergiftiging een rol spelen.

Bij het opstellen van een conceptueel model nader onderzoek voor voormalige baggerspecielocaties, zoals bedoeld in de NTA-5755, moet rekening worden gehouden met de volgende aandachtspunten:

- Gezien de herkomst (uit oppervlaktewater) en de aard (humeus, kleiig, kalkrijk) van onderhoudsbagger, zijn de aanwezige verontreinigingen in de bodemmatrix weinig tot niet mobiel.
- Een nadere analyse is nodig in Sanscrit stap 3 in het geval waarin drins voorkomt in een zandlaag.
- Van humane risico's kan sprake zijn bij een gebruik als moestuin, voor voedingslandbouw of veeteelt als cadmium, lood, drins en dioxines aanwezig zijn.
- Bij grote baggerspecielocaties (20 à 400 ha) is er in Sanscrit stap 2 bijna altijd sprake van ecologische spoed. Als geen of weinig drins aanwezig zijn, blijkt uit de eerder uitgevoerde TRIADE- onderzoeken, dat de ecologische risico's beperkt zijn en er geen sprake is van eco-spoed^{10,11}. Van een nieuw

10 Bodemecologisch onderzoek volgens de Triade-benadering in recreatiegebied en voormalig baggerspeciedepot Broekpolder te Vlaardingen Grontmij/AquaSense, 19 juni 2009;

11 Ecotoxicological Serious Risk Concentrations for soil, sediment and (ground)water: updated proposals for first series of

TRIADE-onderzoek kan dan worden afgezien. Dat kan ook als de gehalten drins hoger zijn dan 0,50 mg/kg ds., omdat dan doorvergiftiging waarschijnlijk is en als gevolg daarvan sprake is van ernstige ecologische risico's, c.q. spoed.

2.4 Toemaakdek gebieden

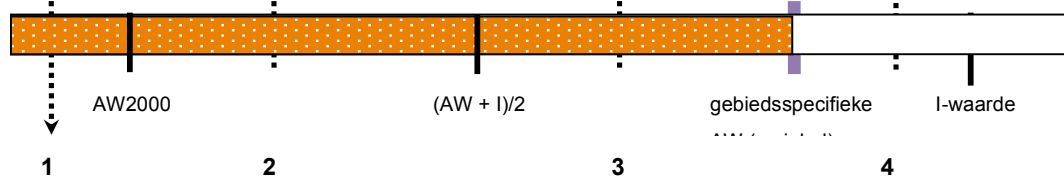
Bij onderzoek naar de verontreinigingen van toemaakgronden dient het verkennend onderzoek tevens als nader onderzoek. In het Handelingskader Bodembeheer Toemaakgronden landelijk gebied¹², (provincie Zuid-Holland, december 2010) is de handreiking voor bodemonderzoek voor toemaakgronden opgenomen. Toemaakgronden ontstonden bij het veenweidegebied toen in de middeleeuwen uit de stad afval, zand en mest als toemaakmaterialen over de veenweidepercelen werden aangebracht. De toemaakgronden worden in de bodemkaart van Nederland onderscheiden als een aparte zone binnen het veenweidegebied. De zone komt voor in de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland.

2.5 Specifieke beoordelingslijn op noodzaak voor nader onderzoek voor Zuid-Holland

Bij de beoordeling of na een verkennend bodemonderzoek een nader onderzoek vereist is om te bepalen of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, worden voor de vaste bodem vier situaties onderscheiden (zie Figuur 1):

- De gehalten aan geanalyseerde stoffen blijven allemaal onder de landelijke achtergrondwaarden (AW2000). Er is geen verontreiniging op de onderzoekslocatie aanwezig.
- In één of meerdere monsters overschrijden de gehalten aan geanalyseerde stoffen het niveau van de achtergrondwaarde (generiek of gebiedsspecifiek) van de betreffende stoffen, maar ze overschrijden niet de tussenwaarde $(AW+I)/2$;
- In één of meerdere (meng)monsters overschrijden de aangetroffen gehalten de tussenwaarde, maar de gehalten liggen onder de voor dit gebied geldende gebiedsspecifieke achtergrondwaarden (Tabel 1);
- In één of meer (meng)monsters overschrijden de aangetroffen gehalten de tussenwaarde **en** die van de voor dit gebied geldende gebiedsspecifieke achtergrondwaarden (Tabel 1).

Figuur 1: Resultaat verkennend bodemonderzoek



De beoordeling of nader bodemonderzoek nodig is, is als volgt:

- Ad. 1 Verder bodemonderzoek is niet noodzakelijk.
- Ad. 2 Er is een lichte verontreiniging, waarbij in het algemeen geen nader onderzoek nodig is.
- Ad. 3 Er is geen sprake van een verontreiniging waarvoor een nader bodemonderzoek noodzakelijk is, voor zover de gebiedsspecifieke achtergrondwaarden bestuurlijk zijn vastgesteld. Als de gebiedsspecifieke achtergrondwaarden boven de interventiewaarde liggen, kan aanvullend onderzoek noodzakelijk zijn. Overleg met de betreffende gemeente is gewenst dan wel noodzakelijk.
- Ad. 4 Een nader bodemonderzoek is noodzakelijk om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van uitmaken of de aangetroffen gehalten boven of onder de interventiewaarde liggen. Het onderzoek moet inzicht geven in de aard en omvang van de verontreiniging en de mogelijke risico's ervan.

compounds E.M.J. Verbruggen, R. Posthumus, A.P. van Wezel, RIVM report 711701 020, april 2001;
¹² Handelingskader Bodembeheer Toemaakgronden landelijk gebied, provincie Zuid-Holland, december 2010.

Voor grondwater is de tussenwaarde $((I + S)/2)$ de toetsingswaarde voor het uitvoeren van nader onderzoek.

Specifieke beoordeling vindt plaats in de hieronder genoemde gebieden met gehalten in de vaste bodem die van nature (zie 2.5.1) of door diffuse belasting (zie 2.5.2) hoger zijn dan de landelijke achtergrondwaarden (AW2000), of gebieden met gehalten in het grondwater hoger dan de streefwaarden-ondiep (zie 2.5.3). In die situaties geldt dat bij de beoordeling of nader onderzoek al dan niet noodzakelijk is, rekening gehouden moet worden met de structureel aangetroffen verhoogde gehalten in de bodem in deze specifieke gebieden.

2.5.1 Gebieden met gehalten in de vaste bodem die van nature hoger zijn dan de landelijke achtergrondwaarden

In gebieden met veen, rivierklei en zeeklei komen in Zuid-Holland, voor de stoffen genoemd in Tabel 1, van nature gehalten voor die hoger zijn dan de landelijke achtergrondwaarden (AW2000) uit de Regeling bodemkwaliteit (Rbk). De gehalten zijn gerelateerd aan de betreffende grondsoorten.

Voor het beoordelen en toetsen van resultaten van bodemonderzoek, waarbij grondmonsters genomen zijn uit dergelijke afzettingen veenlagen, bestaat er voor deze stoffen een substantiële kans op overschrijding van de AW-2000 waarde zonder dat sprake is geweest van een antropogene beïnvloeding en daarmee van een bodemverontreiniging. De noodzaak van het uitvoeren van een nader bodemonderzoek moet in deze situaties getoetst worden aan de beoordelingslijn op noodzaak voor nader onderzoek (Figuur 1).

Voor zover de gebieden met deze gronden aanwezig zijn in het landelijk gebied staan zij aangegeven op de Bodemkaart ondergrond landelijk gebied, provincie Zuid-Holland. Ook in de ondergrond van het stedelijk gebied kunnen deze grondsoorten worden aangetroffen.

Tabel 1: Gebieden met gehalten in de vaste bodem die van nature hoger zijn dan de landelijke achtergrondwaarden (AW2000)

stof	Waarden in mg/kg d.s.			
	Landelijk AW2000	Meetnet veen (ZH)	Meetnet rivierklei (ZH)	Meetnet zeeklei (ZH)
Arseen	20		23 (35)**	18 (22)
Barium	190	310 (190)	260 (330)	
Cadmium	0,60			0,65 (0,40)
Chroom	55		55 (70)	
Kobalt	15	16 (10)	15 (20)	
Kwik	0,15	0,20 (0,25)	0,20 (0,30)	
Lood	50	50 (80)	65 (90)	
Molybdeen*	1,5	5	*	*
Nikkel	35	50 (40)	50 (60)	37 (40)
Vanadium	80		58 (84)	

* voor Molybdeen is in het meetnet een rapportagegrens van 5 mg/kg aangehouden. De meetwaarden waren voor rivierklei, zeeklei en zand lager dan deze grens. Hierdoor konden er geen achtergrondwaarden worden berekend. Op basis van overige datasets uit het landelijke gebied mag worden verwacht dat de achtergrondwaarde voor zand en rivierklei ca. 4 á 5 mg/kg bedraagt en voor zeeklei ca. 2 á 3 mg/kg;

** het getal tussen haakjes is de waarde zonder correctie op lutum en humus.

2.5.2 Gebieden met gehalten in de vaste bodem die door diffuse belasting hoger zijn dan de landelijke achtergrondwaarden

Verhoogde achtergrondwaarden veroorzaakt door antropogene invloeden zijn specifiek voor bepaalde plaatsen en historische activiteiten. De verhoogde waarden worden bepaald aan de hand van (gemeentelijke) bodemkwaliteitskaarten en vastgesteld in een bodembeleidsnota. Veel gemeenten hebben inmiddels een bodemkwaliteitskaart vastgesteld met lokale achtergrondgehalten.

De noodzaak van het uitvoeren van een nader bodemonderzoek moet getoetst worden aan de beoordelingslijn op noodzaak voor nader onderzoek (Figuur 1). Het aanvullend bodemonderzoek is noodzakelijk als er een lokale ernstige verontreiniging is te verwachten. Als daarbij het gemiddelde gehalte van de deelmonsters de interventiewaarde overschrijdt, is sprake van een ernstige diffuse verontreiniging.

2.5.3 Gebieden met gehalten in het grondwater hoger dan de streefwaarden voorondiep grondwater

Regelmatig worden in het (freatische) grondwater bij verkennend onderzoek overschrijdingen van de streefwaarden voor grondwater gemeten zonder dat sprake is van een aantoonbare bron van verontreiniging. Dit geldt met name voor arseen, nikkel, zink, lood en barium. Deze stoffen kunnen in sommige gebieden / bodems in Zuid-Holland zelfs de interventiewaarde voor het grondwater overschrijden, zonder dat daarbij in de vaste fase van de bodem ter plaatse van het grondwater de landelijke achtergrondwaarden voor de bodem (AW2000) dan wel de waarden in Tabel 1 worden overschreden.

Nader onderzoek zonder dat er een specifieke bron aanwijsbaar is, wordt niet zinvol geacht. Indien door ingrepen in de bodem grondwater (tijdelijk) onttrokken moet worden en geloosd, dan is bij overschrijding van de interventiewaarde afstemming met het bevoegd gezag voor het ontvangende water gewenst.

2.6 Afwijkingen van de beoordelingslijn

Afwijkingen van de beoordelingslijn, zijn in de volgende situaties aan de orde:

- *Geen overschrijding van de toetsingswaarde maar toch nader onderzoek.*

Als de gehalten in de bodem lager zijn dan de toetsingswaarde, is bij mobiele verontreinigingen (zoals gechloroerde koolwaterstoffen, fenolen en aromaten) nader onderzoek van het grondwater nodig omdat de stoffen kunnen zijn verspreid tot in het watervoerende pakket, in milieubeschermingsgebieden voor grondwater, in het oppervlaktewater of tot onder woningen. Het verkennend onderzoek heeft dan onvoldoende informatie opgeleverd om te voldoen aan de noodzakelijke informatiebehoefte.

2.7 Beoordeling verkennend onderzoek binnen de Omgevingsvergunning

Binnen de Wabo kan geen nader bodemonderzoek verlangd worden om vast te stellen of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging. Toch moet bij het verstrekken van een omgevingsvergunning vermeld worden of een vermoeden bestaat van een geval van ernstige verontreiniging. Hiervoor wordt het volgende beoordelingskader gehanteerd. Van een redelijk vermoeden van een geval van ernstige verontreiniging is sprake, als uit een verkennend onderzoek blijkt dat:

- de toetsingswaarde voor nader onderzoek in één of meerdere (meng)monsters wordt overschreden;
- de interventiewaarde in één of meerdere individuele monsters (zonder uitkartering) wordt overschreden.

2.8 Specifieke toetsingsaspecten: actualiseren ouder bodemonderzoek

In de NEN 5740 worden geen voorwaarden gesteld aan de actualiteit van onderzoeksgegevens. In de praktijk wordt een verkennend onderzoek niet altijd direct gevolgd door een nader onderzoek en een sanering. Er kan bij immobiele verontreinigingen in het algemeen van worden uitgegaan dat de resultaten van een verkennend bodemonderzoek tot 5 jaar na uitvoering van het onderzoek nog voldoende actueel zijn voor de betreffende situatie. Daarna is actualiserend onderzoek noodzakelijk. Bij bodembedreigende

activiteiten en/of mobiele (grondwater)verontreinigingen kan bij een kortere periode al sprake zijn van verlies aan actualiteit. In deze situaties moet in overleg worden getreden met het bevoegde gezag om te bepalen in hoeverre een actualisatie van het onderzoek noodzakelijk is.

2.9 Verkennend-, nader- en nulsituatie bodemonderzoek naar organische componenten

De provincie Zuid-Holland stelt in aanvulling op de NEN 5740 specifieke eisen aan onderzoek in het grondwater naar stoffen die lichter zijn dan water (drijfslag) of zwaarder zijn dan water (zaklaag). Bij onderzoek naar stoffen die op het grondwater drijven moet het filter van de peilbuis snijdend met de grondwaterspiegel geplaatst worden. Bij stoffen die in het grondwater naar beneden zakken, moet het onderzoek uitgevoerd worden met een peilbuis waarvan de onderzijde is geplaatst op de eerste slecht doorlatende bodemlaag.

2.10 Opzet en uitvoering van het nader onderzoek

Het nader onderzoek in meerdere stappen

Indien sanering naar verwachting niet op korte termijn aan de orde is, kan een gefaseerde uitvoering van het nader onderzoek doelmatig zijn. Er kan worden volstaan met een nader onderzoek dat voldoende is om een besluit over 'ernst en spoed' te nemen, voorzien van gegevens over actuele risico's voor mens, ecosysteem en/of verspreiding. Een volledige omvangbepaling kan worden uitgesteld tot kort voor het uitvoeren van het saneringsonderzoek en de sanering.

Grensoverschrijdende verontreinigingen

Als bodemonderzoeken stagneren omdat de verontreinigingen niet beperkt blijven tot de eigendomsgrens van de saneringsplichtige/initiatiefnemer en toestemming tot het uitvoeren van onderzoek op aangrenzende percelen niet wordt verleend, wordt van de volgende uitvoeringsstrategie uitgegaan:

- Als de aanwezige informatie voldoende is voor het besluit over 'ernst en spoed' van het geval van verontreiniging, dan kan afgezien worden van aanvullend onderzoek.
- Is de informatie onvoldoende, dan kan op basis van artikel 43 van de Wbb overgaan worden tot het afdwingen van onderzoek op het perceel waarvoor geen toestemming is verleend. Als er door derden geen toestemming tot onderzoek wordt verleend, is het nodig dat dit in een schriftelijke verklaring wordt vastgelegd en deze bij de melding wordt meegeleverd.

Het sommeren van meerdere verontreinigingen

De volumes van ruimtelijk te onderscheiden verontreinigingen binnen één geval worden voor het vaststellen van de ernst gesommeerd. Dit geldt zowel voor verontreinigingen met dezelfde stof als voor verontreinigingen met verschillende stoffen. Verontreinigingen met verschillende stoffen binnen hetzelfde volume worden niet nog eens apart gesommeerd.

3. Vaststellen van de risico's en van het saneringstijdstip

Artikel 37 Wbb

Als Gedeputeerde Staten in een beschikking vaststellen of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, dan stellen zij tevens vast of het huidige dan wel het voorgenomen gebruik van de bodem of de mogelijke verspreiding van de verontreiniging leiden tot zodanige risico's voor mens, plant of dier dat spoedige sanering noodzakelijk is. Tevens stellen zij een saneringstijdstip vast dat zo spoedig mogelijk na inwerking treden van de beschikking ligt.

Vaststellen van de risico's van bodemverontreiniging

Als is vastgesteld dat sprake is van een geval van bodemverontreiniging, heeft artikel 37 Wbb tot doel vast te stellen of er sprake is van onaanvaardbare risico's voor het huidige of toekomstige gebruik zodat er spoedig moet worden gesaneerd. Dit gebeurt op basis van een risicobeoordeling in de stappen 2 en 3 van

de Circulaire bodemsanering (in hst 2 en Bijlage 2). Stap 2 is een standaard beoordeling die altijd moet worden uitgevoerd. Stap 3 bestaat uit de locatiespecifieke beoordeling die tot doel heeft te beoordelen of het resultaat van de toetsing in stap 2 tot een overschatting van het risico heeft geleid of dat het resultaat van stap 2 wordt bevestigd.

Vaststellen van de humane risico's voor lood en het met spoed saneren

Bij de risicobeoordeling voor lood wordt uitgegaan van de in Tabel 2 gegeven waarden.

Tabel 2: Humane risicogrenswaarden voor lood gerelateerd aan het bodemgebruik

Humane risicogrenswaarden voor lood in mg/kg					
	Wonen met tuin	Wonen met moestuin	Plaatsen waar kinderen spelen	Stedelijk groen	Ander groen/ infra/ bebouwing/ industrie
Te beschermen receptor	kind	kind	kind	kind	levenslang
Lood generiek					
MTR-humaan	540	390	570	2.840	15.200
Lood stedelijke ophooglaag					
MTR-humaan	970	570	1.050	5.240	27.800

In principe geldt dat bij overschrijding van de humane risicogrenswaarde (MTR) een sanering met spoed moet worden uitgevoerd. Dit is een uitkomst van stap 2 in de risicobeoordeling Sancrit. De mogelijkheid is aanwezig om in stap 3 locatiespecifiek onderzoek te verrichten om vast te stellen of de uit stap 2 modelmatig verwachte risico's zich zullen voordoen. Dit onderzoek richt zich op de twee relevante blootstellingroutes voor lood: consumptie van voedingsgewassen en groningestie, opname grond via hand mond gedrag. Bij voedingsgewassen: is de actuele consumptie van voedingsgewassen overeenkomstig het model.

In Bijlage 4.1 is een tabel opgenomen met stoffen waarbij in gehalten onder de interventiewaarden bij de functie wonen met moestuin (ook bij gebruik als volkstuin of als standslandbouw) de humane risicogrenswaarden kunnen worden overschreden. Als deze worden overschreden, ondanks dat de landelijke interventiewaarde niet wordt overschreden, is toch sprake van een ernstige verontreiniging die met spoed moet worden gesaneerd.

Over de mate van consumptie uit een tuin wordt aan de GGD advies gevraagd. De factoren die een verminderde biobeschikbaarheid (opname van stoffen door mens of dier) tot gevolg hebben zijn verhardingen en de aanwezigheid van siergewassen.

Bij voormalige baggerspecielocaties is vanwege de veelal grote omvang ervan (enkele tot honderden hectares) is in formele zin vaak sprake van spoed vanwege ecologische risico's.

4. Vaststellen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen en beheermaatregelen

Artikel 37 lid 3 en 4 Wbb

Gedeputeerde Staten kunnen in een beschikking indien van risico's sprake is, vaststellen welke tijdelijke beveiligingsmaatregelen aan de sanering vooraf dienen te gaan. Gedeputeerde Staten kunnen in een beschikking ook beheermaatregelen opnemen, indien sanering niet spoedeisend is.

Tijdelijke beveiligingsmaatregelen

Tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn bedoeld om aanwezige onaanvaardbare risico's te beperken tot het moment van sanering. Ze worden opgelegd bij onaanvaardbare humane risico's. Dit kan het geval zijn bij:

- stankoverlast ten gevolge van bodemverontreiniging in het binnen milieu;
- uitdamping van verontreiniging (bij gemeten overschrijding TCL);
- mogelijkheden van direct en frequent contact door het gebruik van de locatie;
- aanwezigheid van respirabele asbestvezels in de contactlaag van de bodem in gehalten >10 mg gewogen concentratie per kg grond en voor huisstof 30 vezels/cm².

Tijdelijke beveiligingsmaatregelen kunnen ook worden voorgeschreven bij onaanvaardbare verspreidingsrisico's in het grondwater. Het gaat om het monitoren van de mogelijke verspreiding van verontreinigd grondwater gevolgd door maatregelen om een verdergaande verspreiding te beperken, te verminderen dan wel geheel tegen te gaan. Dit zal bijvoorbeeld het geval kunnen zijn in situaties waarbij kwetsbare objecten door verspreiding worden bedreigd.

Beheermaatregelen

Monitoring

Monitoring als beheermaatregel wordt verlangd als hiervoor een duidelijke aanleiding is en een specifiek doel. Monitoring is van belang als er een bedreigd object is en sprake is van een verhoogd risico, maar niet van onaanvaardbare risico's. Ook is monitoring gewenst als omstandigheden leiden tot andere risico's.

Maatregelen ter voorkoming van verspreiding

Maatregelen ter voorkoming van verspreiding van verontreinigingen worden in beginsel niet als beheermaatregel ingezet. Indien maatregelen ter voorkoming van verspreiding noodzakelijk zijn, zullen ze onderdeel vormen van de sanering of een tijdelijke beveiligingsmaatregel betreffen.

5. Saneringsdoelstelling, saneringsplan en projectmatig grondverzet

Saneringsdoelstelling in artikel 38, lid 1 Wbb

Degene die de bodem saneert, voert de sanering zodanig uit dat:

- a. de bodem ten minste geschikt wordt gemaakt voor de functie die hij na de sanering krijgt waarbij het risico voor mens, plant of dier als gevolg van blootstelling aan de verontreiniging zoveel mogelijk wordt beperkt;
- b. het risico van de verspreiding van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk wordt beperkt;
- c. de noodzaak tot het nemen van maatregelen en beperkingen in het gebruik van de bodem als bedoeld in artikel 39c en artikel 39d zoveel mogelijk wordt beperkt.

De saneringsdoelstelling van bodemverontreinigingen en het saneringsresultaat is uitgewerkt in hoofdstuk 2 van de Circulaire bodemsanering, en de bijbehorende Bijlagen 4 en 5, voor respectievelijk de immobiele- en mobiele verontreinigingen.

5.1 Saneringsdoelstelling immobiele verontreinigingen

Als er lokale maximale waarden zijn in het betreffende gebied, dan gelden deze als terugsaneerwaarden op basis van de informatie van de gemeentelijke bodemkwaliteitskaart en de daarbij in de Nota Bodembeheer vastgelegde functie van het gebied waarbinnen de saneringslocatie ligt.

Als er sprake is van aanvoer van grond van elders naar de saneringslocatie (aanvulgrond, aanbrenge leeflaag) is het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) van toepassing.

Als er geen sprake is van aanvoer van grond van elders (grond van de saneringslocatie wordt ontgraven, en na het reinigen ter plekke door te zeven, herschikt) is het Bbk niet van toepassing. De geschiktheid voor de functie bepaalt de saneringsdoelstelling. De provincie sluit hier bij voorkeur aan bij het Bbk. Als er lokale maximale waarden zijn in het betreffende gebied, dan gelden deze als terugsaneerwaarde.

Beperking van de nazorg, stimuleren multifunctioneel gebruik

In situaties waar de (ernstig) verontreinigde bodemlaag relatief dun is (bijvoorbeeld < 0,5 meter) dient de verontreiniging in zijn geheel te worden verwijderd. Met een relatief kleine inspanning wordt dan een situatie bereikt, waarbij geen nazorgverplichtingen gelden en eventuele gebruiksbeperkingen geheel zijn weggenomen. Ook als onder een aan te brengen leeflaag nog een beperkt volume aan verontreinigde grond zou achterblijven, dient de gehele verontreiniging te worden verwijderd.

5.2 Saneringsdoelstelling mobiele verontreinigingen en strategie

De geboden beleidsruimte in de Circulaire bodemsanering voor de sanering van grondwaterverontreinigingen is van belang voor omvangrijke en complexe verontreinigingsituaties en zal worden benut voor die situaties die er, als gevolg van die complexiteit, om vragen. Voor andere situaties wordt uitgegaan van het basisprincipe van 'concreetheid en eenduidigheid' voor zowel de saneringsaanpak als het te realiseren saneringsresultaat. Op basis hiervan geldt voor een sanering van mobiele verontreinigingen het stappenplan van de Circulaire dat is opgenomen in hoofdstuk 4 van Bijlage 5 van de Circulaire.

Stap 3 beschrijft de keuze van de saneringaanpak. Hiervoor bestaan drie mogelijkheden: de gevalsaanpak, de clusteraanpak en de gebiedsaanpak. De gevalsaanpak is voor het overgrote deel van de gevallen met mobiele verontreinigingen in Zuid-Holland toereikend om het grondwaterprobleem adequaat aan te kunnen pakken. Mocht dit, door het in elkaar overlopen of het in elkaars nabijheid liggen van meerdere grondwaterpluimen niet mogelijk zijn, dan mag worden gekozen voor een clusteraanpak. De saneerder zal de keuze voor een van de gevalsaanpak afwijkende benadering moeten motiveren in het saneringsplan. Voor de gebiedsaanpak van grootschalige grondwaterverontreinigingen gelden bijzondere regels. Een nog verspreidende restverontreiniging als saneringsresultaat wordt uitsluitend in zeer bijzondere situaties geaccepteerd. In elk geval worden daarbij verontreinigingen uitgesloten die in of nabij kwetsbare objecten liggen.

Per saneringsoplossing (van volledige verwijdering tot en met de IBC-variant) is beleid ten aanzien van de nazorg opgesteld, zie tabel 4 en bijlage 4.3. Bij de beoordeling van saneringsplannen zal hierop getoetst worden.

5.3 Hergebruik van saneringsgrond

Voor hergebruik van saneringsgrond buiten de saneringslocatie gelden de bepalingen van het Bbk. Sterk verontreinigde grond komt niet voor gebruik of toepassing buiten het geval in aanmerking, tenzij dit op grond van het gemeentelijk bodembeleid wel mogelijk is gemaakt. Niet sterk verontreinigde grond mag wel elders worden toegepast onder de regels van het Bbk waaronder het voldoen aan de maximale waarden bij de betreffende functie én het voldoen aan de emissietoetswaarden. De gemeente is hiervoor het bevoegd gezag en kan hiervoor beleid opstellen.

Voor het toepassen van saneringsgrond binnen de saneringslocatie geldt het Bbk voor wat betreft het stand-still beginsel en de volgende criteria:

- herschikken van sterk verontreinigde grond (> I-waarde) binnen de saneringslocatie is toegestaan, mits de kwaliteit van deze grond beter is dan, of in ieder geval gelijk is aan de kwaliteit van de onderliggende bodem en de betreffende grond wordt voorzien van een functiegerichte isolatielaag;

- de kwaliteit van de grond is, indien deze als aanvulgrond wordt gebruikt, van vergelijkbare of betere kwaliteit dan die van de aansluitende bodem (zowel in het horizontale als verticale vlak);
- verontreinigde grond met mobiele componenten komt in principe niet voor hergebruik in aanmerking vanwege de mogelijke beïnvloeding van de grondwaterkwaliteit;
- de kwaliteit van de grond voldoet in de contactzone aan de kwaliteit die benodigd is voor de leeflaag (generieke waarde of Lokaal maximale waarde die bij de functie hoort).

5.4 Saneren van bijzondere verontreinigingsituaties

Voor verschillende bijzondere verontreinigingsituaties is binnen de provincie Zuid-Holland, nader beleid geformuleerd ten aanzien van de saneringsaanpak. Dit geldt voor de volgende situaties:

Oude slootdempingen Krimpenerwaard

Het risico bij voormalige slootdempingen, zoals op vrij grote schaal aanwezig in Zuid-Holland, is doorgaans beperkt tot de bovenzijde van de demping. Daar waar de deklaag onvoldoende dik is, moet deze worden aangevuld tot de vereiste dikte.

Voor de sanering van slootdempingen in de Krimpenerwaard is specifieke beleid opgesteld met een minder dikke deklaag¹³. Het aanbrengen van een minder dikke deklaag is mogelijk als het risico afdoende wordt weggenomen. De grond dient te voldoen aan de landelijke maximale waarden voor de betreffende gebruiksfunctie of aan lokale maximale waarde die door de gemeente in haar Nota Bodembeheer is aangegeven.

Het beleid voor de slootdempingen in de Krimpenerwaard wordt in de loop van 2014 geëvalueerd wat mogelijk leidt tot aanpassing van het beleid.

Voormalige stortplaatsen waaronder zellingen

Voormalige stortplaatsen en zellingen bevatten veelal een breed scala aan afvalstoffen, van waaruit verontreinigingen naar de onderliggende bodem kunnen emitteren.

De saneringsaanpak voor voormalige stortplaatsen en zellingen bestaat uit het isoleren van deze locaties van de omgeving. Hiervoor wordt, afhankelijk van de afvalsamenstelling, gebruikt gemaakt van de volgende voorzieningen:

- het aanbrengen van een enkelvoudige deklaag, die kan/mag worden opgebouwd uit verschillende grondsoorten;
- het aanbrengen van een sandwich-leeflaag in bijzondere situaties;
- het realiseren van geohydrologische (interceptiebronnen) en/of geotechnische voorzieningen (bentoniet/folie/damwanden) eventueel in combinatie met in-situ maatregelen (gestimuleerde afbraak en/of bioscherm).

Voormalige baggerspecielocaties

Sanering van voormalige baggerspecielocaties vindt plaats als sprake is van een gevoelig bodemgebruik, in casu "wonen met tuin". Het aanbrengen van een leeflaag als saneringsmaatregel op baggerspecielocaties met een groene inrichting, en waarbij sprake is van natuurwaarden (buiten-stedelijke recreatiegebieden) wordt alleen overwogen als (uit een TRIADE-onderzoek) is gebleken dat sprake is van spoed vanwege ecologische risico's. In alle andere gevallen worden de ecologische risico's beperkt door gerichte beheermaatregelen, zoals het vernatten van de bodem.

¹³ Beleidsregel slootdempingen Krimpenerwaard (provinciaal blad 82, 20 december 2006)

Voor locaties die worden benut voor de landbouw, zijn maatregelen met name noodzakelijk als sprake is van een ernstige verontreiniging met drins. In dat geval wordt het houden van melkvee op deze locaties ontraden evenals de consumptie van orgaanvlees van vleesdieren. Voor akkerbouw geldt dat de teelt van bepaalde voedingsgewassen moet worden vermeden, specifiek in situatie waarbij het mogelijk/waarschijnlijk is dat de gewassen verontreinigende stoffen kunnen opnemen tot boven de hiervoor geldende Europese normen.

5.5 *Projectmatig grondverzet*

Artikel 28 juncto artikel 39 lid 1 Wbb

In de praktijk komt het regelmatig voor dat bij het uitvoeren van grondgebonden projecten kleinschalig grondverzet noodzakelijk is. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het onderhouden van industriële infrastructuur, de uitvoering van civieltechnische werkzaamheden of het werken aan kabels en leidingen. Niet hieronder valt de aanleg van omvangrijke ondergrondse infrastructuur, waarbij grote hoeveelheden (verontreinigde) grond vrijkomt, zoals een grote transportleiding of het boren van een tunnelbuis. Indien dit grondverzet plaatsvindt binnen een gebied met ernstige bodemverontreiniging, dan vallen deze werkzaamheden onder de werkingssfeer van de Wbb. Op basis van artikel 28 van de Wbb dient dan melding te worden gedaan aan het bevoegd gezag over de handelingen met deze verontreinigde grond. Dit betekent echter niet dat dan automatisch ook een saneringsplan moet worden opgesteld. Dit is sterk afhankelijk van de betreffende situatie. De volgende situaties worden onderscheiden:

Grondverzet met (alleen) immobiele stoffen

De handeling bestaat uit het ontgraven van grond, waarin alleen immobiele stoffen boven de interventiewaarden aanwezig zijn, en het na aanleg/onderhoud terugplaatsen van de grond in het ontgravingsprofiel met afvoer van een beperkte hoeveelheid overtollige sterk verontreinigde grond. Als de werkzaamheden worden uitgevoerd binnen een geval van ernstige immobiele verontreiniging, dan kan volstaan worden met een BUS-melding (categorie tijdelijke uitplaatsing), waarbij het invullen van de bijbehorende BUS-formulieren en het verstrekken van het bodemonderzoek volstaan.

Als deze werkzaamheden echter vallen binnen de werkingssfeer van het Bbk (geen geval van ernstige verontreiniging), dan is uitvoering mogelijk op basis van de 'op en nabij' bepaling van de Rbk.

Grondverzet met (ook) mobiele stoffen

De handeling bestaat uit het ontgraven van grond, waarin mobiele (en eventueel ook immobiele) stoffen boven de interventiewaarden aanwezig zijn, en het na aanleg/onderhoud terugplaatsen van de grond in de ontgraving. De overtollige sterk verontreinigde grond wordt afgevoerd. Hier volstaat een melding op basis van artikel 28 Wbb, waarbij het bodemonderzoek en een eenvoudig saneringsplan moet worden overlegd, dat voorziet in de afvoer van de overtollige grond, het voorkomen van herbesmetting van de ontgraving en het voorkomen van voorkeur stroombanen, die de verspreiding van de restverontreiniging bevorderen. De melding wordt volgens een Wbb-procedure afgehandeld.

Als het gaat om grondverzet binnen grootschalige bedrijfsterreinen waarvoor een goedgekeurd raamsanerings- of locatiebeheerplan vigeert, en het terugzetten van ontgraven grond in het ontgravingsprofiel is toegestaan in dat plan, kan worden volstaan met een in dat plan voorziene melding

5.6 *Verhardingslagen*

Saneringsregeling van toepassing

De saneringsregeling van de Wbb kan in twee situaties van toepassing zijn. Enerzijds wanneer er sprake is van een verontreiniging waarin de bijmenging van bodemvreemde materialen 50% of minder bedraagt. Anderzijds wanneer de verontreinigende stoffen uit de bodemvreemde materialen de omringende bodem en/of het grondwater zodanig verontreinigen, of verontreinigd hebben, dat er sprake is van een verontreini-

ging die onder de Wbb valt. De bodemvreemde materialen zijn dan de bron van de verontreinigingen en worden als zodanig tot het geval van verontreiniging gerekend.

Saneringsregeling niet van toepassing

Zodra het om verhardingsmaterialen gaat die niet of marginaal uitlogen en de omringende bodem niet of nauwelijks beïnvloeden, is de Wbb niet van toepassing.

Op het moment dat een verhardingslaag zijn functie verliest, dient deze bij voorkeur te worden verwijderd. Dit kan alleen worden afgedwongen in de volgende gevallen:

- de laag is aangebracht tussen 1993 en 1999 in het kader van de toen geldende IPO-regeling voor hergebruik van grond en bouwstoffen;
- de laag is aangebracht tussen 1999 en juli 2008 in het kader van het Bouwstoffenbesluit;
- de laag is aangebracht na juli 2008 in het kader van het Besluit en de Regeling bodemkwaliteit.

In alle andere gevallen kan het verwijderen van oude verhardingslagen niet worden afgedwongen.

6. Saneringsuitvoering en afwijkingen

6.1 Afwijkingen tijdens de saneringsuitvoering

Wbb art. 39a, art. 39 lid 4 en 5

In de Wbb is de verplichting opgenomen dat een sanering moet worden uitgevoerd conform het saneringsplan en de voorschriften uit de saneringsbeschikking.

Indien tijdens de saneringsuitvoering afwijkingen worden verwacht ten opzichte van het plan en/of de voorschriften in de beschikking, dan moet dit bij saneringen minimaal twee weken van tevoren schriftelijk worden gemeld. Omdat afwijkingen zeer verschillend kunnen zijn en het niet doelmatig is om alle afwijkingen binnen eenzelfde (formele) procedure te behandelen, wordt van de volgende driedeling uitgegaan:

- beperkte afwijking; afwijkingen die bij melding voor kennisgeving worden aangenomen;
- matige afwijking; afwijkingen die zijn aan te merken als wijziging van het saneringsplan. Deze afwijkingen zullen worden afgehandeld conform artikel 39, lid 4 en 5 van de Wbb;
- sterke afwijking; afwijkingen die essentieel zijn voor het realiseren van de saneringsdoelstelling en die, naar het oordeel van het bevoegde gezag, kunnen leiden tot een nieuw saneringsplan, inclusief een nieuwe beschikking.

Beperkte afwijkingen zijn bijvoorbeeld over- of onderschrijdingen van de hoeveelheden te ontgraven en/of af te voeren grond, hogere hoeveelheden te onttrekken grondwater en langere perioden van ontgraven, onttrekken, e.d. Dit kan worden verklaard doordat dit soort punten nooit exact vooraf zijn aan te geven in een saneringsplan. Het is dan ook raadzaam om in het saneringsplan ten aanzien van dit soort afwijkingen enige ruimte in te bouwen en te werken met een bepaalde bandbreedte. Beperkte afwijkingen moeten in elk geval worden vermeld in het saneringslogboek en het evaluatieverslag.

Matige afwijkingen zijn afwijkingen die zodanig belangrijk zijn dat ze moeten worden gemeld en afgehandeld conform artikel 39, lid 4 van de Wbb. Dit type afwijkingen kan aanleiding vormen voor het geven van aanwijzingen. De gemelde afwijkingen worden binnen twee weken na melding schriftelijk bevestigd, waarbij eventueel aanwijzingen worden gedaan. Deze aanwijzingen moeten vervolgens door de saneerder worden opgevolgd.

Een afwijking wordt als sterke afwijking beoordeeld als:

- de in het saneringsplan opgenomen saneringsdoelstelling niet kan worden gerealiseerd, en/of

- een andere saneringsvariant nodig is om de doelstelling te bereiken,
- een gewijzigde sanerings(uitvoering) niet zonder gevolgen is voor derden,
- de nazorg substantieel anders wordt (door bijvoorbeeld aanzienlijke restverontreinigingen).

Een herziening van het saneringsplan met een nieuwe beschikking zal dan nodig zijn om voor een ieder inzichtelijk te maken wat de consequenties van de afwijking zijn, hoe deze worden beoordeeld en gewaardeerd en welke voorwaarden aan de afwijkende sanering worden verbonden.

Alle afwijkingen dienen na afronding van de sanering in het evaluatieverslag te worden beschreven.

In onderstaande tabel staat een samenvattend overzicht van de mogelijke door het bevoegde gezag in Zuid-Holland te nemen acties op basis van de gemelde afwijkingen.

Tabel 3: Omgaan met gemelde afwijkingen

Soort afwijking	Resultaat beoordeling	Acties door bevoegd gezag
beperkt	Accepteren	Registreren in een BIS
matig	Afhandelen conform Wbb, art. 39, lid 4 en 5	Mogelijk geven van aanwijzingen
Sterk: saneringsdoel kan niet worden gerealiseerd	Aparte procedure noodzakelijk	Voorschrijven van nieuw saneringsplan en verlenen van een nieuwe beschikking
	Accepteren onder voorwaarden (bijv. bij langlopende stagnerende grondwater saneringen)	Instemmen op basis van een nieuwe beschikking na een schriftelijk verzoek daartoe van saneerder of bijgesteld saneringsplan voor dit onderdeel

7. Instemmen met nazorgplan, uitvoering nazorg en rapportage

7.1 De noodzaak voor nazorg

Situaties waarvoor geen of juist wel nazorg noodzakelijk is

De noodzaak voor nazorg voort uit het nog aanwezig zijn van verontreinigingen in de ondergrond in combinatie met de daaruit voortvloeiende beperkingen in het gebruik van de bodem of maatregelen die in het belang van de bescherming van de bodem noodzakelijk zijn. Nazorg is niet nodig, indien:

- de verontreinigingen volledig worden verwijderd (bijvoorbeeld bij een immobiele verontreinigingssituatie na het ontgraven van een verontreinigde laag tot het niveau van de geldende bodemgebruikswaarde of bij een mobiele verontreinigingssituatie waarbij geen of nog een beperkte restverontreiniging aanwezig is);
- de verontreinigingen zodanig worden verwijderd dat nog ten hoogste sprake is van een beperkte restverontreiniging in het grondwater (<1000 m³ bodemvolume) en/of bij weliswaar nog een grote restverontreiniging in het grondwater, maar zodanig dat dit niet leidt tot een beperking in het gebruik van de locatie en die van de ondergrond en er geen kwetsbare objecten in de omgeving aanwezig zijn.

Voor overige situaties kan wel een bepaalde vorm van nazorg noodzakelijk zijn, afhankelijk van het gerealiseerde saneringsresultaat.

De aard van de nazorg

In algemene zin kunnen de volgende aspecten van nazorg worden onderscheiden:

- het registreren in een bodeminformatiesysteem en kadastraal (Wkpb);
- informatieplicht verkoper/koper, plicht makelaar en notaris, plicht voor rechtsopvolgers;

- het voorschrijven van gebruiksbepalingen en/of het opleggen verplichtingen voor het in standhouden van de gerealiseerde situatie c.q. voorzieningen al dan niet met monitoring;
- het uitvoeren van actieve maatregelen, zoals beheersing om verspreiding tegen te gaan, inclusief monitoring. Dit specifiek ook voor eerder al gerealiseerde IBC-saneringen.

In onderstaande tabel 4 is op basis van het bovenstaande een hoofdindeling gegeven van de aard van de nazorg voor verschillende saneringssituaties. De tabel heeft een richtinggevend karakter.

Tabel 4: Soorten nazorg bij verschillende saneringssituaties

Soort nazorg	Volledige verwijdering	Immobiele situatie	Mobiele verontreinigingsituatie			
		Isoleren met leeflaag of duurzame afdeklaag	Beperkte restverontreiniging	Grote restverontreiniging	Nog verspreidende verontreiniging	IBC-variant
- geen	Ja	-	Ja	-	-	-
- registreren	n.v.t.	Ja	n.v.t.	Ja	Ja	-
- actieve nazorg	n.v.t.	Incidenteel*	n.v.t.	n.v.t.	Ja	Ja

*zoals bij leeflagen met beperkte dikte en leeflagen die door het gebruik aan slijtage onderhevig zijn.

In bijlage 4.3 is uitgaande van diverse saneringsoplossingen de nazorg in detail uitgewerkt.

8. Herstelmaatregelen grondwater bij zorgplicht MTBE en ETBE in Zuid-Holland

Methyl- en ethyl tertiair butylether (MBTE en ETBE) zijn relatief nieuwe verontreinigingsparameters. MBTE en ETBE zijn sinds 1987 (grootschalig) gebruikt als benzineadditief. Een eventuele verontreiniging is dan ook veelal een nieuwe verontreiniging (veroorzaakt na 1987). Dit betekent dat in die gevallen de herstelplicht geldt op grond van artikel 13 van de Wbb. In uitzonderingsgevallen kan er sprake zijn van een historisch verontreiniging.

Bij het aantreffen van een bodemverontreiniging moet als eerste worden vastgesteld of het gaat om een historische verontreiniging of een nieuwe verontreiniging (ontstaan vanaf 01-01-1987). Als sprake is van een nieuwe verontreiniging ligt de focus op het geven van invulling aan de herstelplicht, zoals bedoeld in art. 13 en 27 van de Wbb. De veroorzaker is verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om de verontreiniging te voorkomen dan wel te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken

Zorgplicht nieuwe gevallen van verontreiniging

Vanwege de specifieke problematiek heeft het ministerie van I&M voor de toepassing van de zorgplicht van artikelen 13 en 27 van de Wbb de Circulaire Toepassing zorgplicht Wbb bij MTBE- en ETBE-verontreinigingen¹⁴ gepubliceerd. Deze Circulaire geldt sinds 1 februari 2009. Aanvullend is in overleg met de branche een handreiking opgesteld ter toelichting op de Circulaire en als hulpmiddel voor de praktijk¹⁵.

¹⁴ Circulaire Toepassing zorgplicht Wbb bij MTBE- en ETBE-verontreinigingen, Staatscourant 2008 nummer 2139, 18 december 2008.

¹⁵ Handreiking Invulling geven aan zorgplicht Wbb bij MTBE- en ETBE-verontreinigingen, Werkgroep Handreiking, maart 2010.

Om zoveel mogelijk aan de herstelplicht te voldoen, is voor gevallen van verontreiniging met MTBE/ETBE in milieubeschermingsgebieden gekozen voor een lage herstelwaarde, namelijk 1 µg/l. Buiten die gebieden wordt 15 µg/l als herstelwaarde aanvaardbaar geacht.

Als deze herstelwaarden vanwege de bodemsituatie niet haalbaar zijn op kosten/milieurendabele wijze, wordt gezien welke hogere herstelwaarde wel bereikbaar is. In het uiterste geval moeten andere maatregelen worden overwogen, bijvoorbeeld interceptieputten/drainen of het verplaatsen van waterwinmiddelen.

De provincie vindt het noodzakelijk om voor het stedelijk gebied van Zuid-Holland, dat niet ligt in een milieubeschermingsgebied of een beschermingszone voor de drinkwaterwinning, een norm te stellen voor deze hogere herstelwaarden. Deze mogen om een veilige drinkwatervoorziening te kunnen garanderen echter nooit hoger zijn dan de signaalwaarden voor permeatie van kunststof drinkwaterleidingen. Voor MTBE ligt deze waarde op 300 µg/l en voor ETBE op 100 µg/l. Voor het afbraakproduct TBA (tertiair butyl alcohol), dat niet permeëert door kunststof drinkwaterleidingen, wordt de ad-hoc-tussenwaarde van 50 mg/l aangehouden als maximaal acceptabele herstelwaarde.

Saneren van historische verontreinigingen

In o.a. het Rotterdamse havengebied is MTBE al vanaf 1973 als bijproduct geproduceerd en op grote schaal vindt productie van de stof plaats sinds 1984, zodat eventueel sprake is van gevallen van historische bodemverontreiniging. Voor het Rotterdams havengebied geldt dus dat bij constatering van een MTBE-verontreiniging eerst moet worden vastgesteld of sprake is van een nieuwe of een historische verontreiniging. Voor een historische verontreiniging geldt de herstelplicht niet, maar wordt de risicobenadering gekozen als uitgangspunt voor een functionele saneringsstrategie. Hiervoor geldt het functionele saneringsbeleid, waarbij als terugsaneerwaarde de tussenwaarden gelden.

Tabel 5: Overzicht norm/terugsaneerwaarden grondwater voor MTBE, ETBE en TBA in Zuid-Holland

Stof	eenheid	S-waarde	Terugsaneerwaarden			I-waarde	bijzonderheden
			nieuwe verontreiniging		historische verontreiniging		
			streefniveau	maximaal			
MTBE	µg/l		1/15	300	4.600	9.400	
ETBE	µg/l		[1/15]	100	4.600	9.400	
TBA	mg/l		[50]	[50]	[50]	[100]	lokaal afgeleid

BIJLAGE 4.1 Humane risicogrenswaarden bij wonen met tuin

Stoffen waarbij in gehalten onder de interventiewaarde bij de functie wonen met moestuin de humane risicogrenswaarden kunnen worden overschreden (berekend met Sanscrit 2.0)

Stofgroep	Stofnaam	Risico-index	Relatieve bijdrage (%) consumptie gewassen uit eigen tuin
1 Metalen	Antimoon	11,02 *	99,71
	Cadmium	3,80 *	99,15
	Chroom VI	1,09	82,70
	Kobalt	133,39 *	99,87
	Lood	3,78 *	80,73
	Molybdeen	2,12 *	98,89
2 Overige anorganische stoffen	Cyanide (vrij)	1,42	99,97
	Thiocyanaat	11,18 *	99,98
3 Aromatische verbindingen	Benzeen	1,03	4,66
	Ethylbenzeen	1,11	6,24
	Tolueen	1,02	5,74
5 Gechloreerde Koolwaterstof.	Monochlooretheen (Vc)	46,50 *	0,04
	1,1-dichloorethaan	1,76	3,45
	1,2-dichloorethaan	1,17	17,79
	1,1-dichlooretheen	2,33 *	0,91
	1,2-dichlooretheen (som)	2,62 *	0,57
	Trichloormethaan chloroform	1,06	6,45
	1,1,1-trichloorethaan	1,94	2,13
	1,1,2-trichloorethaan	2,06 *	18,83
	pentachloorbenzeen	2,69 *	77,10
	Hexachloorbenzeen	3,88 *	98,87
	Pentachloorfenol	3,14 *	97,80
	Monochlooranilinen (som)	4,03 *	86,94
	6 Bestrijdingsmiddelen	DDD	4,01 *
Aldrin		5,35 *	99,66
Alpha HCH		1,53	90,33
Beta HCH		3,90 *	90,20
Gamma HCH (lindaan)		7,13 *	98,65
Heptachloor		1,08	88,82
Heptachloorepoxide(som)		1,52	54,23
MCPA		31,92 *	99,99
7 Overige stoffen	Dimethyl ftalaat	2,64 *	75,61
	Di-isobutyl ftalaat	1,05	96,27
	Dihexyl ftalaat	4,70 *	98,21
	Pyridine	2,63 *	74,72
	Tetrahydrofuran	2,26 *	65,66
	Tribroommethaan	1,38	39,50

* ook bij gehalten beneden de tussenwaarde kunnen humane risicogrenswaarden worden overschreden.

Toelichting

De interventiewaarden in de bodem (vaste fase) zijn afgeleid van de modelmatig veronderstelde humane en ecologische risico's van stoffen. Hierbij is het hoogste risico bepalend. Indien dit het humane risico is, is de interventiewaarde berekend op de gebruiksfunctie 'wonen met tuin'. Bij deze functie wordt verondersteld dat er een beperkte moestuin aanwezig is, die in 10% van de consumptie van bladgroenten en knolgewassen voorziet. Indien een grotere moestuin aanwezig is en de gewasconsumptie bijdraagt aan het risico, leidt een grotere consumptie tot een toename van het risico. Bij de gebruiksfunctie 'wonen met moestuin' wordt verondersteld dat de moestuin voorziet in 100% van de consumptie van bladgroenten en 50% van de consumptie van knolgewassen. Voor deze gebruiksfunctie zijn de risico-indexen voor de stoffen uit de Circulaire bodemsanering 2013 berekend en wat de relatieve bijdragen zijn van de tien in Sanscrit onderscheiden blootstellingsroutes. Voor de stoffen waarvoor de indexen groter zijn dan 1, zijn ze in de tabel opgenomen. Dit betekent dat voor deze stoffen de risicogrenswaarde bij de gebruiksfunctie 'wonen met moestuin' lager is dan de interventiewaarde. In de laatste kolom is weergegeven wat de relatieve bijdrage in de blootstelling is van de consumptie van de voedingsgewassen.

Geadviseerd wordt deze tabel op de volgende wijze te gebruiken. Indien de onderzoekslocatie wordt gebruikt als moestuin, volkstuin of voor stadslandbouw en de bijdrage in de consumptie van bladgroente en knolgewassen is meer dan 10% en één of meerdere stoffen uit de tabel zijn aanwezig, dan bestaat de mogelijkheid dat sprake is van een overschrijding van de humane risicogrenswaarde (MTR) bij gehalten beneden de interventiewaarden. Aangeraden wordt om dan met behulp van Sanscrit door te rekenen wat de risico-index is op basis van de lokaal verwachte consumptie. De uitkomst kan in de stapsgewijze risicobeoordeling gezien worden als een uitkomst van Sanscrit stap 2. Indien de berekening oplevert dat de risico-index groter is dan 1, wordt aangeraden om als onderdeel van stap 3 een gewasonderzoek ter plaatse uit te voeren om de werkelijke blootstelling via gewasopname vast te stellen. Vervolgens wordt op basis van de werkelijke blootstelling een uitspraak gedaan over de vraag of op de locatie sprake is van een overschrijding van de humane risicogrenswaarde. Als deze wordt overschreden is, ondanks dat de landelijke interventiewaarde niet wordt overschreden, toch sprake van een ernstige verontreiniging die met spoed moet worden gesaneerd. Op basis van de resultaten van stap 3 kan ook een advies gegeven worden over de mate van consumptie uit eigen tuin. Als tijdelijke beveiligingsmaatregel kan worden afgesproken dit te beperken. Voor een aantal gechloreerde koolwaterstoffen is de relatieve bijdrage door consumptie van gewassen uit eigen tuin beperkt. In die situatie wordt aangeraden eerst binnenlucht metingen te verrichten.

Naar verwachting zullen veel stoffen in de tabel zelden voorkomen in combinatie met een moestuin, volkstuin of een stadslandbouwperceel. Voor de aromatische verbindingen (stofgroep 3) en de meeste gechloreerde koolwaterstoffen (stofgroep 5) geldt dat de relatieve bijdrage via gewasconsumptie gering is. De bijdrage via inhalatie van binnenlucht is voor deze stoffen dominant. Om deze reden is de tussenwaarde in het grondwater als triggerwaarde voor nader onderzoek gekozen en is bovendien aangegeven dat in bijzondere situaties, zoals een woning op mobiele (vluchtige) verontreiniging ook nader onderzoek gewenst kan zijn wanneer de tussenwaarde niet wordt overschreden.

Vier stoffen uit de tabel zijn opgenomen in het standaard analysepakket. Dit zijn: cadmium, lood, kobalt en molybdeen. Omdat deze stoffen standaard gemeten worden, zal bij elk onderzoek van een moestuin een beoordeling moeten plaatsvinden. Om die reden is voor deze stoffen m.b.v. Sanscrit doorgerekend op welk niveau de risicogrenswaarden liggen bij de gebruiksfunctie 'wonen met moestuin'. Deze zijn: cadmium (1,3 mg/kg), lood (390 mg/kg¹⁶), kobalt (1,4 mg/kg) en Molybdeen (89 mg/kg). Opvallend is het lage gehalte voor kobalt. Dit ligt onder de landelijke achtergrondwaarde (AW2000) (15 mg/kg) en ook onder het natuurlijke gehalte in Zuid-Holland. Dit roept de vraag op hoe realistisch de bioconcentratiefactor (BCF) voor kobalt in

¹⁶ Gebaseerd op de Circulaire bodemsanering 2013.

consumptiegewassen is. Voor antimoon, dat niet in het standaard analysepakket zit, is eveneens een risicogrenswaarde berekend. Deze komt uit op 2 mg/kg en is daarmee, net als kobalt, lager dan de achtergrondwaarde (4 mg/kg). Ook hier geldt de vraag hoe realistisch deze BCF is. Zoals al in hoofdstuk 1.5 onder situatie 1 is aangegeven, wordt bij een gehalte onder de landelijke achtergrondwaarde geen verdere actie ondernomen.

BIJLAGE 4.2 Saneringsuitvoering en afwijkingen**BEPERKTE AFWIJINGEN, IN LOGBOEK EN EVALUATIEVERSLAG OPNEMEN**

Voorbeelden:

- Beperkte overschrijdingen (tot 35%) van de voorziene volumes vrijkomende grond;
- Verhoogd waterbezwaar, waardoor tot een andere wijze van waterafvoer moet worden overgegaan (bijv. open bemaling naar bronbemaling);
- Hergebruik van grond in een werk cq afvoer naar stort/reiniger of andersom;
- Herschikken van licht verontreinigde grond zonder dat dit is voorzien in het saneringsplan;
- Verlenging saneringsduur grondwatersanering of in-situ sanering grond en grondwater.

MATIGE AFWIJINGEN, MELDEN CONFORM ARTIKEL 39, 4° LID Wbb

Voorbeelden:

- Sterke overschrijdingen van de voorziene volumes vrijkomende grond (meer dan 35%);
- Aanbrengen dunner leeflaag dan in saneringsplan voorzien, leeflaag van andere aard of leeflaag van slechtere bodemkwaliteit;
- Afwijkingen van controleprogramma op saneringsresultaat;
- Matige (per geval te beoordelen) aanpassingen van de terugsaneerwaarde:
- Achterlaten niet voorziene restverontreiniging grond van kleine omvang (per geval te beoordelen);
- Herschikken van sterk verontreinigde grond zonder dat dit is voorzien in saneringsplan;
- Inrichten van gronddepots zonder dat dit is voorzien in saneringsplan;
- Een wijziging in de saneringsvariant voor de gehele of gedeeltelijke saneringslocatie inhoudende een verbetering van het saneringsresultaat (bijvoorbeeld functioneel naar multifunctioneel saneren, betere vorm van isolatie, etc.).

**STERKE AFWIJINGEN, HERZIEN SANERINGSPLAN INDIENEN OF TOCH GELDEND
SANERINGSPLAN VOLGEN**

Voorbeelden:

- Wijzigingen in de saneringsvariant voor de gehele of gedeeltelijke saneringslocatie (multifunctioneel naar isolatie, andere vorm van isolatie, ontgraven naar in-situ, pump & treat naar biorestauratie, etc.)
- Sterke (per geval te beoordelen) aanpassingen in de terugsaneerwaarden;
- Wijziging van de saneringsdoelstelling;
- Grootschalig herschikken van sterk verontreinigde grond zonder dat dit in saneringsplan is voorzien;
- Achterlaten niet voorziene restverontreiniging van grote omvang (per geval te beoordelen).

BIJLAGE 4.3 Uitwerking van de nazorg

Uitwerking van nazorg gekoppeld aan saneringsoplossing:	Nazorg Karakteristiek van nazorg	Fysieke voorzieningen	Administratieve maatregelen
volledig verwijderen verontreinigingen (AW immobiele en geen tot kleine restverontreinigingen mobiel).	Geen nazorg nodig.	Geen voorzieningen.	Geen maatregelen.
functiegerichte sanering immobiele situaties d.m.v. een isolatielaag.	Registratie (ook conform Wkpb bij gehalten boven de I-waarde in de grond); In standhouden voorzieningen; Nazorg in het nazorgplan uitwerken of in het evaluatieverslag.	Voorzieningen onderhouden, herstellen of vervangen bij schade en/of aantasting.	Melden wijzigingen gebruiksfunctie; Melden ingrepen in leeflaag; Melden ingrepen waarbij in verontreinigde bodem onder isolatielaag wordt gegraven.
kosteneffectieve sanering van mobiele situaties, waarbij nog een beperkte restverontreiniging aanwezig is (<1.000 m ³).	Geen nazorg nodig; Registratie (ook conform Wkpb) als nog restverontreinigingen in de grond aanwezig zijn boven de I-waarde; Monitoring (bij kwetsbare objecten).	Plaatsen peilbuizen in situaties met kwetsbare objecten in de omgeving.	Melden wijzigingen gebruiksfunctie; Melden ingrepen in de bodem inclusief grondwateronttrekkingen; Volgen monitoring (i.g.v. kwetsbare objecten).
Aanpak bronlocatie/bronzone en pluim via gefaseerde sanering, met een grote restverontreiniging die nagenoeg stabiel is.	Registratie grond (zie vorig punt); Monitoring gericht op bescherming kwetsbare objecten (nabij deze objecten en aan front pluim).	Afhankelijk van de situatie plaatsen peilbuizen.	Melden wijzigingen in het gebruik; Melden ingrepen in de bodem inclusief grondwateronttrekkingen; Volgen monitoring.
Aanpak bronlocatie/bronzone al dan niet aangevuld met pluimaanpak via gefaseerde sanering, waarbij nog verspreiding van restverontreinigingen aanwezig blijft en als zodanig acceptabel is.	Registratie grond (zie vorig punt); Monitoring gericht op de omvang en de verspreiding van de restverontreiniging conform een op te stellen monitoringplan.	Als opgenomen in het nazorgplan en de beschikking hierop, zoals: Grondwatermonitoring, Grondwaterbeheersing, Geohydrologische isolatie, In standhouden civieltechnische voorzieningen.	Melden wijzigingen gebruiksfunctie; Melden ingrepen in de bodem; Eventueel financiële zekerheidstelling n.a.v. saneringsplan en nazorgplan; Controleren en volgen van de door de nazorgplichtige te verstrekken periodieke informatie
IBC-oplossingen	Beheersen en Controleren van aangebrachte voorzieningen	Zie vorig punt.	Zie vorig punt.

BIJLAGE 5

Risicogericht toezicht (behorend bij deel 2, paragraaf 3.2.1 risicomethodiek toezicht)

1. Inleiding

Met onze risicomethodiek zijn we overgestapt van een branchegerichte benadering naar een risicogerichte benadering op bedrijfsniveau. De methodiek heeft de basis gelegd voor de huidige systematiek van toezicht; risicogericht (weging op naleefgedrag, houding en omgeving) en controleren op aspecten (essentiële, te controleren en te beoordelen aspecten).

De methodiek kan samen met een set van kengetallen gebruikt worden voor het berekenen van de benodigde toezichtcapaciteit.

2. Stappen en uitgangspunten

We beschrijven hieronder de methodiek in twee delen.

Het "risicogericht handhaven" bevat 3 stappen om te komen tot een risicobeeld voor alle inrichtingen en inzicht te krijgen in de benodigde capaciteit voor het toezicht en de handhaving van de provinciale inrichtingen.

Stap 1. Op brancheniveau maken we een onderscheid tussen essentiële en overige aspecten. De aspecten zijn benoemd per branche op basis van de vergunning en expert-jugment, en verdeeld in:

- a. Essentiële,
- b. relevante en
- c. niet relevante aspecten.

In de bijlage is een volledig overzicht opgenomen van de aspectverdeling.

Stap 2. Op inrichtingniveau wordt gewogen op houding, naleefgedrag en omgeving.

Op basis van het naleefgedrag, houding van het bedrijf en omgeving (klachten) is de toezichtlast en het aantal te controleren aspecten bepaald per inrichting. De toezichtlast wordt bepaald aan de hand van een goed, redelijk en slecht presterende inrichting.

Het toezicht wordt hierop als volgt aangepast.

- Slecht = volledige controle op alle aspecten
- Redelijk = controle op de essenties + de voorschriften van 2 aspecten + oordeel overige aspecten
- Goed = controle op de essenties + de voorschriften van 1 aspect + oordeel overige aspecten

Jaarlijks ontstaat zo een compleet beeld van een inrichting die deels is gebaseerd op gecontroleerde voorschriften (essenties en 1 of 2 extra aspecten) en deels op basis van een oordeel/beeld van de toezichthouder. Eventuele uitzonderingen op het bovenstaande worden vastgelegd in het afdelingsplan en/of het bureauplan van het betreffende bureau.

Stap 3 Koppeling kengetallen.

Voor het toezicht en de handhaving zijn per branche kengetallen vastgesteld. Het basiskengetal bevat de uren van de quickscan (indien van toepassing) en de opslag uren voor nazorg, restcontrole en bestuurlijke/strafrechtelijke handhaving.

In de methodiek wordt dit kengetal toegespitst op een individuele inrichting door de score van het naleefgedrag, houding en omgeving + de mogelijke wettelijke opslagen en voor omvang. Voor

respectievelijk een goed, redelijk of slecht presterend bedrijf wordt het kengetal vermenigvuldigd met 1, 1,2 of 1,4. De **bijlage** bevat een overzicht van de basiskegetallen per branche en de mogelijke variabelen.

Per jaar worden de kengetallen herijkt.

Het onderstaande overzicht geeft een samenvatting van de variabelen en wegingen van de methodiek.

Kleurspoor	Grijs	Blauw	Groen*	Bodemsanering
Aspecten Vergunning	Algemeen Acceptatie/ registratie Veiligheid Afval Bodem Lucht Geluid Stof Afvalwater	Algemeen Acceptatie/registratie Veiligheid Waterkwaliteit Hygiëne Zettingverschijnselen Debieten	Algemene regels Besluit Conform besluit	Algemeen Bodem Grondwatersverspreiding Afval/Grondstromen Veiligheid/risico's voor de mens. Instandhouden voorzieningen
Weging	Naleefgedrag Omgeving Houding Omvang	Naleefgedrag Omgeving Houding Omvang	Naleefgedrag Omgeving Houding Omvang	Naleefgedrag Omgeving Houding Omvang
Andere wetgeving	E-Prtr BRZO			

De **bijlage** bevat een toelichting op de doorwerking van de groene wetgeving.

Voor de methodiek gelden in principe de volgende uitgangspunten:

- Elk inrichting krijgt **één preventief controlebezoek per jaar**. Indien er onvoldoende capaciteit is dan wordt dit voorgelegd aan de provincie.
- De vergunning van een goed presterende inrichting wordt gemiddeld in 4 jaar volledig gecontroleerd, van een redelijke inrichting in 2 a 3 jaar en van een slechte inrichting in 1 jaar.
- Een essentieel aspect en relevante aspecten controleren betekent dat alle voorschriften gecontroleerd worden uit de vergunning.
- De relevante aspecten (waarvan de vergunningvoorschriften niet gecontroleerd worden) worden beoordeeld op basis van de expert-judgement door de inspecteur. In de bijlage is de notitie opgenomen met een richtlijn voor het beoordelen van aspecten.
- Het naleefgedrag en omgeving zijn objectieve cijfers uit de database, voor houding bedrijf is het beoordelingskader ISO-certificering, voorvallen, houding t.o.v. handhaving en inschatting toezichthouder - Uren voor projecten worden apart opgenomen en niet verwerkt in de methodiek.
- De weging omvang kan over het gehele inrichtingenpakket worden toegepast. Onder de streep is de weging voor omvang nul.
- De analyse wordt per omgevingsdienst uitgevoerd en de resultaten worden opgenomen in de jaarplannen.

Basiskengetallen en variabelen

Hieronder is de totaallijst van de te hanteren kengetallen opgenomen die gebruikt dienen te worden in de risicomethodiek.

Categorie	2014		
Afvalshredders	58	Gronddepots tijdelijk	50
Afvalverbrandingsinrichtingen (D10)	49	Grondsanering	49
Afvalverbrandingsinrichtingen (R1)	33	Grondwatersanering	49
Afvalverbranding AVR-PgWeg	95	Grondwinning	9
Asfaltcentrales	24	Grote recreatiebaden	16
Bewerker gevaarlijk afval	42	Grote sauna s	29
Cleaning/afvalverwerking	31	Hotelbaden	9
Composteerinrichting	42	Kantoor	1
Containerscan	18	Kelderbemaling	1
Energiebedrijven	27	Kinderdagverblijven	9
Energieopslag	27	Kleiwinning	9
Glasindustrie (glasfabriek)	53	KWO	22
Metaalverwerking / metallurgische industrie	96	Luchtvaart vaste locaties	22
Op- overslagstations afval	40	Luchtvaart ontheffingen	6
Opslag gevaarlijk afval	26	Medische inrichtingen	6
Procesindustrie	96	Motorsportterreinen (motorcrossterrein)	9
Puinbreker	39	Oppervlaktewater zwemplaatsen	21
Raffinaderijen	220	Overdekte baden	11
Rioolwaterzuiveringsinstallaties	22	particulier huishouden	0
Schrootbedrijf	34	Recreatieplassen	16
Sorteerinrichting	69	Rijkswaterstaat, GZH, waterschappen	40
Tank op- en overslag	61	Rubber- en Kunststoffeverwerkende industrie	1
Tank op- en overslag complex	80	Sanering binnen WM-inrichting	49
Verdeelstations	26	Sauna s (restant)	11
Vetsmelterijen	34	Scholen	11
Voedings- en genotmiddelenindustrie	34	Sex inrichtingen	11
Vuurwerk opslag	61	Sportcentra en Zwemscholen	9
Werken met Afval > 100.000 m3	41	Transformatorstations	18
Bodemsanering	49	Veem- en pakhuisbedrijf	1
Bouwputbemaling	28	Veeteeltbedrijven	1
Bouwrijp maken terrein	1	Volleggrondstuinbouw en akkerbouwbedrijven	1
Brijnlozing	1	Vuurwerk evenementen	pm
Buitenbaden	9	Wasserij, Chemisch reinigen en ververij	1
Bulk op en overslag	41	Waterleidingbedrijf	22
Campings, bungalowparken, appartementencomplexen	8	Werken met Afval < 100.000 m3	9
Categorie b-inrichtingen	4	ZHL, Sbb, natuurmonumenten, Waternet,	
Combi baden	17	Duinwaterbedrijf	30
Destructie-inrichtingen	63	Zandwinning	22
Garage (benzinstation)	1	Zendmasten	18
Gemeenten, particulieren	50	Ziekenhuis	9
Gedragingen buiten inrichtingen vallend onder de Provinciale Milieu Verordening, mbt Grondwaterbescherming	1	Zorginstellingen	9
Glastuinbouwbedrijven	1		
Gronddepots	50		

Risico-inschatting	Naleefgedrag	Verhoging basis kengetal per betreffende inrichting
Wetgeving	Houding	Factor 1.0, 1.2 of 1.4 van het basiskengetal
	Omgeving	
Anders	BRZO**/ARIE	80 - 160 uur /16 uur
	E-prtr	25 uur
Anders	AT (bat en dat) (provincie)	40 uur (12 uur opslag voor QS is opgenomen in het kengetal)
	Omvang inrichting	-50 uur tot 200 uur (netto uren 0)

* BRZO uren zijn berekend volgens systematiek van deze maatlat.

* Basiskengetal (kengetal inclusief nazorg, bestuurlijke afhandeling, strafrechtelijke afhandeling, restcontrole + Quick Scan)

Overzicht systematiek HH**Grijs**

Branche	Algemeen	Acceptatie/reng.	Veiligheid	Bodem	Afval	Lucht	Geluid	Stof	Afvalwater
Breek/zeef									
Shredders									
baggerdepots									
bewaarinrichting									
bouwbedrijf									
composteer									
bio-olie									
gronddepot									
KCA-depot									
op-overslag									
recycling									
rioolwaterzuivering									
sorteerinrichting									
Glasindustrie									
ontgroning									
Opslag gevaarlijk afval									
Bewerker gevaarlijk afval									
Afvalverbranding									
asfaltcentrale									
energie									
metaalconstructie									
metaalverwerking									
Procesindustrie									
tankop-overslag									
voedings-genotmid.									
vuurwerkopslag									

Blauw

Branche	Algemeen	Acceptatie/reng.	Veiligheid	Waterkwaliteit	Hygiëne	Zettings Verschijnselen	Debiëten
zwembaden							
zwemlocaties							
grondwater perm.							

Groen

	aspecten geclusterd	algemene regels	besluit	conform besluit
	aspecten per wett kader			
Boswet	velling			
	herplant			
Ffwet	schadebestrijding			
	melding			
	rapportageplicht			
	jacht			
Nbwet	betredingen art 20			
	handelingen art 16,19d			

Bodemsanering

	Algemeen	Acceptatie	Grondwater	Bodem	Afval/ Grond stromen	Lucht	Geluid	Stof	Af valwater
Bodemsanering ontgraven									
Bodemsanering isoleren									
Grondwatersanering									
Nazorg restverontreinigingen									

	niet van toepassing
	geen essentie
	Essentie

Toelichting:

- **algemene regels:** naleven regels waarvoor geen ontheffing of vergunning mogelijk
- **besluit:** is er beheerplan opgesteld, vergunning of ontheffing verleent, melding gedaan
- **conform besluit:** wordt voldaan aan de voorwaarden van ontheffing/vergunning.

BIJLAGE 6

Toezichtstrategie (behorend bij deel 2, paragraaf 3.2 toezicht algemeen)

1.1 Inzet van toezicht en normgetrouwheid van doelgroepen

De mate waarin de regelgeving wordt nageleefd is - onder meer - afhankelijk van de inzet van het toezichtsinstrumentarium. Toezicht dient steeds in die vorm en in die intensiteit te worden ingezet, dat een optimaal rendement wordt behaald in de zin van naleving. Daarbij spelen de volgende controledimensies een rol.

Informele meldingskans

De informele meldingskans heeft betrekking op de kans dat een informeel geconstateerde overtreding wordt gemeld aan de overheidsinstanties. Factoren die daarbij een rol kunnen spelen hebben betrekking op de omgeving van de doelgroepen, het bekend zijn bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen kunnen worden gemeld en beschikbare maatregelen om de bereikbaarheid van de overheidsdienst te vergroten. De provinciale Klacht- en Meldingendienst (provinciale Milieutelefoon) speelt hierbij een belangrijke rol. Klachten vormen een belangrijk onderdeel in de risicomethodiek.

Controlekans

De controlekans gaat over de kans dat men gecontroleerd wordt tijdens het begaan van een overtreding. Oftewel, hoe groot is de objectieve controlekans (controledichtheid), hoe groot schat de doelgroep deze kans in en waar hangt de subjectieve controlekans van af?

Detectiekans

Bij detectiekans gaat het om de kans op constatering van de overtreding, indien door de overheid gecontroleerd wordt. Hierbij spelen een rol de graad van moeilijkheid om overtredingen te kunnen constateren en eventueel documenten te kunnen vervalsen. In de provinciale handhaving neemt het administratieve toezicht dan ook een belangrijke plaats in. Ook de herleidbaarheid van overtreding naar overtreder is van belang. Overtredingen zijn naar hun aard meer of minder lastig te constateren indien zij minder of meer plaats- en tijdgebonden zijn.

Selectiviteit

Selectiviteit heeft betrekking op de (verhoogde) kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden. Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles? Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven? Wat is de aard en de kwaliteit van de gebruikte controle-/opsporingsmethoden? Dit is een belangrijk selectiecriteria in de risicomethodiek. Communicatie over de toepassing van het toezichtsinstrumentarium kan een belangrijke ondersteunende rol vervullen.

1.2 Soorten van toezicht

Onder toezicht wordt verstaan:

Het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Toezicht kent drie kernactiviteiten; informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen.

Waar toezichthouders (met het ingrijpen) dwang uitoefenen, spreken wij van handhaving.

Preventieve controles

Een preventieve controle is een controle die op basis van de risicomethodiek in de diverse planningen is opgenomen. Dit houdt in, dat voor dergelijke controles de controlefrequentie is bepaald. Het kenmerk van een preventieve controle is het planmatige en terugkerende karakter. Voor de operationele aansturing van de handhaving en het ontwikkelen van kentallen gelden intern afspraken over de benaming van soorten van controles en de wijze waarop tijdregistratie op deze controles plaatsvindt. Onder de preventieve controles vallen bijvoorbeeld de aspectcontroles, themacontroles, opleveringscontroles en basis administratieve controles.

Repressieve controles

Een repressieve controle kenmerkt zich door een specifieke aanleiding. Dergelijke aanleidingen kunnen zijn klachten, meldingen, ongevallen en/of incidenten, maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles). Hercontroles richten zich dan ook veelal op eerder geconstateerde overtreding(en). Deze kunnen uit efficiencyoverwegingen gecombineerd worden met een preventieve controle. Voor het behandelen van klachten en meldingen is er een 24-uurs bereikbaarheidsdienst (provinciale Milieutelefoon), zodat ook buiten kantooruren gereageerd kan worden. Voor de aanpak van incidenten is er een Draaiboek Milieu-incidenten waarin is aangegeven hoe wordt gereageerd op bepaalde vormen van incidenten.

1.3 Vormen van toezicht

Traditionele toezichtinstrumenten zijn instrumenten die uitgaan van een bedrijfsinspectie door een toezichthouder. Deze bedrijfsinspectie kan zowel op locatie als op kantoor plaatsvinden (aan de hand van bedrijfsgegevens).

De hieronder kort beschreven vormen van toezicht kunnen worden ingezet bij zowel preventieve als repressieve controles.

Fysieke controle

Fysieke controles worden ingezet om te controleren of te beoordelen of voorgeschreven technische en organisatorische voorzieningen of maatregelen ook daadwerkelijk aanwezig zijn en of er wordt voldaan aan een gestelde norm. Bij elke controle wordt deze methode, al dan niet in beperkte vorm, toegepast. Een groot deel van de controles bestaat uit fysieke beoordelingen van situaties.

Een fysieke controle kan ook onaangekondigd en buiten kantooruren plaatsvinden. De controles zijn kort en gericht op een bepaald aspect zoals noodprocedure en gericht op bepaalde bedrijfsonderdelen of milieuaspecten.

Administratief toezicht

De provincie is het bevoegde gezag bij een groot aantal (afvalstoffen)bedrijven. Administratief toezicht bij deze bedrijven wordt ingezet om onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid, juistheid, volledigheid, actualiteit en tijdigheid van verstrekte getalsmatige gegevens, informatie en de afvalstoffenboekhouding van bedrijven. Administratief toezicht kent wat dat betreft diverse vormen van diepgang:

- Het basis administratief toezicht.
- Diepgaand(er) administratief toezicht.
- Quick-scan-onderzoeken.

De provincie vindt het wenselijk te beschikken over basiskennis van de betrouwbaarheid, juistheid, volledigheid, actualiteit en tijdigheid van verstrekte getalsmatige gegevens, informatie en de afvalstoffenboekhouding bij alle bedrijven. Het basis administratief onderzoek wordt dan ook op het volledig bedrijvenbestand uitgevoerd. Dit onderzoek wordt door elke toezichthouder zelf verricht en omvat een globale check op een beperkte hoeveelheid informatie.

De resultaten van het basis administratief onderzoek kunnen aanleiding zijn voor verder (diepgaander) onderzoek. Een aantal bedrijven wordt geselecteerd (als onderdeel van het prioriteren) op basis van informatie uit het basisonderzoek, categorie van bedrijf of branche, klachten over het bedrijf, eerdere toezichtservaringen met het bedrijf en overige signalen vanuit het toezicht en/of vanuit opsporing (free riders). Afhankelijk van de prioriteitsstelling wordt bij een aantal van deze bedrijven een meer diepgaand en gericht onderzoek gedaan. Bij een dergelijk onderzoek maken de beoordeling van de (milieu) AO/IC, een analyse van de (productie en/of verwerkings) processen, het analyseren van de goederen en geldstromen door het leggen van dwarsverbanden tussen de goederen en financiële administratie(s) veelal deel uit van de controle.

Daarnaast wordt meer en meer ingezet op onderzoeken in de keten (ketenonderzoek; lekvrije verwijdering); brancheonderzoek en informatiegestuurde onderzoeken (aan de hand van nadere analysering van beschikbare informatiebestanden) al dan niet met de handhavingpartners (belastingdienst, andere provincies, omgevingsdiensten, etc.).

Een quick-scan passen wij toe als hercontrole of om snel een indruk op te doen van een bedrijf. De meer diepgaande onderzoeken wordt door een team van (administratief) gespecialiseerde toezichthouders binnen de provinciale handhavingorganisatie uitgevoerd.

Het administratieve toezicht zal de komende tijd samen met systeemtoezicht verder worden verbeterd om de effectiviteit en de efficiëntie te verhogen.

Systeemgericht toezicht

Een audit van bedrijfseigen systemen zoals het VBS, emissie meet en registratie-, afvalregistratie-, onderhoud en inspectie-, compliance systeem. Een audit bestaat uit zowel fysieke als systeemcontroles.

Het beoordelen van rapporten en plannen

Rapporten en plannen worden als uitvloeisel van enig voorschrift ter beoordeling ingediend bij de provincie. In het algemeen gaat het om plannen waaruit blijkt of - en zo ja binnen welke termijn - (milieu) maatregelen zijn getroffen. Bij rapporten moet gedacht worden aan documenten waarmee het bedrijf aantoonbaar te voldoen aan een gestelde norm. Gedacht kan worden aan emissierapporten. Bij het beoordelen van rapporten wordt tevens in ogenschouw genomen op welke wijze de gepresenteerde cijfers tot stand zijn gekomen.

Bijvoorbeeld of dit door middel van een geautomatiseerd systeem plaatsvindt en of er voldoende checks en balances aanwezig zijn in de organisatie bij het bedrijf met betrekking tot het verzamelen van gegevens. Ook de aanwezigheid van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem speelt bij deze beoordeling een rol. De beoordeling kan aanleiding geven tot nader onderzoek.

Een bijzondere vorm van jaarlijkse rapportages is E-prtr. Daarbij rapporteren bedrijven verplicht jaarlijks over hun afval, energie- en watergebruik en emissies naar lucht, water en bodem. Dit kan on desk als ook via een systeemgericht toezicht.

Metingen

Ter ondersteuning van het preventief en repressief toezicht wordt gebruik gemaakt van diverse vormen van monsternamen en metingen. Voor monsternamen en metingen aan geluid, bodem, afval, afvalwater,

zweewater, grondwater, luchtmissies wordt jaarlijks een meetplan opgesteld. De uitvoering van monsternamen en metingen kan worden uitbesteed aan deskundigen.

Gebiedsgerichte controles

Bij gebiedscontroles staat de kwaliteit van de leefomgeving in een bepaald gebied centraal. Deze controles worden uitgevoerd door middel van milieuvluchten of door middel van controles op het land of te water.

Bij milieuvluchten wordt een vooraf gekozen route gevlogen, waarbij tijdens de vlucht wordt gelet op eventuele veranderingen in het landschap en overtredingen. Het kan daarbij gaan om zaken die zowel binnen als buiten inrichtingen plaats vinden en betrekking hebben op alle kleursporen. Signalen vanuit het toezicht vormen een input voor het vluchtplan. Waarnemingen worden zowel intern als aan externe handhavingpartners (gemeenten, waterschappen, enzovoort) doorgegeven.

Bij gebiedscontroles wordt een vooraf gekozen gebiedsdeel verkend (vanaf het land of het water). Ook daarbij wordt beoordeeld of er zich in het gebied geen veranderingen hebben voorgedaan waarvoor geen ontheffing is verleend en of wordt voldaan aan de voorschriften die aan een ontheffing of vergunning zijn verbonden.

Transportcontroles

Transportcontroles zetten wij in om te controleren op een lekvrije verwijdering van afvalstoffen over de weg. Daarbij wordt gekeken of transportdocumenten in overeenstemming zijn met de lading van het voertuig. Tevens wordt beoordeeld of de vervoerde afvalstoffen logischerwijs kunnen vrijkomen op de locatie van herkomst en of de ontvangende partij deze materialen wel mag accepteren (ketentoezicht). Door middel van deelwaarnemingen worden ook 'normale' transporten beoordeeld om vast te stellen of goederen niet ten onrechte als product worden getransporteerd in plaats van als afvalstof. Transportcontroles kenmerken zich door de hoge mate van samenwerking tussen handhavingpartners, zoals politie, douane en andere provincies.

Bijzondere vormen van toezicht

Het gaat om instrumenten die bovenop of in plaats van inspecties zorgen voor een aanvullende motivatie om het gedrag aan te passen, met als gevolg het naleven van wet en regelgeving. Het gaat bijvoorbeeld om:

- het geven van voorlichtingsbijeenkomsten
- het beoordelen van de veiligheidscultuur bij een bedrijf
- het beïnvloeden van voor de doelgroep belangrijke actoren (afnemers, toeleveranciers, branchevereniging)
- het opzetten van een burenraad (zie o.a. artikel 10.3, lid 2 onder a en b van het Mor).
- afspraken maken met certificerende partijen over informatie uitwisseling
- afspraken met branche partijen over zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid
- afspraken met bedrijven of branches om vrijwillig te rapporteren over de naleving van bepaalde onderdelen van de milieu wet en regelgeving.

1.4 Uitvoering van het toezicht

Om de uitvoering van het toezicht – inclusief de fase van voorbereiding en nazorg en rapportage – uniform te laten plaatsvinden beschikken de omgevingsdiensten over een kwaliteitmanagementsysteem volgens NEN-EN-ISO 9001:2008 inclusief de daarbij behorende protocollen en werkinstructies voor uitvoering van de toezichtstrategie.

Om er voor te zorgen dat het toezicht uniform wordt uitgevoerd zijn toezichtsplannen opgesteld. De basis voor het milieutoezicht wordt gevormd door een algemeen toezichtsplan. In het toezichtsplan is concreet beschreven hoe het toezichtsbezoek wordt uitgevoerd. Daarnaast wordt een relatie gelegd met de handhavingsstrategie. Naast het algemene toezichtsplan zijn en worden bijzondere toezichtsplannen opgesteld, indien sprake is van een nieuw werkveld voor handhaving, bij complexiteit van een afzonderlijke inrichting en bij een specifieke behoefte vanuit het toezicht.

Het is gewenst dat de omgevingsdiensten de toezichtsplannen met elkaar afstemmen.

BIJLAGE 7

Landelijke handhavingsstrategie Brzo Zie deel 2, paragrafen 3.3 en 3.4



Landelijke Handhavingstrategie Brzo 1999

Colofon

LAT RB
postbus 93144
2509 AC Den Haag

www.latrb.nl
lat@rws.nl

Den Haag, 14 januari 2013

Voorwoord

Deze handhavingstrategie Brzo is opgesteld door de werkgroep Handhaving in opdracht van de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB). In 2010 is de werkgroep begonnen met het uitwerken van uniforme procedures en werkwijzen om hiermee de Werkwijzer Brzo II aan te vullen met het onderdeel handhaving. De tweede opdracht betrof het opstellen van een handhavingstrategie.

In 2011 bleek dat een omgekeerde werkwijze noodzakelijk was. Daarom is eerst een strategie opgesteld om vervolgens de andere acties uit te werken. De andere acties bestonden uit het opstellen van een beoordelingskader om de sancties te kunnen koppelen aan de ernst van de overtredingen van het Brzo in relatie tot het gevaar van een zwaar ongeval met gevaarlijke stoffen. Voor het ontwikkelen van uniforme procedures en werkwijzen is aangesloten bij de uitkomsten van de pilot Brzo-handhaving in de regio Zuid. De producten uit regio Zuid zijn overgenomen als landelijke werkwijze voor de handhaving op het Brzo 1999.

Bij het opstellen van de strategie zijn alle stakeholders actief betrokken. Zo is voor het bepalen van de uitgangspunten van de strategie en de benodigde beoordelingskaders een extra stakeholder bijeenkomst georganiseerd (december 2011), is een uitgebreide consultatieronde gemaakt langs de stakeholders (begin 2012) en heeft een expertmeeting plaatsgevonden (mei 2012). De juridische onderbouwing is een ander belangrijk onderdeel. Hiervoor is een aparte notitie opgesteld die ook is becommentarieerd door de betrokken ministeries. Deze notitie is onderdeel van dit document.

Deze handhavingstrategie is vastgesteld door de LAT RB Regiegroep op 6 december 2012. De gezamenlijke Brzo-toezichthouders committeren zich aan toepassing van deze strategie als onderdeel van het Brzo-toezicht door dit vast te leggen in de bestuurlijke inspectieprogramma's en aanvullend waar nodig in het eigen beleid/de eigen beleidsregels omtrent toezicht en handhaving.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding.....	4
1.2 Probleemanalyse.....	5
1.3 Doelstelling en afbakening.....	5
1.4 Leeswijzer.....	5
2. Visie en uitgangspunten	6
2.1 Doel	6
2.2 Strategische keuzes en uitgangspunten	7
3. Wettelijke kaders en handhavingsbevoegdheden.....	9
3.1 Samenhang Brzo 1999 verplichtingen en handhaafbaarheid.....	9
3.2 Handhavingsbevoegdheden.....	10
3.3 Handhavingsinstrumenten.....	10
3.4 Bestuursrecht en strafrecht	11
4. Handhavingstrategie, beoordeling zwaarte van de overtredingen en toepassen sancties.....	13
4.1 Inleiding.....	13
4.2 Beoordelingskader: ernst van de overtreding	14
4.3 Toepassen van handhavingsinstrumenten en sancties	15
4.4 Verzwarende omstandigheden en hersteltermijnen.....	16
5. Aanbevelingen	17
Bijlage A: Juridische handhavingsmogelijkheden Brzo 1999	19
Bijlage B: Begrippenlijst.....	33
Bijlage C: Samenstelling werkgroep Handhaving 2012.....	35

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de implementatie van de Seveso II richtlijn in Nederland door het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999) is een integrale benadering gekozen voor de bescherming van mens en milieu tegen de risico's van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. Dit besluit leidde tot vergaande samenwerking bij het toezicht tussen de Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie), de Veiligheidsregio's en het Wabo bevoegd gezag (voorheen bevoegd gezag Wet Milieubeheer).

Evaluaties van de uitvoering van het Brzo 1999 in 2003 en 2004 lieten zien dat het complexe wetgeving en uitvoering betreft en dat de kwaliteit van de uitvoering en de samenwerking op veel punten verbeterd moest worden. Dit heeft geleid tot een omvangrijk verbeterprogramma (BeterZO) en het instellen van landelijke regie (tegenwoordig: LAT RB) om voortdurend de kwaliteit van de uitvoering te volgen en waar nodig verdere verbeteringen door te voeren. Als resultaat van deze doorlopende inspanningen is vanaf 2004 tot 2010 de kwaliteit van de uitvoering op een hoog niveau gebracht door daadwerkelijk gezamenlijk en gecoördineerd toezicht te houden.

Omdat er een enorme opgave lag om het gezamenlijk toezicht op het gewenste niveau te krijgen en omdat ook in de wetgeving handhaving een eigenstandige verantwoordelijkheid is van de betreffende toezichthouder, is destijds gekozen om de gezamenlijke en gecoördineerde handhaving pas in een later stadium nader in te vullen.

Meer recente onderzoeken¹ naar de uitvoering van het Brzo 1999 laten dan ook zien dat de kwaliteit van het toezicht fors is verbeterd, maar dat er nog een dringende behoefte bestaat aan uniformering van de gezamenlijke handhavingstrategie. Het is dan ook een logisch vervolg van de BeterZO afspraken met betrekking tot o.a. uniformiteit, eenduidigheid (gezamenlijkheid) en tijdigheid, dat in het Eindbeeld Brzo Vernieuwing Toezicht Chemie van april 2010 is opgenomen dat handhaving als één van de belangrijke thema's zal worden opgepakt door de LAT RB. In 2010 heeft de LAT RB regiegroep opdracht gegeven aan de werkgroep Handhaving om uniforme werkwijzen en procedures voor de gezamenlijke handhaving van het Brzo te ontwikkelen.

Niet alleen de VROM Inspectie (nu Inspectie Leefomgeving en Transport: ILT) heeft geconcludeerd dat een uniforme handhavingstrategie zeer wenselijk is. Ook andere onderzoeken hebben conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan om de afzonderlijke handhavingstrategieën te uniformeren en het bestuursrecht en strafrecht beter op elkaar te laten aansluiten².

In de onlangs uitgebrachte rapportage 'Naleving en handhaving BRZO 2011' van de LAT RB zijn aanbevelingen gedaan voor een uniforme handhavingstrategie. Deze aanbevelingen zijn meegenomen in de totstandkoming van deze handhavingstrategie.

¹ Onderzoeken door de VROM-Inspectie in 2008 en 2010

² Rapporten van de verschillende commissies zoals Mans, Oosting en Het IPO advies over vergunningverlening, toezicht en handhaving risicovolle bedrijven in het RUD stelsel, mei 2012

1.2 Probleemanalyse

Het Brzo 1999 is gebaseerd op meerdere wetten, kent meerdere toezichthouders met elk een afzonderlijk handhavingsbeleid en verschillende instrumenten en bevoegdheden. Er is echter geen gezamenlijk beleid in Nederland vastgesteld voor de sanctionering van overtredingen van specifiek het Brzo 1999.

Het gebrek aan een gezamenlijke handhavingstrategie kan in de praktijk belemmerend werken voor een daadkrachtig optreden door de overheden tegen overtredingen die potentieel grote gevolgen kunnen hebben voor mens en milieu. Nu blijkt dat de betreffende bedrijven niet aantoonbaar eenduidig worden gesanctioneerd voor gelijksoortige Brzo 1999 overtredingen en is er niet altijd sprake van een level playing field voor de bedrijven.

De kwaliteit van het gezamenlijk toezicht is wel al geborgd door de inspanningen van de afgelopen jaren. De toezichtinformatie die hieruit voortvloeit, is een goede basis voor gezamenlijke handhaving. De bestaande handhavingbevoegdheden en de vanaf 1 januari 2013 beschikbare sanctiemiddelen worden als toereikend gezien om op basis van de gezamenlijke strategie daadkrachtig te kunnen optreden.

1.3 Doelstelling en afbakening

Een eenduidige landelijke handhavingstrategie Brzo 1999 vastleggen zodat overtredingen van het Brzo 1999 altijd gevolgd worden door handhaving en dat voor gelijksoortige overtredingen dezelfde meest adequate sanctiemiddelen worden toegepast.

Deze handhavingstrategie is bedoeld voor de handhaving en sanctionering van overtredingen van het Brzo 1999 en is daarmee primair gericht op het voorkomen van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen bij inrichtingen waarop het Brzo 1999 van toepassing is. Deze strategie beperkt zich tot de sanctionering. Geconstateerde overtredingen volgen uit het al geüniformeerde gezamenlijke Brzo toezichtproces.

1.4 Leeswijzer

De handhavingstrategie is in drie onderdelen vastgelegd:

- wat? In hoofdstuk 2 wordt omschreven wat wordt beoogd met de strategie (doelen), welke eisen gesteld worden aan de handhaving (kwaliteitscriteria) en wat daarbij de belangrijkste uitgangspunten zijn (strategische keuzes);
- waarmee? In hoofdstuk 3 worden de wettelijke kaders en handhavingbevoegdheden toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt omschreven waarmee de strategie genoemd onder het eerste punt operationeel wordt gemaakt en ingepast in de bestaande inspectiemethodiek NIM;
- aanbevelingen. In hoofdstuk 5 worden enkele aanbevelingen gedaan voor verdere doorontwikkeling.

2 Visie en uitgangspunten

2.1 Doel van de handhavingstrategie

Doel

Ter bescherming van de veiligheid van werknemers, milieu en omwonenden treden de gezamenlijke Brzo 1999 toezichthouders op adequate en uniforme wijze sanctionerend op tegen overtredingen van het Brzo 1999, totdat deze overtredingen zijn opgeheven.

Bijkomend resultaat van de gezamenlijke strategie is het verbeteren van de uniformiteit van de landelijk beschikbare toezicht- en handhavinginformatie.

Welke eisen worden aan de handhaving van het Brzo 1999 gesteld?

Burgers en politiek verwachten, vooral als het gaat om overtredingen van het Brzo 1999 en de daarmee samenhangende grote risico's, dat de overheid adequaat, dwingend en voortvarend optreedt. Daarnaast lopen de toezichthoudende overheden zoals ook blijkt uit de uitspraak van de hoge raad inzake CMI grote bestuurlijke, financiële en imago-risico's wanneer zij het toezicht niet adequaat uitvoeren. Als de toezichthouder niet aantoonbaar op de hoogte is van de veiligheidskritische afwijkingen van de norm waarbij de veiligheid in het geding is en niet voldoende dwingend en voortvarend optreedt, kan zij mede verantwoordelijk zijn voor de (financiële) gevolgschade die optreedt bij een eventuele calamiteit.

Er zijn meerdere beleidsdocumenten en werkmethodes opgesteld voor handhaving in het algemeen. Enkele belangrijke zijn Kaderstellende visie op toezicht (2001), de LOM handhavingstrategie en de Tafel van elf. Ook heeft elke toezichthouder haar eigen handhavingstrategie³. Deze strategie is vaak voor meerdere wetgeving opgesteld en niet exclusief voor het Brzo 1999. Voor het Brzo 1999 specifiek is in het eindbeeld van LAT RB⁴ beschreven waar handhaving van het Brzo 1999 aan moet voldoen. Voor deze handhavingstrategie zijn alle relevante documenten bestudeerd en onderstaand zijn de belangrijkste uitgangspunten benoemd.

- *Landelijk uniform*
Landelijke uniformiteit draagt bij aan een level playing field voor het bedrijfsleven, vergemakkelijkt de opleiding van de toezichthouders en het verbetert de mogelijkheden om landelijk handhavinginformatie te vergelijken.
- *Eenduidig (in gezamenlijkheid op basis van Brzo 1999)*
De één-loket gedachte wordt doorgetrokken van inspectie en inspectiebevindingen naar het daadwerkelijk gezamenlijk handhaven. De verschillende handhavende instanties hebben eigenstandige handhavingsbevoegdheden en (veelal soortgelijke) handhavingsinstrumenten vanuit het bestuursrecht en/of het strafrecht. Gezamenlijk beschikken zij over een mix van handhavingsmogelijkheden die gecoördineerd zo slim mogelijk ingezet zullen worden.
- *Tijdig*
Duidelijke termijnen waarbinnen handhaving moet worden ingezet door de overheden (aanschrijvingstermijn), waarbinnen maatregelen door het bedrijf moeten zijn genomen (hersteltermijn) en de overheid de verbetering heeft gecontroleerd. Voor ernstige

³ In deze strategie is rekening gehouden met de wijzigingen voor de handhaving van het Brzo 1999 als gevolg van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, die op 1 januari 2012 in werking treedt.

⁴ Eindbeeld Keizerskroon IV 8 april 2010

overtredingen geldt hierbij direct optreden. De hersteltermijnen voor bedrijven worden per geval bepaald in overeenstemming met het risico voor werknemers, milieu en omwonenden.

- *Proportioneel*
De handhaving past bij het veiligheidsrisico als gevolg van de overtreding, het naleefgedrag, de houding/de veiligheidscultuur van het betreffende bedrijf en mogelijke recidive.
- *Effectgericht*
Het effect (opheffen/beperken van risico als gevolg van overtreding door het bedrijf) staat voorop, maar ook het straffen van het bedrijf. Daarbij worden bestuurs- en strafrechtelijke middelen ingezet.
Andere niet wettelijke maatregelen kunnen ook effectief zijn zoals naming and shaming, het informeren van verzekeringsmaatschappijen en/of certificerende instellingen. Deze handhavingstrategie beperkt zich tot de wettelijke sanctiemiddelen.
- *Transparant*
Burgers en bedrijven hebben recht om te weten waar ze aan toe zijn. Daartoe moet transparant zijn welke bedrijven overtredingen hebben begaan en hoe de overheid daarop heeft gereageerd. Het publiceren van deze informatie maakt geen onderdeel uit van deze handhavingstrategie, maar zal deel uitmaken van de implementatie van Seveso III. Hoe de overheid op een overtreding reageert en welke sanctie wordt opgelegd en de zwaarte ervan behoort ook transparant te zijn. Dit document beoogt deze transparantie te geven voor het opleggen van sancties bij het overtrekken van het Brzo 1999.
- *Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid*
Diegene die worden gestraft door de overheid vanwege het begaan van een overtreding moeten kunnen rekenen op gelijke bestraffing. Er mag geen sprake zijn van willekeur of persoonlijke interpretaties. Daarnaast moeten burger en bedrijven rechten en plichten in de verhouding tot het bestuur kunnen bepalen en daarmee weten waar zij bij het toepassen van het recht aan toe zijn.

2.2 Strategische keuzes en uitgangspunten

Strategische keuzes en uitgangspunten voor de Brzo handhavingstrategie:

1. Handhaving op overtredingen in een Brzo-inrichting die van invloed zijn op de beheersing van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen gebeurt in eerste instantie op basis van het Brzo 1999. Als geen relatie met het Brzo 1999 kan worden gelegd, vindt handhaving plaats op basis van de onderliggende wetgeving.
2. Deze handhavingstrategie is van toepassing op alle Brzo verplichtingen.
3. Bestuursrecht en strafrecht zijn complementair. Uitgangspunt bij het opstellen van dit beleid is dat bij het constateren van het niet naleven van de bepalingen van de wetgeving op het bestuur de plicht rust daartegen op te treden. Handhaving berust op zowel bestuurlijke als strafrechtelijke pijlers.⁵ Deze pijlers richten zich op twee doelen: afdwingen dat overtredingen worden opgeheven en bestraffen van gepleegde overtredingen. Bestuursrecht kent beide

⁵ Zie kabinetsstandpunt inzake 'Bijzondere opsporingsdiensten' (1999/2000) en 'kaderstellende visie op toezicht' (2001)

mogelijkheden (bestuursdwang en bestuurlijke boete), strafrecht is uitsluitend punitief (bestuurlijke strafbeschikking of schikking/bestrafing na een proces-verbaal). Het uitgangspunt is om eerst zoveel mogelijk via het bestuursrecht op te treden en strafrecht als ultimum remedium in te zetten tenzij direct al blijkt dat het bestuursrecht te beperkte mogelijkheden biedt om bestraffend op te treden. Dan worden beide pijlers complementair ingezet.

4. De op te leggen sancties zijn dus een afgestemde mix van bestuurs- en strafrecht rekening houdend met:
 - a. de zwaarte van de overtreding (mate van de risicobeheersing en weging van de overtreding);
 - b. het risico van het bedrijf cq de activiteit;
 - c. het naleefgedrag en eventuele recidive van (soortgelijke) overtredingen.
5. De toezichthouders hebben diverse handhavinginstrumenten ter beschikking, waarvan de last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en het proces-verbaal sanctiemiddelen zijn. De inzet van één of meer handhavinginstrumenten wordt bepaald door de aard van de overtreding:
 - a. bij overtredingen met ernstig gevaar wordt direct zowel een corrigerend als bestraffend sanctiemiddel ingezet;
 - b. bij andere overtredingen wordt eerst een opheffingstap ingezet via een waarschuwing of een eis en wordt na een hercontrole zo nodig bestraffend opgetreden;
 - c. bij andere niet meer te corrigeren overtredingen wordt direct bestraffend opgetreden.
6. Door toepassen van het model (hoofdstuk 4) volgt welk handhavinginstrument wordt ingezet. Feiten en omstandigheden kunnen leiden tot afwijking van de handhavingstrategie. De inspecteur en het inspectieteam motiveren de afwijking op basis van goede kennis, kunde (dus opleiding) en inzichten in de relatie tussen overtreding en risico. Een afwijking wordt altijd schriftelijk en gemotiveerd vastgelegd. Er zal echter nooit worden afgezien van handhaving in geval van overtredingen.
7. Het principiële uitgangspunt is dat niet altijd elke dienst moet willen handhaven, maar dat sanctionering door die dienst wordt opgepakt die gegeven de situatie de meest effectieve instrumenten ter beschikking heeft. Uitgaande van het principe:
 - a. worden uitsluitend interne veiligheidscomponenten opgepakt door de Inspectie SZW;
 - b. worden uitsluitend externe veiligheidscomponenten en milieu opgepakt door het Wabo bevoegd gezag;
 - c. wordt informatievoorziening ten behoeve van de rampenbestrijding (zoals benoemd in artikel 25 eerste lid) opgepakt door de betrokken veiligheidsregio en;
 - d. worden overtredingen die niet uitsluitend betrekking hebben op één van deze drie situaties aangepakt op de wijze die volgens het inspectieteam het meest effectief is; zowel voor mogelijkheden als bevoegdheden.
8. Als onderdeel van de strategie worden termijnen vastgelegd waarbinnen handhaving ingezet moet worden. Het inzetten van de handhaving wordt gekoppeld aan het moment van verzenden van het inspectierapport, tenzij het om overtredingen en/of gevoelige situaties gaat waardoor direct handelen noodzakelijk is.

3 Wettelijke kaders en handhavingsbevoegdheden

3.1 Samenhang Brzo 1999 verplichtingen en handhaafbaarheid

Artikel 5, eerste lid van het Brzo 1999 kan worden gezien als de centrale bepaling van het Brzo 1999: *het bedrijf neemt alle maatregelen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken*. De maatregelen die het Brzo 1999 verder verlangt (naast concrete technische en organisatorische voorzieningen), zoals het opstellen van een preventiebeleid, een veiligheidsbeheerssysteem (VBS), een veiligheidsrapport, een intern noodplan en een stoffenlijst, geven mede een nadere invulling aan deze bepaling. Deze verlangde maatregelen zijn immers mede vereist om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen voor mens en milieu te beperken.

Brzo 1999, artikel 5:

1. Degene die een inrichting drijft, treft alle maatregelen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken.
2. Degene die een inrichting drijft, heeft in de inrichting een document voorhanden waarin het door hem gevoerde beleid ter voorkoming van zware ongevallen, rekening houdend met de aanwezigheid en de omvang van de risico's, is vastgelegd. Dit document bevat de algemene doelstellingen en beginselen van het beleid inzake de beheersing van de risico's van zware ongevallen. Het document kan worden opgenomen in het veiligheidsrapport, het veiligheids- en gezondheidsdocument, bedoeld in artikel 2.42, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit, dan wel in de combinatie van die twee rapporten, bedoeld in artikel 9, tweede lid.
3. Ten einde het in het tweede lid bedoelde beleid te bepalen en uit te voeren, voert degene die een inrichting drijft, een veiligheidsbeheerssysteem in. In het veiligheidsbeheerssysteem komen de elementen, genoemd in bijlage II aan de orde.
4. Indien in de inrichting of een onderdeel daarvan of in de werking van de inrichting of van dat onderdeel een verandering wordt aangebracht die voor de risico's van een zwaar ongeval belangrijke gevolgen kan hebben, draagt degene die de inrichting drijft, er voor zorg dat het beleid ter voorkoming van zware ongevallen en het veiligheidsbeheerssysteem opnieuw worden beoordeeld en indien nodig worden herzien en dat het document, bedoeld in het tweede lid, dienovereenkomstig wordt gewijzigd. Een zodanige beoordeling onderscheidenlijk herziening vindt tevens plaats indien een verandering in het veiligheidsinzicht daartoe aanleiding geeft.
5. Onze Ministers kunnen nadere regels stellen met betrekking tot het tweede tot en met het vierde lid.

Uit de samenhang tussen het eerste, tweede en derde lid van artikel 5 van het Brzo 1999 volgt dat:

- het preventiebeleid heeft tot doel zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken;
- het VBS een nadere uitwerking bevat van de verplichting van artikel 5, eerste lid, van het Brzo 1999;
- met het VBS wordt het preventiebeleid zware ongevallen geïmplementeerd.

Zowel het opstellen van een VBS, met de elementen die zijn genoemd in bijlage II van het Brzo 1999, als het uitvoeren van het VBS zijn dus maatregelen die moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Als niet op een correcte wijze uitvoering wordt gegeven aan een VBS levert dat derhalve een overtreding op van artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999.

Bijlage A geeft verder inzicht in de juridische handhavingsmogelijkheden van het Brzo 1999.

3.2 Handhavingsbevoegdheden

Op grond van artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestaat er uitsluitend een bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven als deze bevoegdheid is vastgelegd in een wet of besluit (zoals het Brzo 1999). Het Brzo 1999 is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bestuursorganen die bevoegd zijn op grond van deze drie onderliggende wetten, kunnen handhaven op het Brzo 1999. In de onderliggende wet is de handhavingsbevoegdheid toegekend aan het bestuursorgaan, zodat voor elk bestuursorgaan afzonderlijk de bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 zich beperkt tot de bepalingen van het Brzo 1999 die gebaseerd zijn op de onderliggende wet. Bijlage 1 geeft de bevoegdheidsverdeling weer per artikel(lid) van het Brzo 1999.

De betrokken instanties wijzen Brzo-inspecteurs aan als toezichthouder in de zin van de bijzondere wet (Arbo-wet, Wabo en Wvr). De Brzo-inspecteurs hebben dan de bevoegdheden die de Awb toekent aan toezichthouders, voor zover deze niet zijn uitgezonderd in de bijzondere wet. Alleen toezichthouders die tevens Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) zijn hebben daarnaast de bevoegdheid om strafrechtelijke feiten op te sporen en hiervan proces-verbaal op te maken (opsporing). De BOA's kunnen ook gebruik maken van de Bestuurlijke strafbeschikking.

Artikel 25 van het Brzo 1999 wijst de strafbare feiten aan, namelijk handelen of nalaten in strijd met:

1. het krachtens artikel 48, zesde lid, van de Wet veiligheidsregio's bepaalde in vier artikelen van het Brzo 1999;
2. het krachtens artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalde in zestien artikelen van het Brzo 1999.

Via de Wet op de economische delicten is overigens ook het niet voldoen aan voorschriften gesteld krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, zoals het Brzo 1999, een strafbaar feit.

De bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 verschilt per artikel(lid) van het Brzo 1999. Er is echter steeds een mogelijkheid om te handhaven op het Brzo 1999 vanuit het bestuurs- of strafrecht. Zie hiervoor ook de tabel in Bijlage A.

3.3 Handhavingsinstrumenten

Zoals gezegd zijn de bestuursorganen voor de handhaving van het Brzo 1999 gebonden aan de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr. In deze drie wetten zijn ook de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten vastgelegd. Hierbij past nog de opmerking dat in het eerste lid van artikel 5:32 van de Awb de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is gekoppeld aan de bestuursdwangbevoegdheid. Een bestuursorgaan dat bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang is dus tevens bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom. Door deze koppeling in de Awb hoeft de dwangsombevoegdheid niet genoemd te worden in de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr.

Het intrekken van de omgevingsvergunning is geen doelmatig handhavingsinstrument voor het naleven van de artikelen van het Brzo 1999, maar het kan wel als uiterst instrument dienen om een Brzo-inrichting verdere exploitatie te verbieden. Het intrekken van de vergunning zal slechts in een enkel geval proportioneel zijn in relatie tot de overtreding(en). Gemeenten en provincies hebben (nog) niet de mogelijkheid om ter naleving van bepalingen uit het Brzo 1999 een bestuurlijke boete op te leggen, hoewel de bestuurlijke boete al wel als instrument in de Wet milieubeheer zit.

De Inspectie SZW heeft op grond van artikel 27 van de Arbeidsomstandighedenwet de bevoegdheid om een eis tot naleving te stellen. De Inspectie SZW geeft in een beschikking aan binnen welke termijn en op welke manier een artikel uit het Brzo 1999 moet worden nageleefd. Verder kan de Inspectie SZW op grond van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet met een mondeling bevel afdwingen dat werkzaamheden worden stilgelegd of dat werkzaamheden niet mogen aanvangen. Het mondelinge bevel wordt zo snel mogelijk bij beschikking bevestigd. De Inspectie SZW heeft ook de bevoegdheid om – onder bestuursdwang of dwangsom - de drijver van een inrichting te gelasten een inrichting of een onderdeel daarvan niet in werking te brengen of te houden. Dit op basis van artikel 23 van het Brzo1999. De Inspectie SZW kan op grond van het bepaalde in artikel 25 , derde lid, van het Brzo 1999 een bestuurlijke boete aanzeggen voor overtredingen van de in artikel 25, tweede lid, van het Brzo 1999 strafbaar gestelde artikelen, m.u.v. de artikelen 23 en 29. Daarnaast kan de Inspectie SZW voor al de strafbaar gestelde artikelen in artikel 25 Brzo 1999 een last onder bestuursdwang (of een last onder dwangsom) opleggen.

Het bestuur van de veiligheidsregio kan voor handhaving van het gestelde bij of krachtens de artikelen 31 en 48 van de Wvr een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 63 van de Wvr). Aangezien het Brzo 1999 mede is gebaseerd op de artikelen 31 en 48 van de Wvr (zie artikel 34 van het Brzo 1999) is het bestuur van de veiligheidsregio niet alleen bevoegd om die artikelen van de Wvr te handhaven, maar ook de artikelen van het Brzo 1999 die zijn gebaseerd op de Wvr. Ook hier geldt weer dat, gegeven de bestuursdwangbevoegdheid, eveneens het instrument van de last onder dwangsom kan worden toegepast.

Het bestuur van de veiligheidsregio kan dus bij een spoedeisende situatie, als bijvoorbeeld sprake is van acuut gevaar voor de openbare veiligheid, een inrichting stilleggen, buiten werking stellen, verzegelen of hetgeen zich binnen de inrichting bevindt verwijderen.

Per 1-1-2013 kan het instrument Bestuurlijke strafbeschikking (Besluit OM-afdoening) ook worden ingezet. Dit gaat om een beperkt aantal feiten welke genoemd moeten zijn in het "Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten"⁶ (bijvoorbeeld "Het niet tijdig toezenden van het bijgewerkte veiligheidsrapport aan het bevoegd gezag") en voor een beperkt aantal situaties zoals vermeld om artikel 4.4 van het Besluit OM-afdoening (bijvoorbeeld "Het strafbare feit een wederrechtelijke gedraging betreft waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan dieren of planten wordt veroorzaakt, dan wel dreigt te worden veroorzaakt").

In de Nota van Toelichting, Staatsblad 1999, nr. 234, is per artikel(lid) van het Brzo 1999 aangegeven op welke formele wet(ten) het desbetreffende artikel berust. Dit is de grondslag voor handhaving door de bestuursorganen. De tabel in Bijlage A geeft de bevoegdheidsverdeling per artikel(lid) van het Brzo 1999.

3.4 Bestuursrecht en strafrecht

Bij professionele handhaving (conform het Besluit omgevingsrecht) moet er sprake zijn van "een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen". Met onderstaand stroomschema wordt aangegeven met welk sanctie-instrumentarium gehandhaafd moet worden indien er sprake is van een te handhaven overtreding:

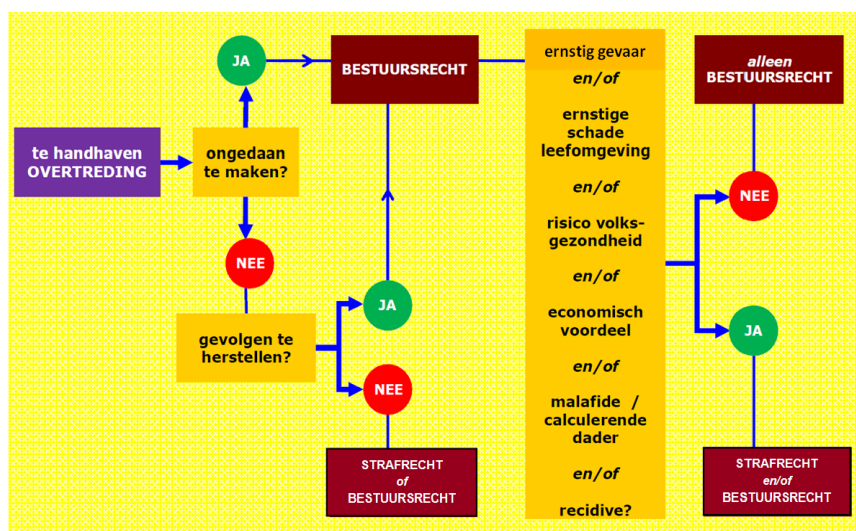
- alleen bestuursrechtelijk;
- alleen strafrechtelijk of
- een combinatie van bestuurs- en strafrechtelijk handhaven.

⁶ De feiten Brzo die voor afhandeling door middel van een bestuurlijk strafbeschikking in aanmerking komen zijn BM 337 t/m BM 346, zoals opgenomen in het Feitenboekje, uitgave januari 2013.

De keuze van inzet van een sanctie-instrumentarium hangt af van factoren die samenhangen met de overtreding en de overtreder. Centraal uitgangspunt is dat het bestuursrecht (met uitzondering van de bestuurlijke boete) vooral gericht is op herstel, terwijl het strafrecht vooral op straffen is gericht. Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is een bestuurlijke herstelactie niet aan de orde en blijft bestraffing over. Wanneer de overtreding en de gevolgen wel ongedaan te maken zijn, hangt het van een aantal aspecten af of het strafrecht ook een rol moet spelen. Deze zijn:

- ernstig gevaar;
- ernstige milieuschade;
- economisch voordeel;
- een malafide, calculerende, recidiverende of belemmerende dader.

Recidive en de andere genoemde omstandigheden maken dat naast herstel een zogenaamde 'tik op de vingers' op zijn plaats is.



In bijzondere gevallen zijn afwijkingen van bovenstaand schema denkbaar. In gevallen waarin alleen het bestuursrecht niet effectief is of blijkt te zijn in een bepaalde zaak, zou het strafrecht als 'ultimum remedium' toch kunnen worden ingezet. Dat doet zich voor indien de bestuursrechtelijke sancties (bestuursdwang, dwangsom) geen effect hebben, bijvoorbeeld doordat er sprake is van een 'kale kip' of de overtreder om andere redenen niet ontvankelijk is voor de ondernomen bestuursrechtelijke handhavingsacties.

Tot slot

In dit hoofdstuk is ingegaan op de wettelijke kaders van handhaving. In een zeer groot aantal gevallen maakt de overheid gebruik van een waarschuwingsbrief. Met deze brief sommeert de overheid een bedrijf een overtreding binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken. Een waarschuwingsbrief is juridisch gezien geen handhavinginstrument is en is daarom in dit hoofdstuk niet genoemd. Ongeacht de strategie van de overheid om Brzo-overtredingen te handhaven heeft het bedrijf de mogelijkheid hiertegen in beroep te gaan of bezwaar te maken. In de Awb is beschreven op welke wijze dit mogelijk is.

4 Handhavingstrategie, beoordeling zwaarte van de overtreding(en) en toepassen van sancties

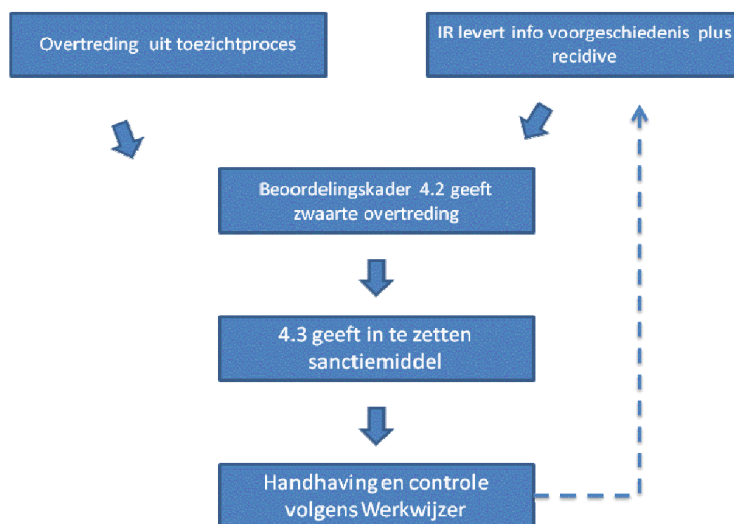
4.1 Inleiding

Overtredingen volgen uit het gezamenlijke inspectieproces, waaronder inspectiebevindingen conform NIM 2, klachtenafhandeling, ongevallenonderzoek en beoordeling van het veiligheidsrapport.⁷ Uitgangspunt is hierbij steeds dat er altijd een handhavingsactie volgt door de Brzo-toezichthouders als er sprake is van een overtreding. Wanneer een bedrijf op één of meerdere onderdelen volgens de NIM 2 systematiek (goed-redelijk-matig-slecht) een 'matig', of 'slecht' scoort is er sprake van een overtreding en volgt handhaving. Bij een score 'redelijk' is in principe geen sprake van een overtreding, tenzij naar het oordeel van het inspectieteam handhaving wel noodzakelijk is om het bedrijf tot verbetering te dwingen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'gedocumenteerd', 'geschikt', of 'geïmplementeerd'.

De Brzo-toezichthouders laten de inspectiegeschiedenis en het naleefgedrag van het bedrijf meewegen bij de bepaling van de in te zetten zwaarte en/of aard van de sanctie. Het bevoegd gezag betreft deze informatie uit de online database van de inspectieruimte (IR) en eigen dossiers.

De beoordeling van de zwaarte van een overtreding vindt plaats volgens het afwegingskader zoals omschreven in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 staat omschreven welke sancties vervolgens ingezet worden en welke afwegingen daarbij een rol spelen.

Het proces van de daadwerkelijke handhaving gebeurt conform de procesbeschrijving in de werkwijzer.



⁷ De Inspectieraad werkt aan een begrippenkader t.a.v. handhaving en toezicht door rijksinspecties. Hierin wordt het toezicht onderverdeeld in; informatie verzamelen, beoordelen en interveniëren. Voor het Brzo zijn de eerste twee vastgelegd in NIM 2 en werkwijzer. Deze Brzo handhavingstrategie gaat vooral in op de laatste stap: het interveniëren.

4.2 Beoordelingskader: ernst van de overtreding

Na het vaststellen van overtreding(en) moet de ernst van deze overtredingen beoordeeld worden. Er zijn verschillen in de mate waarin overtredingen van het Brzo 1999 bijdragen aan de kans op een zwaar ongeval en dus is een beoordelingskader nodig om de ernst van een overtreding te kunnen afwegen. Het begrip 'zwaar ongeval' uit de Seveso II richtlijn is hiervoor als uitgangspunt genomen. In artikel 1, onderdeel f van het Brzo 1999 is een zwaar ongeval als volgt gedefinieerd:

Zwaar ongeval: gebeurtenis als gevolg van onbeheersbare ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor hetzij onmiddellijk, hetzij na verloop van tijd ernstig gevaar voor de gezondheid van de mens binnen of buiten de inrichting of voor het milieu ontstaat en waarbij een of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Voor de Nederlandse situatie betekent dit dat er vier invalshoeken zijn op basis van de te beschermen 'waarden' verdeeld over drie *toezichthouders*:

1. gezondheid van de mens binnen de inrichting. Hiermee wordt bedoeld de veiligheid en gezondheid van de werknemer en andere personen die in de inrichting of de onmiddellijke omgeving ervan aanwezig zijn. De bescherming van werknemers is wettelijk geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet en is belegd bij de *Inspectie SZW*;
2. gezondheid van de mens buiten de inrichting. Dit is vertaald in het externe veiligheid beleid en via de Wabo belegd bij *gemeenten en provincies*;
3. de bescherming van het milieu is via de Wabo ook belegd bij *gemeenten en provincies*;
4. de voorbereiding op rampenbestrijding als bescherming van mens en milieu is via de Wet op de veiligheidsregio's belegd bij de *veiligheidsregio*. Specifiek wordt genoemd de aanwijzing van de bedrijfsbrandweer en het opstellen van de rampenbestrijdingsplannen.

Een overtreding kan een bedreiging vormen voor één, of meerdere van bovenstaande 'waarden' tegelijkertijd. Het inspectieteam besluit gezamenlijk wat het meest geschikte sanctie-instrument is om toe te passen.

Voor de afweging van de ernst van de overtreding heeft dit geen invloed, omdat de meest bedreigde waarde bepalend is voor de ernst van de overtreding. Met andere woorden, een overtreding met als gevolg een ernstige bedreiging van de veiligheid van werknemers, wordt niet minder ernstig omdat het milieu of de externe veiligheid niet in het geding zijn. Het wordt wel gebruikt om te bepalen welke toezichthouder het voortouw neemt bij de handhaving en welke sanctiemiddelen daarbij ingezet worden. De in te zetten sanctie(s) gerelateerd aan de ernst van de overtreding worden verderop in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

Wat wel invloed heeft bij de afweging van de ernst van de overtreding is de tijdfactor. Een onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval als gevolg van overtredingen vereist direct ingrijpen en rechtvaardigt de inzet van de zwaarste sanctiemiddelen.

Voorgaande leidt tot een indeling in drie categorieën overtredingen met daarbij behorende sancties:

1. onmiddellijke dreiging en/of onomkeerbaar risico op een zwaar ongeval, er is sprake van ernstig gevaar: direct ingrijpen met zwaarste sanctie(s), werkzaamheden stilleggen en pas toestaan werk weer aan te vangen als adequate (nood)maatregelen zijn getroffen. Geen hersteltermijn;
2. geen onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval, wel duidelijk onvoldoende maatregelen getroffen: herstel afdwingen met zware tot middelzware sanctie(s) binnen gepaste hersteltermijn;
3. zeer geringe dreiging van een zwaar ongeval, wel lichtere tekortkomingen: herstel afdwingen met lichtere sanctie(s) binnen redelijke hersteltermijn.

Na het indelen van de overtredingen in één van bovenstaande categorieën volgt het bepalen van de sancties volgens de sanctiestrategie. De zwaarte van de sanctie wordt bepaald door het in te zetten middel, de hoogte van eventuele boetes of dwangsommen, en de te stellen hersteltermijnen. Dit is nader uitgewerkt in de volgende paragrafen.

4.3 Toepassen van handhavinginstrumenten en sancties

De sanctiestrategie gebruikt de ondervdeling in drie categorieën volgend uit het beoordelingskader voor het kiezen van de toe te passen sancties. In de hierna volgende tabel is per categorie vastgelegd welke sanctiemiddelen moeten worden toegepast door Inspectie SZW, Wabo bevoegd gezag en/of veiligheidsregio. De in te zetten sancties liggen hiermee vast. De Brzo-toezichthouders kunnen hierbinnen nog wel afwegingen maken ten aanzien van de hoogte van eventuele boetes of dwangsommen en de te stellen hersteltermijnen. Per geval zal bekeken moeten worden welke sancties, door wie en met welke hersteltermijnen worden opgelegd. Paragraaf 4.4 gaat in op de hersteltermijnen en eventuele verzwarende omstandigheden ten aanzien van hersteltermijnen en sancties.

Voor het bepalen van welke toezichthouder handhavend optreedt naar aanleiding van een geconstateerde overtreding en welke sanctiemiddelen worden toegepast, gelden de volgende uitgangspunten:

1. de sanctie- en hersteltermijn sluiten aan bij de ernst van de overtreding conform paragraaf 4.2 en eventuele verzwarende omstandigheden conform paragraaf 4.4.;
2. het primaat voor het opleggen van de sanctie ligt bij de toezichthouder die verantwoordelijk is voor het door de overtreding bedreigde 'waarde' zoals omschreven in paragraaf 4.2 en de uitgangspunten in paragraaf 2.2.;
3. wanneer een overtreding meerdere 'waarden' bedreigt, beoordeelt het inspectieteam wat logisch is vanuit de wetgeving en wat het meest effectief is.

Categorie	Sanctie	Sanctie na hercontrole	Toezichthouder
Versie tabel 28/11/2012			
onmiddellijke dreiging	stilllegging (art.28 Arbowet) + proces verbaal	bij negeren PV (misdrif), eventueel bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	bestuursdwang (art.122 Provinciewet, art.125 Gemeentewet) + aangifte	N.v.t.	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
geen onmiddellijke dreiging	exploitatieverbod onder last onder dwangsom+ proces-verbaal	bij negeren: verbeuren dwangsom bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	bestuurlijke boete + zo nodig last onder dwangsom (of bestuursdwang)	verhoogde boete verbeuren dwangsom bestuursdwang inschakelen FP	Inspectie SZW
	eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing dwangsom	bestuurlijke boete en zo nodig dwangsom (of bestuursdwang)	Inspectie SZW
		Inning en/of verhogen dwangsom + PV	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
		bestuurlijk strafbeschikking	dwangsom
Zeer geringe dreiging	waarschuwingbrief	dwangsom	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
	eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	bestuurlijke boete	Inspectie SZW

Het internationaal erkende rechtsbeginsel "ne bis in idem" houdt in dat iemand niet twee maal voor hetzelfde feit kan worden vervolgd of berecht. In de Awb is daarom vastgelegd dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd. Met andere woorden: als voor een overtreding aan iemand reeds een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, kan hem voor dezelfde overtreding niet ook nog eens een bestuurlijke boete worden opgelegd, en omgekeerd.

4.4 Verzwarende omstandigheden en de hersteltermijn

In deze strategie wordt geen uitspraak gedaan over de duur van de hersteltermijn. Gezien de complexiteit van de bedrijven, de vele verschillende soorten overtredingen en de daarmee samenhangende risico's als gevolg van de overtredingen is dit altijd maatwerk.

Het uitgangspunt is dat het bepalen van de hersteltermijn om tot naleving van de wet- en regelgeving te komen, vanuit het Brzo 1999 dient te geschieden op basis van risico's: gekozen dient te worden voor de kortst mogelijke termijn. Indien de technisch uitvoerbare termijn niet acceptabel is in verband met de (potentiële) risico's op een zwaar ongeval, dan dient de activiteit te worden beëindigd, dan wel dienen direct aanvullende (nood) maatregelen te worden getroffen totdat naleving is gegarandeerd. De snelst mogelijke uitvoerbare correctie door het bedrijf is dus in het kader van het Brzo 1999 niet maatgevend voor de te verlenen hersteltermijn.

Wel zijn er met inachtneming van het voorgaande nog enkele andere punten die invloed kunnen hebben op de termijnen en de zwaarte van de in te zetten sancties:

- Proportionaliteit: wanneer kan het bedrijf binnen de kortst mogelijke termijn de overtreding ongedaan hebben gemaakt?
- Als de overtreding een herhaling is (binnen 5 jaar voor gewone overtredingen en binnen 10 jaar voor ernstige overtredingen!), zal een kortere hersteltermijn en een zwaardere sanctie worden toegepast, bij een volgende (soortgelijke) overtreding kunnen de boetes afhankelijk van de aard van de overtreding met 100 of 200% worden verhoogd.
- Om te voorkomen dat een bedrijf opnieuw (soortgelijke) overtredingen begaat, kan de Inspectie SZW een zogenaamde waarschuwing preventieve stillegging geven. Wordt dan binnen 5 jaar na die waarschuwing toch een (soortgelijke) overtreding geconstateerd, dan kan de preventieve stillegging worden geëffectueerd. Dat wil dan zeggen dat het betreffende onderdeel van het bedrijf waar de overtreding is begaan voor maximaal 3 maanden kan worden stilgelegd of zelfs het gehele bedrijf.
- Stapeling van overtredingen. Het bedrijf voldoet structureel aantoonbaar niet op verschillende onderdelen. Als het risico toeneemt door stapeling volgt een één stap zwaardere sanctie, tot aan een mogelijk exploitatieverbod zoals bedoeld in Brzo 1999 artikel 23.
- Naleefgedrag (positief of negatief) zoals blijkt uit toezicht- en nalevinginformatie van andere toezichthouders dan de Brzo-toezichthouders.

In verschillende handhavingstrategieën zijn ook verlichtende omstandigheden opgenomen. Van belang voor de LAT RB is de samenloop van dit document met het werk van de werkgroep die een aanpak voor systeemgericht toezicht voorbereidt. Dit document mag de uitgangspunten van die werkgroep niet in de weg staan. Een van belang zijnde vraag is op welke wijze de overheid optreedt als een bedrijf zelfstandig en zonder overheidsinterventie in staat is afwijkingen van de eigen managementsystemen waar te nemen en passende maatregelen te treffen om die afwijkingen ongedaan te maken. Deze afwijkingen kunnen ook overtredingen van wetgeving zijn. Mocht een bedrijf aantoonbaar in staat zijn zichzelf te corrigeren, kan dit mogelijk gezien worden als een verlichtende omstandigheid. Voorgesteld wordt de stand van zaken over dit onderwerp mee te nemen met de evaluatie van de handhavingstrategie na één jaar.

5 Aanbevelingen

Deze handhavingstrategie is de eerste gemeenschappelijke strategie voor de gezamenlijke Brzo toezichthouders. Het is daarom belangrijk om zich te realiseren dat er een periode volgt waarin de toezichthouders ervaring op zullen doen met het toepassen van de strategie en dat er onvermijdelijk ruimte blijkt tot verdere verbetering. Daartoe worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- *Evalueer de handhavingstrategie*
Evalueer de handhavingstrategie één jaar na het van kracht worden. Betrek bij de evaluatie het gegeven dat deze handhavingstrategie uitsluitend voor het Brzo 1999 is en de brede wens bestaat om het van toepassing te verklaren op meerdere wetgeving.
Initiatief: LAT RB Projectgroep
- *Benut bestaande handhavinginstrumenten beter*
Er is geen directe noodzaak om nieuwe handhavinginstrumenten te creëren. Het gaat erom de bestaande mogelijkheden beter te benutten door gezamenlijk de handhaving op te pakken. Dat neemt niet weg dat de huidige sanctie-instrumenten erg divers zijn. In de praktijk is het wel mogelijk de verschillende instrumenten naast elkaar te laten bestaan. Het is echter veel efficiënter om de instrumenten die elk bevoegd gezag afzonderlijk ter beschikking staan hetzelfde te maken. De werkgroep beveelt aan te onderzoeken of dat mogelijk is.
Initiatief: implementatiegroep handhavingstrategie
- *De bestuurlijke strafbeschikking ook voor Brzo overtredingen*
Onderzoek of de hoogte van de boetebedragen voor de bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete voor gelijke overtredingen geüniformeerd kunnen worden.
Initiatief: LAT RB Regiegroep delegatie bespreekt dit met het Openbaar Ministerie
- *Verbeter de uniformiteit van NIM 2.0*
Deze handhavingstrategie gaat uit van het gegeven dat het toezichtproces (de NIM 2.0) de overtredingen benoemt. Uit de praktijk blijkt dat mogelijk onvoldoende uniformiteit aanwezig is bij het benoemen van de overtredingen, omdat de NIM 2.0 onvoldoende uniform wordt toegepast. De werkgroep Handhaving beveelt aan om acties in gang te zetten om de NIM 2.0 uniform toe te passen. Deze aanbeveling geldt ook voor het invoeren van gegevens in de Inspectieruimte.
Initiatief: LAT RB Projectgroep
- *Onderzoek de bijzondere bevoegdheid genoemd in de Wvr als handhavinginstrument*
Het bestuur van de veiligheidsregio heeft de bijzondere bevoegdheid om een inrichting niet in werking te stellen of te houden, indien niet wordt voldaan aan de verplichting van artikel 48 van de Wvr inzake informatieverstrekking (artikel 48, tweede lid, van de Wvr). Het bestuur heeft tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom. Hoewel deze instrumenten voortvloeien uit de Wvr en niet uit het Brzo 1999 wordt aanbevolen te bezien hoe dit instrumentarium kan bijdragen aan het adequaat en voortvarend aanpakken van ernstige overtredingen.
Initiatief: Veiligheidsregio's
- *Niet wettelijke middelen kunnen effectiever zijn bij handhaven*
Deze strategie beperkt zich tot de wettelijke handhavingsmiddelen. Andere niet-wettelijke middelen zijn ook effectief om de gewenste verbetering bij het bedrijf te bewerkstelligen. De

werkgroep beveelt aan om deze niet-wettelijke middelen nader te onderzoeken. Hierbij is het van belang de verplichtingen voor publicatie van toezicht- en handhavinginformatie te betrekken zoals omschreven in Seveso III. Naar verwachting zal Seveso III in 2015 in Nederland zijn geïmplementeerd.

Initiatief: publicatie deel LAT RB Projectgroep, overige implementatie werkgroep

- Stel een *implementatieplan* op waarbij in ieder geval voldoende aandacht is voor:
 - praktische toepassing van het “ne bis in idem” beginsel;
 - opleiding inspecteurs;
 - uitwerken kritische succesfactoren;
 - uitwerken van ondersteunende voorbeelden en casussen.

Initiatief: instellen van een implementatie werkgroep door de LAT RB Regiegroep

Bijlage A: Juridische handhavingsmogelijkheden Brzo 1999

Kader

In de LAT werkgroep Handhaving zijn vragen gesteld over de handhavingsmogelijkheden van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999). Uiteraard is hierbij de reikwijdte van het Brzo 1999 van belang. Naast het Brzo 1999 is er de Regeling risico's zware ongevallen 1999. De regeling bevat in detail de gegevens die in rapportages e.d. moeten worden opgenomen.

Informatie is ontleend aan www.latrb.nl, www.infopuntveiligheid.nl, www.nvbr.nl en www.veiligheidsberaad.nl. Bij het schrijven is geen rekening gehouden met het ontwerp-besluit tot wijziging van het Brzo 1999 dat medio december 2010 is ingediend. Bron van informatie is eveneens vaste rechtspraak van de Raad van State.

Het blikveld van de werkgroep handhaving omvat alle acties naar aanleiding van het Brzo-toezicht, die door of namens het bevoegd gezag (Inspectie SZW/Veiligheidsregio/Provincie/Gemeente) worden genomen, gericht op het ongedaan maken of bestraffen van een overtreding. Handhaving start waar toezicht met de constatering van een overtreding stopt. Onder handhaving worden dus alle vervolgacties begrepen vanaf het moment dat het definitief eindrapport naar het bedrijf is verzonden en ook handhaving naar aanleiding van een beoordeling van een veiligheidsrapport.

De werkgroep handhaving richt zich niet op incidenten en zware ongevallen en handhaving naar aanleiding daarvan, omdat dit een onderdeel is van de Nieuwe Onderzoek Methodiek (NOM).

Wat is de reikwijdte van de Brzo-plicht?

De reikwijdte van het Brzo 1999 wordt voor een belangrijk deel bepaald door de (begripsomschrijvingen in de) artikelen 1, 2, 3, 4 en 8. Het Brzo 1999 is van toepassing op inrichtingen waar gevaarlijke stoffen krachtens vergunning aanwezig mogen zijn of gevormd kunnen worden als gevolg van een onbeheersbaar geworden industrieel chemisch proces⁸. Binnen een inrichting kunnen technische eenheden als (afzonderlijke) installaties worden opgevat. Het Brzo 1999 is echter van toepassing op de inrichting als geheel.

Zijn er belemmeringen om te handhaven op het Brzo 1999?

Het Brzo 1999 is de wettelijke verankering van de zogenoemde Seveso-II-richtlijn (Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken). Correcte handhaving van het Brzo 1999 doet recht aan het (Europese) beginsel van gemeenschapstrouw en betekent tegelijk dat wordt voldaan aan artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, namelijk het doeltreffend toepassen van het gemeenschapsrecht.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat het voor de naleving van bestuursrechtelijke normen van groot belang is dat deze gehandhaafd worden. Indien immers niet stelselmatig op de naleving van deze normen wordt toegezien en tegen overtreding ervan niet consequent wordt opgetreden, zullen deze normen aan betekenis verliezen.

⁸ Zie bijvoorbeeld RvS 5 maart 2009, nr. 200900727/1 (Zwolle)

Er zijn diverse (duidelijke) verplichtingen vastgelegd in het Brzo 1999. Zie bijvoorbeeld de artikelen 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 21, 22, 23, 26, 27, 28 en 29. In het jaarlijkse inspectieprogramma moet in ieder geval worden gecontroleerd of wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 5, 6, 10 en 26. Dit vloeit voort uit artikel 24, tweede lid, van het Brzo 1999.

Artikel 25 van het Brzo 1999 wijst de strafbare feiten aan, namelijk handelen of nalaten in strijd met:

1. het krachtens artikel 48, zesde lid, van de Wet veiligheidsregio's bepaalde in vier artikelen van het Brzo 1999;
2. het krachtens artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalde in zestien artikelen van het Brzo 1999.

Via de Wet op de economische delicten is overigens ook het niet voldoen aan voorschriften gesteld krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, zoals het Brzo 1999, een strafbaar feit.

Op grond van artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestaat er uitsluitend een bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven als deze bevoegdheid is vastgelegd in een wet in formele zin buiten de Awb. Het Brzo 1999 is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Wet milieubeheer (Wm, nu: Wabo) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bestuursorganen die bevoegd zijn op grond van deze drie onderliggende wetten, kunnen handhaven op het Brzo 1999. In de onderliggende wet is de handhavingsbevoegdheid toegekend aan het bestuursorgaan, zodat voor elk bestuursorgaan afzonderlijk de bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 zich beperkt tot de bepalingen van het Brzo 1999 die gebaseerd zijn op de onderliggende wet. De tabel in deze bijlage geeft de bevoegdheidsverdeling weer per artikel(lid) van het Brzo 1999.

Per 1 oktober 2010 heeft de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de plaats ingenomen van de Wm voor vergunningverlening en handhaving. In deze notitie wordt daarom de Wm niet meer genoemd. De Wabo heeft de omgevingsvergunning geïntroduceerd. De omgevingsvergunning omvat de milieuvergunning die op grond van de Wm is verleend.

Voor de goede orde: de betrokken instanties wijzen Brzo-inspecteurs aan als toezichthouder in de zin van de bijzondere wet (Arbo-wet, Wabo en Wvr). De Brzo-inspecteurs hebben dan de bevoegdheden die de Awb toekent aan toezichthouders, voor zover deze niet zijn uitgezonderd in de bijzondere wet.

Opsporing kan plaatsvinden door Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA). De Inspecteurs van de Inspectie SZW die toezien op naleving van het Brzo 1999 zijn BOA. Gemeenten, provincies en de veiligheidsregio's kennen geen of in een enkel geval inspecteurs die BOA zijn. Voor BOA's geldt een aparte opleidingseis. Tevens is vereist dat beëdiging van de BOA heeft plaatsgevonden.

De bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 verschilt per artikel(lid) van het Brzo 1999. Er is echter steeds een mogelijkheid om te handhaven op het Brzo 1999 vanuit het bestuurs- of strafrecht.

Welke maatregelen moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken?

Artikel 5 van het Brzo 1999 bevat een aantal verplichtingen voor degene die een Brzo-inrichting drijft. Op de eerste plaats geldt de algemeen gestelde verplichting dat alle maatregelen moeten worden getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken (eerste lid). Deze bepaling kan worden gezien als de centrale bepaling van het Brzo 1999. Alle maatregelen die het Brzo 1999 verlangt, zoals het opstellen van een preventiebeleid, een veiligheidsbeheerssysteem (VBS), een veiligheidsrapport, een intern noodplan en een stoffenlijst,

geven een nadere invulling aan deze bepaling. Alle verlangde maatregelen zijn immers vereist om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen voor mens en milieu te beperken.

Dat alle door het Brzo 1999 vereiste maatregelen een nadere uitwerking geven aan artikel 5, eerste lid, van het Brzo 1999 volgt ook uit de opzet van de Seveso-II-richtlijn, waarin artikel 1 de preventie van zware ongevallen en de beperking van de gevolgen daarvan als doelstelling voorop stelt. Artikel 5 van de Seveso-II-richtlijn stelt vervolgens de algemene verplichting voorop dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de exploitant alle maatregelen treft om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. De artikelen 6 tot en met 11 van de Seveso-II-richtlijn geven daaraan vervolgens een nadere uitwerking.

Op de tweede plaats bevat artikel 5, tweede lid, van het Brzo 1999 de verplichting om een document voorhanden te hebben waarin het gevoerde beleid ter voorkoming van zware ongevallen is vastgelegd (Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO)). Met de formulering van deze verplichting wordt duidelijk gemaakt dat dit beleid dient als maatregel ter voorkoming van zware ongevallen.

Artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999 bevat op de derde plaats de verplichting een VBS in te voeren waarmee ervoor gezorgd moet worden dat het preventiebeleid wordt uitgevoerd⁹.

Uit de samenhang tussen het eerste, tweede en derde lid van artikel 5 van het Brzo 1999 volgt dat:

- met het VBS het preventiebeleid zware ongevallen wordt geïmplementeerd;
- dit preventiebeleid tot doel heeft om bij te dragen aan het voorkomen van zware ongevallen;
- het VBS een maatregel is om zware ongevallen te voorkomen;
- het VBS een nadere uitwerking bevat van de verplichting van artikel 5, eerste lid, van het Brzo 1999.

In bijlage II van het Brzo 1999 zijn de elementen opgesomd die aan de orde moeten komen in een VBS. De wetgever ziet het opnemen van deze elementen in het VBS alsmede het daaraan uitvoering geven als (essentiële) maatregelen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken.

Concluderend geldt dat zowel het opstellen van een VBS, met de elementen die zijn genoemd in bijlage II van het Brzo 1999, als het uitvoeren van het VBS maatregelen zijn die moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Als niet op een correcte wijze uitvoering wordt gegeven aan een VBS levert dat derhalve een overtreding op van artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999.

Welke handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet?

Zoals gezegd zijn de bestuursorganen voor de handhaving van het Brzo 1999 gebonden aan de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr. In deze drie wetten zijn ook de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten vastgelegd. Hierbij past nog de opmerking dat in het eerste lid van artikel 5:32 van de Awb de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is gekoppeld aan de bestuursdwangbevoegdheid. Een bestuursorgaan dat bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang is dus tevens bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom. Door deze koppeling in de Awb hoeft de dwangsombevoegdheid niet genoemd te worden in de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr.

⁹ Zie over artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999: RvS 13-4-2005, nr. 200501737/1 (Gorinchem) en RvS 9-10-2008, nr. 200806951/1 (Barneveld)

Het intrekken van de omgevingsvergunning kan niet worden gezien als een (doelmatig) handhavingsinstrument voor het naleven van de artikelen van het Brzo 1999. Intrekken van de vergunning zal slechts in een enkel geval proportioneel zijn in relatie tot de overtreding. Gemeenten en provincies hebben (nog) niet de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen, hoewel de bestuurlijke boete al wel als instrument in de Wm zit.

De Inspectie SZW kan de handhavingsinstrumenten van de Arbo-wet gebruiken. De Inspectie SZW kan bijvoorbeeld een eis stellen. De Inspectie SZW geeft dan aan binnen welke termijn en op welke manier een artikel uit het Brzo 1999 moet worden nageleefd. Verder kan de Inspectie SZW met een bevel afdwingen dat het werk wordt stilgelegd.

Het bestuur van de veiligheidsregio is in het kader van zijn taak met betrekking tot de brandweezorg en de rampbestrijding bevoegd een inrichting aan te wijzen als bedrijfsbrandveerplichtig (artikel 31 Wvr). In de aanwijzingsbeschikking kunnen eisen worden gesteld aan de bedrijfsbrandweer inzake personeel en materieel. Inrichtingen die vallen onder het Brzo 1999 kunnen onder andere door het bestuur van de veiligheidsregio worden aangewezen als bedrijfsbrandveerplichtig. Voor een ieder die beschikt over relevante veiligheidstechnische gegevens geldt de verplichting om het bestuur van de veiligheidsregio die informatie te verschaffen die nodig is voor een adequate voorbereiding van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing (artikel 48, eerste lid, van de Wvr).

Het bestuur van de veiligheidsregio kan voor handhaving van het gestelde bij of krachtens de artikelen 31 en 48 van de Wvr een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 63 van de Wvr). Aangezien het Brzo 1999 mede is gebaseerd op de artikelen 31 en 48 van de Wvr (zie artikel 34 van het Brzo 1999) is het bestuur van de veiligheidsregio niet alleen bevoegd om die artikelen van de Wvr te handhaven, maar ook de artikelen van het Brzo 1999 die zijn gebaseerd op de Wvr. Ook hier geldt weer dat, gegeven de bestuursdwangbevoegdheid, eveneens het instrument van de last onder dwangsom kan worden toegepast.

Daarnaast heeft het bestuur van de veiligheidsregio de bijzondere bevoegdheid aan te bevelen dat een inrichting niet in werking wordt gesteld of gehouden, indien niet aan de verplichting van artikel 48 van de Wvr tot informatieverstrekking wordt voldaan (artikel 48, tweede lid, van de Wvr). De bevoegdheid van het bestuur van de veiligheidsregio tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en een bevel op grond van artikel 48, tweede lid, van de Wvr geldt alleen ten aanzien van inrichtingen die verplicht zijn een veiligheidsrapport op te stellen op grond van het Brzo 1999 (artikel 63 van de Wvr in samenhang met artikel 17 van de Wvr en artikel 6.1.1 van het Bvr).

Uit artikel 64 van de Wvr volgt dat het strafbaar is te handelen in strijd met de verplichtingen die gelden ten aanzien van de bedrijfsbrandweer.

De bevoegdheid tot het aanwijzen van ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de artikelen 31 en 48 van de Wvr en de artikelen van het Brzo 1999 die gebaseerd zijn op deze beide artikelen, berust, op grond van artikel 61, eerste lid, van de Wvr, bij het bestuur van de veiligheidsregio.

Conclusie

De instrumenten van de diverse instanties verschillen nogal. De variatie in (de inzetbaarheid van) het handhavingsinstrumentarium geeft aanleiding om de mogelijkheden en beperkingen van de instrumenten in een specifiek geval goed te bekijken. Overigens is, daar waar repressieve handhaving

noodzakelijk is, het ook van belang om in onderling overleg afspraken te maken over het terugkoppelen van geconstateerde onrechtmatigheden, vanwege het algemene uitgangspunt in de rechtspraak dat iemand niet via twee wegen kan worden aangesproken voor dezelfde overtreding. In Brzo-verband is het daarom vereist dat de betrokken organisaties met elkaar afspraken maken over het toepassen van handhavingsmiddelen.

Tabel handavingsmogelijkheden Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo)

In onderstaande tabel is weergegeven welke bestuursorganen bevoegd zijn om de verschillende wettelijke verplichtingen van het Brzo te handhaven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Onder bestuursrechtelijke handhaving wordt verstaan het toepassen van een bestuursrechtelijke sanctie (bestuurlijke boete, last onder bestuursdwang/dwangsom). Het houden van toezicht op de naleving van de verplichtingen valt er dus buiten. Ook is aangegeven wat de wettelijke grondslag is voor de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

De organisaties waarom het gaat zijn:

- Inspectie SZW (I-SZW)
- Bevoegd gezag Wm/Wabo (BG)
- Bestuur van de veiligheidsregio's (Vregio)

Na de tabel is een toelichting opgenomen.

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
			I-SZW	BG	Vregio	
3, tweede lid	Veiligheid en gezondheid van werknemers	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
5, eerste lid	Maatregelen treffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo	Br	+	+	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
5, tweede lid	Preventiebeleid zware ongevallen (PBZO)	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+

24

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
			I-SZW	BG	Vregio	
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
5, derde lid	Veiligheidsbeheersysteem (VBS) invoeren	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
5, vierde lid	Herzien van het PBZO en VBS	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
6, eerste lid	Significante wijziging melden	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
7, derde lid	Uitwisselen van gegevens tussen inrichtingen met domino-effecten	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	+	+

25

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
			I-SZW	BG	Vregio	
		Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
9	Actueel veiligheidsrapport (VR) moet aanwezig zijn	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Br	+	-	-
10, eerste lid	VR moet aangegeven inhoud hebben	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Br	+	+	+
11, eerste lid	Werkgever moet VR openbaar maken	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Br	+	-	-
13, eerste lid	Bij vergunningaanvraag VR met gegevens nodig voor voorbereiding rampenbestrijding	Artikel 48 en 63 Wvr Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo	Br	-	-	+
13, tweede lid	VR completeren voordat (onderdeel) van inrichting in werking wordt gebracht	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo	Br	+	+	+

26

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
			I-SZW	BG	Vregio	
		Artikel 48 en 63 Wvr Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
13, derde lid	VR herzien bij veranderingen inrichting	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Br	+	+	+
14, eerste lid	VR elke 5 jaar evalueren	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Br	+	+	+
14, tweede lid	Nieuw VR indienen bij nieuwe inzichten of ontwikkelingen en op verzoek bevoegd gezag	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	+	+

27

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
			I-SZW	BG	Vregio	
		Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed				
16, vijfde lid	Voldoen aan verzoek om aanvullende inlichtingen als VR onvolledig is	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	+
17	VR in zeventvoud indienen; meer exemplaren op verzoek bevoegd gezag	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
21, eerste lid	Stoffenlijst bijhouden van de gevaarlijke stoffen die aanwezig zijn	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a,	Sr	+	+	+

28

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
			I-SZW	BG	Vregio	
		onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed				
22, eerste lid	Intern noodplan moet aanwezig zijn met inhoud die in bijlage IV is opgesomd	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	-	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
22, tweede lid	Intern noodplan eens per drie jaar evalueren en zonodig herzien	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	-	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
22, derde lid	Overleg met werknemers over noodplan	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
22, vierde lid	Intern noodplan moet door werkgever openbaar worden gemaakt	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
23, eerste lid	Inrichting niet in werking bij onvoldoende maatregelen ter bescherming van werknemers	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 23 en 25, vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
26 – 28	Kennisgeving doen, stoffenlijst opstellen en VR indienen (artikelen niet meer relevant)	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+

29

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
			I-SZW	BG	Vregio	
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	+	-
		Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed				
29	Bij regeling Minister SZW regels stellen over gegevens verstrekken na zwaar ongeval	bepaalde artikelen uit de Rrzo op basis hiervan	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-

Toelichting bij de tabel

Op grond van artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestaat er uitsluitend een bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven als deze bevoegdheid is vastgelegd in een wet in formele zin buiten de Awb. Het Brzo is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bestuursorganen die bevoegd zijn op grond van deze drie onderliggende wetten, kunnen het Brzo handhaven. In de nota van toelichting, Staatsblad 1999, nr. 234 en de nota van toelichting, Staatsblad 2006, nr. 417, is in verband met de strafrechtelijke handhaving per artikel(lid) van het Brzo aangegeven op welke formele wet(ten) het desbetreffende artikel berust. Dat is de basis geweest voor het overzicht dat is opgenomen in de tabel hierboven¹⁰. Uit de tabel kan worden afgeleid welke bestuursorganen bevoegd zijn voor de handhaving van de verschillende artikelen van het Brzo. Voor een aantal artikelen is afgeweken van de in de hiervoor genoemde nota's van toelichting genoemde grondslagen. Het gaat om de volgende afwijkingen:

- artikel 13, tweede en derde lid van het Brzo zijn in de hiervoor genoemde nota's van toelichting niet genoemd als artikelen die op de Wet milieubeheer zijn gebaseerd. Aangezien het echter niet logisch is dat het bevoegd gezag Wm/Wabo deze artikelliden niet zou kunnen handhaven zijn deze toch in het overzicht opgenomen;
- artikel 5, tweede, derde en vierde lid, en artikel 22 van het Brzo zijn in de hiervoor genoemde nota's van toelichting niet genoemd als artikelen die op de Wet veiligheidsregio's (voorheen: Wet rampen en zware ongevallen en Brandweerwet 1985) zijn gebaseerd. De veiligheidsregio's gaan er echter van uit dat zij wel voor deze artikelen bevoegd zijn. Deze uitleg is gebaseerd op de Seveso-Richtlijn. Ook het Ministerie van Binnenlandse zaken (nu: Ministerie van Veiligheid en Justitie) gaat ervan uit dat het toezicht op en de handhaving van artikel 5 Brzo (met name VBS) een taak is in het kader van de rampenbestrijding, zie de circulaire van de Minister van BZK "Uitvoering Brzo '99 n.a.v. BeteRZO" (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/05/11/circulaire-uitvoering-brzo-99-n-a-v-beterzo.html>).

Wettelijke grondslag handhavingsbevoegdheden

Hieronder is per bestuursorgaan aangegeven wat de wettelijke grondslag is voor de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving. Deze grondslagen moeten vermeld worden in de bestuursrechtelijke sancties.

Inspectie SZW

In artikel 25, tweede lid, van het Brzo is bepaald dat het handelen of nalaten in strijd met het krachtens artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Arbeidsomstandighedenwet in de artikelen 3, tweede lid, 5, eerste tot en met vierde lid, 6, eerste lid, 7, derde lid, 9, 10, eerste lid, 11 eerste lid, 13, tweede en derde lid, 14, eerste en tweede lid, 16, vijfde lid, 17, 21, eerste lid, 22, eerste tot en met vierde lid, 23, 26, eerste lid, 27, eerste en derde lid, 28, eerste, tweede en vierde lid, en het krachtens artikel 29 bepaalde, een strafbaar feit is. Deze artikelen van het Brzo kan de Inspectie SZW dus strafrechtelijk handhaven. In artikel 25, derde lid worden bovenstaande artikelen m.u.v. artikel 23 en 29 aangemerkt als overtredingen ter zake waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd door de Inspectie SZW. Artikel 25, vierde lid, regelt de bevoegdheid voor het opleggen van een last onder bestuursdwang voor alle betreffende artikelen uit het Brzo.

¹⁰ De bevoegdheden voor de Inspectie SZW zijn in deze tabel al gebaseerd op de komende wijzigingen van het Brzo als gevolg van de "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW regelgeving".

Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag (Wabo/Wet milieubeheer) kan de artikelen 5, 6, 7, derde lid, 10, eerste lid, 14, 16, vierde lid, 17, 21, 26, 27 en 28 van het Brzo zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaven. De bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving vloeit voort uit artikel 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo.

De bevoegdheid tot strafrechtelijke handhaving is gebaseerd op de Wet op de economische delicten (Wed) waarin het handelen in strijd met voorschriften gesteld krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, zoals het Brzo, is aangewezen als economisch delict (zie artikel 1a, onder 1 Wed).

Bestuur veiligheidsregio

Het bestuur van de veiligheidsregio is bevoegd om de artikelen 5, 6, 7, derde lid, 10, eerste lid, 13, 14, 16, vierde en vijfde lid, 17, 21, 22, 25, 26, 27, derde lid, en 28 van het Brzo te handhaven. De handhavingsbevoegdheid is gebaseerd op artikel 63 juncto artikel 48 van de Wvr in samenhang met het desbetreffende artikel van het Brzo. Het Brzo is namelijk een AMvB die o.a. een nadere uitwerking geeft aan de verplichting van artikel 48 Wvr (verplichting tot het verschaffen van informatie). Uit artikel 63 Wvr vloeit voort dat de handhavingsbevoegdheid is beperkt tot inrichtingen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden opgesteld. Concreet gaat het dan om VR-plichtige inrichtingen. Artikel 5, eerste lid van het Brzo kan door het bestuur van de veiligheidsregio niet worden gehandhaafd. Dit artikellid geeft namelijk geen nadere uitwerking aan artikel 48 Wvr (verschaffen van veiligheidstechnische gegevens). In de tabel is dan ook een minnetje opgenomen bij dit artikellid.

De bevoegdheid om strafrechtelijk te handhaven is beperkt tot de artikelen 13, eerste lid, 14, eerste en tweede lid, 16, vijfde lid, en 21, eerste lid, van het Brzo. Dat vloeit voort uit artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten in samenhang met artikel 25, eerste lid, van het Brzo.

Artikelen

Artikel 16, vierde lid, bevat geen expliciete verplichting, alleen een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om aanvullende inlichtingen te verstrekken. Het vijfde lid geeft aan dat aan het verzoek moet worden voldaan. Deze verplichting is wel handhaafbaar.

De artikelen 26 tot en met 28 waren relevant op het moment dat het Brzo in werking trad. Inmiddels mag worden aangenomen dat alle bedrijven die toendertijd onder het Brzo zijn gaan vallen een kennisgeving hebben gedaan, een stoffenlijst hebben opgesteld en een VR hebben opgesteld.

Afspraken over inzet handhaving

Uit het overzicht blijkt dat voor een aantal artikelen van het Brzo meer dan één bestuursorgaan bevoegd is tot bestuursrechtelijke handhaving. Per geval zullen de bevoegde bestuursorganen moeten afstemmen wie een bestuursrechtelijk handhavingsmiddel oplegt voor een bepaalde overtreding. Op grond van de Awb is het namelijk niet toegestaan om voor dezelfde overtreding tegelijkertijd twee of meer bestuursrechtelijke sancties toe te passen.

Bijlage B: Begrippen en gebruikte afkortingen

Begrippen

Waarschuwingsbrief

Een brief waarin aan de overtreder wordt gevraagd (de gevolgen van) een overtreding ongedaan te maken binnen een in de brief genoemde termijn en waarin ook wordt gemeld, dat een specifiek handhavingsinstrument kan worden ingezet als binnen de gestelde termijn geen gehoor is gegeven aan het verzoek om (de gevolgen van) een overtreding ongedaan te maken.

Handhaving

In deze nota wordt onder handhaving verstaan de handhaving in enge zin zoals door de Inspectieraad in hun begrippenkader is opgenomen.

Handhaving in enge zin is een vorm van het toepassen van of dreigen met dwang in geval van geconstateerde niet-naleving gericht op een individueel geval. Er wordt daarbij wel gesproken van repressieve handhaving. Het is te onderscheiden in strafrechtelijke handhaving en bestuursrechtelijke handhaving.

Het doel van de inzet van handhaving in dit kader is:

- het beëindigen van de ongewenste situatie;
- het bestraffen van de overtreding, en
- het voorkomen van herhaling in de toekomst.

De bestuursrechtelijke handhaving heeft betrekking op het toepassen of dreigen met dwang die door het bestuur wordt ingezet en in zijn geheel via het bestuursrecht wordt afgedaan.

De strafrechtelijke handhaving wil zeggen dat bij niet-naleving een proces-verbaal wordt opgemaakt voor de Officier van Justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Dit gebeurt al dan niet na een door het bestuur ingezette dreiging met dwang.

Handhavingsinstrument

Om dwang toe te passen of te dreigen met dwang worden zogenaamde handhavingsinstrumenten ingezet. Deze worden schriftelijk ingezet, dan wel na een concrete actie of bevel schriftelijk bevestigd.

In deze strategie zijn als handhavinginstrument te beschouwen: de waarschuwing, de eis tot naleving, de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang, de bestuurlijke boete, de stillegging, het exploitatieverbod onder dwangsom en het proces-verbaal.

Gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BG	Bevoegd gezag
Br	Bestuursrecht
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
I-SZW	Inspectie SZW
LAT RB	Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven
NIM	Nieuwe inspectiemethodiek
OM	Openbaar Ministerie
PBZO	Preventiebeleid zware ongevallen
Rrzo	Regeling risico's zware ongevallen
Sr	Strafrecht
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBS	Veiligheidsbeheerssysteem
VR	Veiligheidsrapport
Vregio	Veiligheidsregio
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wed	Wet economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Bijlage C : Samenstelling werkgroep Handhaving (2012)

Robert Mout (DCMR) Voorzitter
Marc du Maine (LAT bureau) Secretaris vanaf 1-4-2012
Lisette Sanderse (LAT bureau) Secretaris tot 1-4-2012
Paul van der Riet (Inspectie SZW)
Ruud Janssen (Provincie Zeeland)
Frans Hettinga (Inspectie SZW)
Gerard Drenthen (Brandweer Zuid-Limburg)
Rob Vos (Provincie Zuid-Holland)
Nihat Malkoc (Veiligheidsregio Noord-Holland Noord)
Lex Wagemaker (DCMR)
Jurgen Stokkel (RWS Noord-Holland / Utrecht)
Ferdinand Motman (Ministerie SZW)
Pieter van den Bergen (DMB Amsterdam)
Robbert Plarina (Plarina projectmanagement)

BIJLAGE 8

Landelijke handhavingstrategie Wabo

Zie deel 2 paragraaf 3.3

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.5
24 oktober 2013

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
- 1.3 Vaststelling, binding en bijsturing na monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

- 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
- 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
- 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
- 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
- 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

- 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
- 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten voor de inzet van het strafrecht
- 3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg met het OM geïndiceerd is
- 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventieladder en interventiematrix
- 3.5 Stap 5 – Schriftelijke vastlegging

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting op de interventies van de interventieladder

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)¹⁷ voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving¹⁸;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een 'level playing field' voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en OM en politie.

Het nieuwe VTH-stelsel wordt gedurende 2013 en 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een tussen overheden en OM afgestemd instrument voor eenduidig interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft daarnaast raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën, waaronder in het bijzonder het op 21 januari 2013 door de Strategische milieukamer (SMK) vastgestelde RAAM (Richtsnoer Aanmelding en Afstemming Milieuovertredingen). Met het vaststellen van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

¹⁷ Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

¹⁸ De Tijd is Rijk, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het omgevingsrecht en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten¹⁹. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de toepassing van de landelijke handhavingstrategie niet beperkt tot het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Wat betreft het omgevingsrecht ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven²⁰. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht²¹. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, op nationale schaal door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, het OM, de politie en de landelijke inspecties*. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

Positionering

Handhavinginstanties moeten een nalevingstrategie hebben, bevattende een gedoog-, toezicht- en sanctiestrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven. De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, vertoont de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 overlap met de toezichtstrategie. De landelijke handhavingstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke). Figuur 1 toont dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden is, wordt deze specifieke strategie gevolgd.

¹⁹ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Kernenergiewet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bescherming Antarctica, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet.

²⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

²¹ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Vaststelling, binding en bijsturing na monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten is de landelijke handhavingstrategie vastgesteld door het Bestuurlijk omgevingsberaad (BO) en bindend voor de daaraan deelnemende bevoegde overheden op grond van artikel 5.29 van de Wet VTH. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie wordt voorts uitvoering gegeven aan de VTH kwaliteitscriteria.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het BO.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Met name nieuw voor provincies en gemeenten als bevoegd gezag voor de Wabo is, dat zij hun Omgevingsdiensten omwille van sterkte, slagkracht en onafhankelijkheid een duidelijk en ruim mandaat verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het onafhankelijk toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste²² kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en 'best practices' uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat betreft het omgevingsrecht in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven²³. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een 'level playing field', als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). In de Wet VTH is de minimale

²² Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

²³ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

verantwoordingsinformatie van de bevoegde overheden vastgelegd. De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is daar onderdeel van.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, op nationale schaal.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk ²⁴ leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is. Het strafrechtelijk optreden is in de landelijke handhavingstrategie niet uitgewerkt.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

²⁴

Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

Figuur 2: De interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Pro-actief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Recidive • Bewust belemmerend 	Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert²⁵ door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

²⁵ Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang - er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of doden of gewonden (mens en dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar - onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of doden of gewonden (mens en dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, doorgaans pro-actief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend, recidive; of
- D. is crimineel of maakt deel uit van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

De handhaver bepaalt vervolgens of er sprake is van verzwarende of verzachtende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst en andersom bij verzwarende argumenten. Stapeling van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, verticaal of diagonaal op.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, bijvoorbeeld bij gebrek aan historische informatie, dan is typering A (goedwillend) het uitgangspunt.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten voor de inzet van het strafrecht

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die verzwarend werken voor de inzet van het strafrecht. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om ook strafrechtelijk op te treden. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten redenen zijn voor strafrechtelijk optreden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.

5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg met het OM geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg met het OM geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de bepaling of er sprake is van verzwarende aspecten voor de inzet van het strafrecht (stap 2).

Overleg met het OM is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg met het OM kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

Als overleg met het OM niet geïndiceerd is → paragraaf 3.4

Als overleg met het OM geïndiceerd is wordt gehandeld op basis van vooraf tussen handhavinginstantie en Functioneel Parket gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavinginstantie en Functioneel Parket worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is.

Uit het overleg tussen handhavinginstantie en OM volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs en strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie. In situaties waarin een handhavinginstantie een BSBm oplegt is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als bestuursrechtelijk optreden (ook) aan de orde is → paragraaf 3.4.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventieladder en interventiematrix

Stap 4 is in deze landelijke handhavingstrategie uitgewerkt voor alle handhavinginstanties, behoudens het strafrechtelijk optreden door het OM.

Om op te treden kunnen handhavinginstanties kiezen uit de in de interventieladder opgenomen interventies. De interventieladder geeft verschillende in zwaarte toenemende aanpakken met (formele en informele) interventies weer. De interventieladder gaat, omwille van zo effectief en efficiënt mogelijk handhaven, uit van het in principe zo laag mogelijk op de ladder starten met interveniëren gericht op herstel en het snel doorstappen binnen een sport of naar een volgende sport als naleving uitblijft. De interventieladder is afgebeeld in figuur 3.

Figuur 3: De interventieladder voor de keuze van interventies door handhavinginstanties

Bestuursrecht	Strafrecht
<p>Reputatieve aanpak <u>Gericht op reputatieschade</u> - Naming & shaming - Publiceren interventies</p>	
<p>Punitieve aanpak bestuursrecht <u>Gericht op straf / leedtoevoeging / naleving</u> - Exploitatieverbod, sluiting - Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning - Bestuurlijke boete</p>	<p>Punitieve aanpak strafrecht <u>Gericht op straf / naleving</u> - Proces Verbaal (PV) - Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm)</p>
<p>Correctieve aanpak <u>Gericht op herstel / naleving</u> - Tijdelijk stilleggen - Last onder bestuursdwang (LOB) - Last onder dwangsom (LOD) - Verscherpt toezicht - Bestuurlijk gesprek - Waarschuwen - Informeren</p>	

De interventieladder laat zien dat handhavinginstanties weloverwogen moeten besluiten om de correctieve aanpak en de punitieve aanpak strafrechtelijk, via de BSBm in het bijzonder, los van elkaar (òf òf), parallel (èn èn) of volgtijdelijk (eerst...dan...) in te zetten.

De interventieladder geeft het totale palet aan mogelijke interventies weer. Voor het bepalen van de eerste insteek op de interventieladder gebruikt de handhaver de in figuur 4 afgebeelde interventiematrix. Hiertoe kijkt de handhaver naar de interventies in het segment van deze interventiematrix, waarin hij de bevinding eerder met behulp van stappen 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd. Vervolgens kiest hij voor de minst zware van de in het betreffende segment van de interventiematrix opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere interventie binnen dit segment in de betreffende situatie passender is.

Figuur 4: De interventiematrix met, per situatie, de eerste insteek op de interventieladder

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Punitief PV / BSBm / Bestuurlijke boete Correctief Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Punitief PV / BSBm / Bestuurlijke boete Correctief Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Punitief straf PV / BSBm Punitief bestuur Exploatieverbod, sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat, erkenning	Punitief straf PV Punitief bestuur Exploatieverbod, sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat, erkenning
	Van belang 3	Punitief BSBm / Bestuurlijke boete Correctief Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Punitief straf PV / BSBm Correctief Tijdelijk stilleggen LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Punitief straf PV / BSBm Punitief bestuur Bestuurlijke boete	Punitief straf PV Punitief bestuur Exploatieverbod, sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat, erkenning
	Beperkt 2	Correctief Informereren	Punitief BSBm / Bestuurlijke boete Correctief Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Punitief straf PV / BSBm Correctief Tijdelijk stilleggen LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Punitief straf PV Punitief bestuur Bestuurlijke boete
	Vrijwel nihil 1	Correctief Informereren	Correctief Informereren	Punitief BSBm / Bestuurlijke boete Correctief Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Punitief straf PV Punitief bestuur Bestuurlijke boete
	A	B	C	D	
	Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Pro-actief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Recidive • Bewust belemmerend 	Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen 	
	GEDRAG VAN DE OVERTREDER				

Waar in de matrix van figuur 4 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het

OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 4 aangegeven op herstel gerichte correctieve en op straf gerichte punitieve interventiemogelijkheden.

De handhaver zet de betreffende interventie in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere interventie. In beginsel betreft dit een zwaardere interventie uit hetzelfde segment van de interventiematrix in figuur 4, tenzij de handhaver motiveert dat een zwaardere interventie uit een ander segment van de interventiematrix (c.q. een interventie van een bovenliggende sport van de interventieladder) in de betreffende situatie passender is.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavinginstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

3.5 Stap 5 – Schriftelijke vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant schriftelijk vastgelegd, zodanig dat hieruit blijkt dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage 1 – Begrippen

Begrip	Toelichting
Beginselplicht tot handhaven	Plicht van het bevoegd gezag om op te treden bij een geconstateerde overtreding.
Bestuurlijk handhavingsoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingpartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het BO doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde gezagen en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de Voedsel en Waren Autoriteit, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedooagstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zondig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingsstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingsstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedooagstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Grondrecht dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.

Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> f. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; g. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; h. een stringentere reactie bij voortdurend van de overtreding; i. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; j. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Toelichting interventies interventieladder

Correctieve aanpak

Informeren

Informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht betreft het naar aanleiding van een inspectie intensiever of uitgebreider toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven. De effectiviteit van deze interventie kan worden vergroot door de normadressaten onder verscherpt toezicht te publiceren (zie ook onder 'reputatieve aanpak').

Last onder dwangsom – LOD

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een aanwijzing bestaat (formele wet).

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt in zorgvuldig te volgen stappen:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie waarbij de handhavinginstantie, op kosten van de normadressaat, een ernstige overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als de inhoudelijke wet zelf (niet de Awb) deze bevoegdheid geeft.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde stappen als voor de last onder dwangsom:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien (binnen 48 uur) alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren.

Punitieve aanpak strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie van handhavinginstanties, waarbij voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' een combibon wordt uitgeschreven (geldboete) die, na goedkeuring door het bevoegd gezag, ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (òf òf), parallel met (èn èn) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) correctieve interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk, dan wel moet een opsporingsonderzoek worden opgestart al dan niet in overleg of samenwerking met de politie.

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Punitieve aanpak bestuursrecht

Bestuurlijke boete

Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de Voedsel en Waren Autoriteit, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie, waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies, waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Reputatieve aanpak

Publiceren interventies

Deze interventie betreft de openbaarmaking van getroffen repressieve, punitieve en/of correctieve interventies, teneinde deze interventies extra kracht te geven. Bijvoorbeeld het publiceren van een lijst van normadressaten die onder verscherpt toezicht zijn geplaatst.

Naming & shaming

Deze interventie betreft de openbaarmaking van gedrag of benchmark van normadressaten ten opzichte van vergelijkbare normadressaten.

BIJLAGE 9

Uitvoeringsbeleid brandveilig gebruik bouwwerken (GS 19 juni 2012)

Zie verder deel 2, paragraaf 3.9

1. INLEIDING

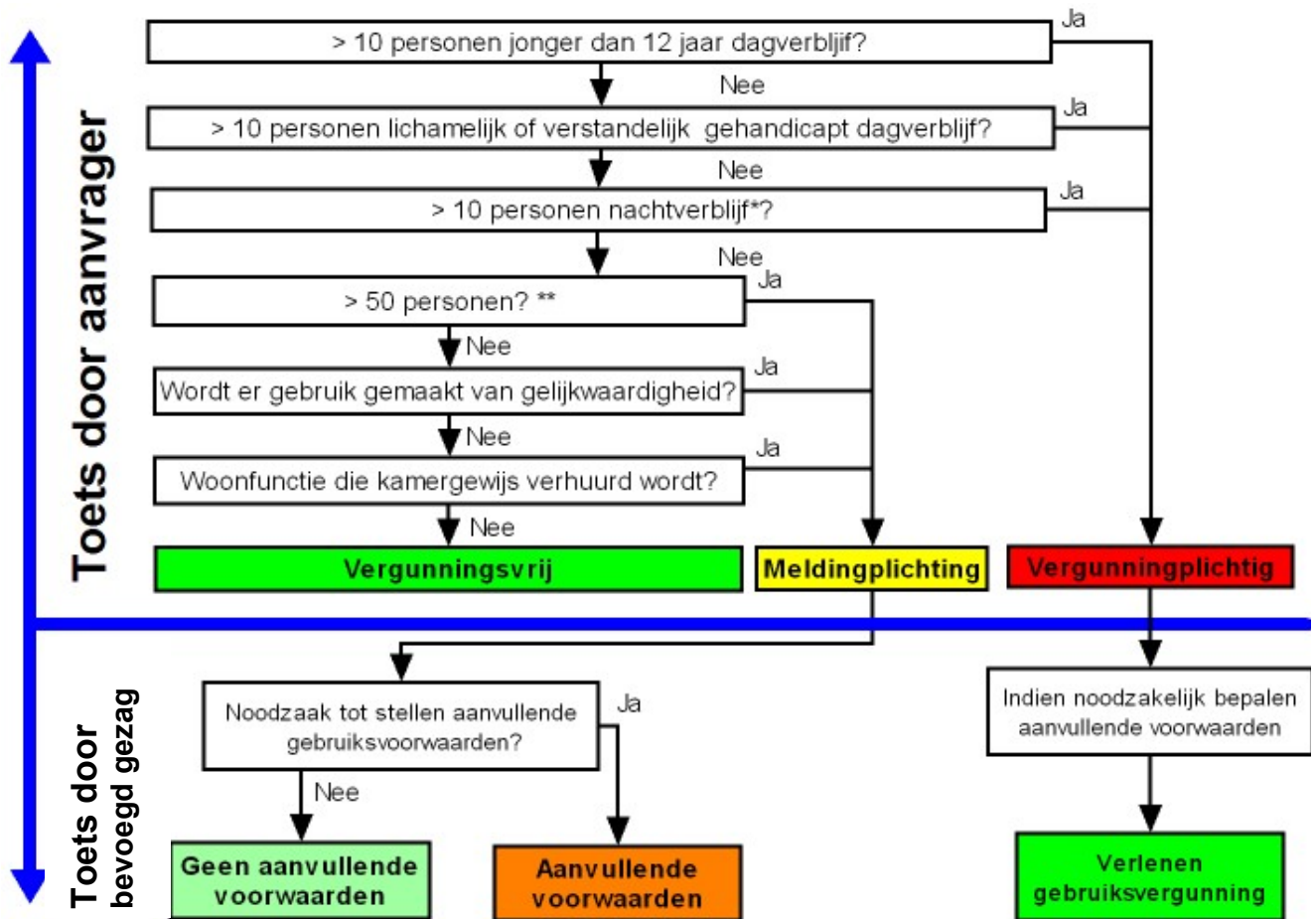
Dit uitvoeringsbeleid is bedoeld als handleiding voor het in ontvangst nemen van meldingen en het uitoefenen van toezicht in het kader van het brandveilig gebruik bouwwerken, zoals deze gedaan worden conform het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit). Naar verwachting zal per 1 april 2012 het Gebruiksbesluit op gaan in het Bouwbesluit 2012. Advisering en toezicht in het kader van een omgevingsvergunning brandveilig gebruik is geregeld in het "Uitvoeringbeleid Wabo" (Briks-beleid = bouwen, reclame, inrit, kappen en sloop) welke ook deel uit maakt van deze Nota Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2010- 2013 (Bijlage 7).

Het doel van dit uitvoeringsbeleid is het hebben van een eenduidige uitvoeringsmethodiek voor het in ontvangst nemen van de melding en het uitvoeren van de controles op brandveilig gebruik bij meldingsplichtige provinciale inrichtingen en bouwwerken welke vallen onder de rechtstreeks werkende regels van het Gebruiksbesluit.

2. WERKVELDBESCHRIJVING

2.1 Werkveld

Het Gebruiksbesluit is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Te allen tijde, dient aan de voorschriften voldaan te worden (rechtstreeks werkende regels). Deze zijn altijd van toepassing, ook in situaties waarbij inrichtingen niet in het bezit behoeven te zijn van een omgevingsvergunning brandveilig gebruik of de formele melding moeten doen. Hieronder is aangegeven wanneer een bedrijf een melding moet indienen dan wel een omgevingsvergunning brandveilig gebruik dient aan te vragen.



*het bevoegd gezag kan in de bouwverordening een andere grenswaarde opnemen

**niet van toepassing op woningen

FIGUUR 1

Dit uitvoeringsbeleid is alleen van toepassing op meldingsplichtige provinciale bedrijven waarvoor Gedeputeerde Staten volledig bevoegd is voor zowel handhaving als vergunningverlening van de omgevingsvergunning in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

In alle overige gevallen zijn Burgemeester en Wethouders bevoegd voor de handhaving en vergunningverlening van de omgevingsvergunning en heeft Gedeputeerde slechts een signalerende taak in het kader van de 'oog en oor functie'.

In dit beleid gaat het om het toetsen van een bestaand bouwwerk op brandveilig gebruik (zorgt voor het blijven functioneren van reeds bestaande voorzieningen) en niet over het brandveilig ontwikkelen/bouwen van een gebouw. Dit laatste wordt geregeld met de omgevingsvergunning bouw.

2.2 Wanneer wordt een gebouw op brandveiligheid getoetst

Een gebouw waarvoor een omgevingsvergunning voor het bouwen is verleend voldoet na realisering voor het beoogde gebruik van het gebouw aan de brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit. Het gebouw beschikt over de geëiste brandveiligheidsvoorzieningen en het beoogde gebruik van het gebouw is brandveilig.

Zodra een nieuw bouwwerk is opgeleverd en in gebruik is genomen is het een bestaand bouwwerk. Hierop

zijn dan de voorschriften voor de staat van bestaande bouwwerken van toepassing. Maar dit betekent niet dat de eigenaar het kwaliteitsniveau van het bouwwerk zomaar mag verlagen: het vernieuwen/veranderen van onderdelen in het gebouw is bouwen waarvoor een omgevingsvergunning vereist is en moet voldoen aan de voorschriften voor nieuwbouw en/of het rechtensverkregen niveau van het Bouwbesluit (zie artikel 4 Woningwet).

Tijdens de gebruiksfase is de gebruiker van het pand verantwoordelijk voor een deugdelijk gebruik van zijn pand. Toetsen aan de gebruiksvoorschriften door het bevoegde gezag is in dit stadium aan de orde.

2.3 Veiligheidsaspecten

Het brandveilig gebruik kent de volgende veiligheidsaspecten:

- Voorkomen en beperken van brand
- Tijdig vaststellen van brand
- Vluchten bij brand
- Handmatig en automatisch bestrijden van brand
- Voor de brandweer noodzakelijke voorzieningen
- Blusvoorzieningen
- Mobiele radiocommunicatie
- Beschikbaarheid gegevens en bescheiden

2.4 PREVAP

In ons uitvoeringsbeleid Wabo is gekozen voor de systematiek van het PREVAP (PREVentieActiviteitenPlan) voor de omgevingsvergunning brandveilig gebruik. Dit plan kent Risicofactoren A, B, C en D, respectievelijk prioriteitsklasse 1, 2, 3 en 4 (zie figuur 2). PREVAP is geen voorgeschreven wetgeving maar een aanbeveling van de Programmaraad Risicobeheersing, welke veel in het land gebruik wordt. Onderstaande tabel toont de indeling in prioriteitsklasse met de daarbij behorende risicofactor en geeft de handhavingsprioriteit weer. Hierbij is rekening gehouden met het aantal aanwezigen, de zelfredzaamheid van de aanwezigen, de kans op brand en de frequentie van gebruik van het object.

Prioriteitsklasse (PREVAP)	Risicofactor (Handr. Gebruiksbesluit.)	Aard risico	Aard actie
1	A	Zeer hoog risico	Direct noodzakelijk
2	B	Hoog risico	Noodzakelijk
3	C	Gemiddeld risico	Zeer gewenst
4	D	Beperkt risico	Niet direct noodzakelijk

FIGUUR 2

Het Bouwbesluit 2012 onderscheidt 12 soorten gebruiksfuncties. Het PREVAP volgt deze indeling.

Hieronder een verdere uitwerking van Figuur 2 waarbij de *dik- en cursiefgedrukt* de gebruiksfuncties zijn welke het meest zullen voorkomen bij de provinciale inrichting. De indeling gaat uit van het aantal personen dat in één gebouw aanwezig is.

Klasse A - prioriteitsklasse 1 Controle 2x per jaar

- Woonfunctie voor kamergewijze verhuur voor meer dan 10 personen
- Onderwijsfunctie voor personen ouder dan 12 jaar en met meer dan 500 personen
- ***Kantoorfunctie voor meer dan 500 personen***

- **Industriefunctie voor meer dan 500 personen**
- Bijeenkomstfunctie voor meer dan 500 personen
- Sportfunctie voor meer dan 1000 personen
- Winkelfunctie voor meer dan 1000 personen

Klasse B - prioriteitsklasse 2 Controle 1x per jaar

- Woonfunctie voor kamergewijze verhuur voor 4 t/m 10 personen
- Onderwijsfunctie voor personen ouder dan 12 jaar en met 250 t/m 500 personen
- **Kantoorfunctie voor 250 t/m 500 personen**
- **Industriefunctie voor 250 t/m 500 personen**
- *Bijeenkomstfunctie voor 250 t/m 500 personen*
- Sportfunctie voor 250 t/m 1000 personen
- Winkelfunctie voor 500 t/m 1000 personen

Klasse C - prioriteitsklasse 3 Controle 1x per 2 jaar

- Onderwijsfunctie voor personen ouder dan 12 jaar en met 50 t/m 250 personen
- Gezondheidszorgfunctie met zelfredzame gebruikers (gezondheidsdiensten)
- **Kantoorfunctie voor 50 t/m 250 personen**
- **Industriefunctie voor 50 t/m 250 personen**
- Bijeenkomstfunctie hoge bezetting voor 50 t/m 250 personen
- Sportfunctie voor 50 t/m 250 personen
- Winkelfunctie voor 250 t/m 500 personen
- **Industriefunctie voor minder dan 50 personen met gebruikmaking van beheersbaarheid van brand**

Klasse D - prioriteitsklasse 4 Incidentele controle

- Woongebouw
- Bijeenkomstfunctie lage bezetting voor 50 t/m 250 personen
- Winkelfunctie voor 50 t/m 250 personen

De exacte controlefrequentie moet (op basis van Prevap) per type object bepaald worden. Dit zijn criteria op van basis van gebruik van een gebouw, het aantal aanwezigen, de zelfredzaamheid en de kans op brand. De prioriteiten indeling dient als vertrekpunt. Verderop in dit stuk zal een verdere prioritering plaats vinden op basis van het risicogericht toezicht.

3. HANDHAVINGSMETHODIEK

3.1 Risicogericht toezicht

In de VTH-nota is in paragraaf 3.2.1 en deel 3 bijlage 5 het risicogericht toezicht beschreven. Voor het brandveilig gebruik sluiten we aan op deze methodiek. Om de methodiek geschikt te maken voor het brandveilig gebruik wordt er een combinatie gemaakt tussen het PREVAP (de te hanteren indeling in klasse A t/m D en prioriteitsklasse 1 t/m 4) en ons risicogericht toezicht.

Voor brandveilig gebruik zal op de volgende wijze het Risicogerichte toezicht worden toegepast:

- Op branchenniveau zijn de risico's bepaald aan de hand van de PREVAP methodiek aan de hand van de indeling in prioriteitsklasse 1 t/m 4.
- Op inrichtingen niveau wordt aangesloten op de bepalingsmethode van milieu en vindt de verdere risicoafweging plaats op houding en naleefgedrag. Op basis van het naleefgedrag en houding van het

bedrijf is de toezichtfrequentie bepaald per inrichting. De toezichtfrequentie wordt bepaald aan de hand van een goed, redelijk en slecht presterende inrichting.

Ook blijft het mogelijk om beleidsprioriteiten te bepalen op basis van landelijke en provinciale speerpunten en te ontwikkelingen in het werkveld. Hierbij worden de risico's afgewogen om te komen tot jaarlijkse prioriteiten die gericht kunnen zijn op het gehele werkveld toezicht en handhaving.

CONTROLEFREQUENTIE

Meldingsklassen PREVAP		klasse 1	klasse 2	klasse 3	klasse 4
toezichtslast	Goed	1x/2jr	1x/2jr	1x/4jr	1x/4jr
	Redelijk	1x/2jr	1x/2jr	1x/4jr	1x/4jr
	Slecht	1x/1jr	1x/1jr	1x/3jr	1x/3jr

FIGUUR 3

De controlefrequenties wijken af van het PREVAP en sluiten aan op de risicomethodiek welke voor milieu voor de inrichtingen wordt gebruikt. Er wordt een grote mate van eigen verantwoordelijkheid bij de gebruiker van het pand gelegd. De gebruiker die laat zien dat hij de wetgeving goed nastreeft zal minder vaak gecontroleerd worden, dan een bedrijf dat de wetgeving aan de laars lapt.

Voor de methodiek gelden de volgende uitgangspunten:

- Het toezicht wordt uitgevoerd met gebruik making van een checklist brandveilig gebruik
- Met de controlefrequentie wordt aangesloten bij de methodiek van risicogericht toezicht zoals vermeld in bijlage 4.
- Er zal ook signaaltoezicht worden toegepast, wat betekent dat in het pand gekeken wordt of er bouwkundige wijzigingen zijn opgetreden en of het algemene beeld van het pand geen overtredingen laat zien.
- Het naleefgedrag en omgeving zijn objectieve cijfers uit de database, voor houding bedrijf is het beoordelingskader ISO-certificering, voorvallen, houding t.o.v. handhaving en inschatting toezichthouder (zie uitwerking VTH-nota).

3.2 Wegingskader naleefgedrag en houding

Bepalen van goed, redelijk of slecht bedrijf

3.2.1 Naleefgedrag

Zeer ernstige overtredingen:

Definitie

Overtredingen die direct ernstig brandgevaar en/of acuut gevaar tot gevolg kunnen hebben of waarvan te verwachten is dat op korte termijn een dergelijk gevolg zal optreden,
of

Overtredingen zoals genoemd bij ernstige overtreding, waarbij de hoeveelheid van overtredingen acuut gevaar oplevert of waarbij de overtredingen doelbewust worden gepleegd.

Ernstig brandgevaar en/of acuut gevaar doet zich voor:

als de omvang van de bewaking van de, op grond van artikel 2.2.1 van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, vereiste brandmeldinstallatie gedeeltelijk of volledig moet zijn en deze ontbreekt of onvoldoende functioneert; en /of

de, op grond van artikel 2.3.6 van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, vereiste ontruimingsalarminstallatie ontbreekt of onvoldoende functioneert.

ernstige overtredingen:

Definitie

Overtredingen van de materiële en procedurele voorschriften uit het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. De overtredingen die onder ernstige overtredingen vallen zijn de overtredingen van de artikelen 2.1.2, 2.3.10, 2.3.11 en 2.4.3.

Overige overtredingen:

Definitie

Overtredingen met een geringer brandgevaarlijke situatie. Hieronder vallen de overtreding van de artikelen 2.1.2, 2.3.10, 2.3.11 en 2.4.3 van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken.

geen overtredingen:

Het bedrijf heeft geen overtredingen begaan of de overtredingen zijn direct op te lossen en vormen geen direct gevaar.

Een bedrijf een score ten aanzien van de overtredingen:

Zeer ernstige overtredingen: -2 punten

ernstige overtredingen: -1 punten

Overige overtredingen: 0 punten

geen overtredingen: 1 punt

Schema invloed naleefgedrag op controlefrequentie

	geconstateerde overtreding	resultaat controlefrequentie
zeer ernstige overtredingen	artikel 2.2.1 – brandmeldinstallatie artikel 2.3.6 – ontruimingsalarminstallatie en ontruimingsplan	-2 punten
ernstige overtredingen	overtredingen niet genoemd bij zeer ernstige overtredingen en overige overtredingen	-1 punt
overige overtredingen	artikel 2.1.2 – verbod op roken en open vuur artikel 2.3.10 – verduisterde ruimten artikel 2.3.11 – valgevaarlijke aankleding artikel 2.4.3 – aanduiding blusmiddelen	0 punten
geen overtredingen		1 punt

3.2.2 Houding

In de risicosystematiek is de houding van bedrijven een belangrijk element. Een bedrijf met een proactieve houding moet anders scoren dan een 'laks' bedrijf. Aangezien de inspecteur het bedrijf het beste kent is deze leidend bij het bepalen van de 'houding' van een bedrijf. Om de houding op een zo eenduidig mogelijke wijze te bepalen is een kader opgesteld. Het kader bevat de volgende elementen:

Incidenten

Een groot aantal incidenten, vooral als deze onnodig waren, zegt ook iets over de houding van het bedrijf. Neem daarbij ook de trend van de afgelopen jaren in ogenschouw. Een dalende trend is, zeker indien je die kunt koppelen aan ander gedrag van het bedrijf, reden om een bedrijf beter te laten scoren. Voor een stijgende trend geldt natuurlijk het omgekeerde.

Het niet snel genoeg ongedaan maken van de overtredingen is in ieder geval een reden om een bedrijf negatief te laten scoren op houding.

Houding ten opzichte van handhaving

Indien geconstateerde overtredingen direct, nog voor er een brief binnenkomt, ongedaan worden gemaakt is dat een reden om een bedrijf positief te laten scoren. Een bedrijf wat zelfs na verlopen van de termijn in de brief nog steeds in overtreding is, en daar ook niet actief over communiceert, scoort laag.

Gevoel

Daarnaast is van belang wat jouw beeld is van het bedrijf. Communiceert het bedrijf voldoende pro-actief, worden bevindingen serieus genomen etc.

Dat alles overziend krijgt een bedrijf een score:

-1 Voor een slecht scorend bedrijf (negatieve houding)

0 Voor een redelijk scorend bedrijf

1 voor een goed scorend bedrijf (positieve houding)

3.2.3 Totale score

Dit resulteert in de volgende score verhouding:

Goed: 2 en/of 1 punten

Redelijk: 0 en/of -1 punten

Slecht: -2 en/of -3 punten

3.3 Prioriteiten

Als na invulling van de risicomethodiek blijkt dat er onvoldoende capaciteit is, dan is het noodzakelijk om te prioriteren. De prioriteit wordt op brancheniveau bepaald; welke prioriteitsklassen zijn meer risicovol dan andere als er keuzes gemaakt moeten worden door het aanpassen van de controlefrequentie. Hierbij wordt anders dan bij milieu gebruik gemaakt van de prioriteitsklasse in combinatie met de toezichtslast (scoort een bedrijf goed, redelijk of slecht). Bedrijven die slecht scoren in de risicomethodiek krijgen geen lagere controlefrequentie, dan in de tabel is aangegeven (1x/jr of 1x/3jr). Alleen bij goed scorende inrichtingen wordt in eerste instantie de controlefrequentie aangepast.

Ook de bedrijven welke vallen in de hoogste kwaliteitsklasse 1 (Klasse A), krijgen geen lagere controle frequentie. De analyse wordt per bureau of omgevingsdienst uitgevoerd en de resultaten worden opgenomen in de (bureau)plannen.

3.4 Handhaving

Inrichtingen die niet in het bezit zijn van een gebruiksvergunning of de melding niet hebben gedaan zullen door middel van de provinciale sanctiestrategie worden gemotiveerd om de vergunning aan te vragen danwel de melding in te dienen. Indien B&W het Wabo bevoegd gezag is, zal de toezichthouder de betreffende gemeente hiervan op de hoogte stellen in het kader van de oog en oor functie.

4. MELDING BEHANDELEN

4.1 Hoe om te gaan met de ingediende melding

De melding dient 4 weken voor ingebruikname ingediend te worden bij het bevoegd gezag. De verantwoording voor het tijdig indienen van een melding ligt bij de gebruiker van het pand.

Er kunnen zich twee situaties voordoen wanneer er een melding wordt ingediend:

1. na afgifte omgevingsvergunning bouw
2. er is geen omgevingsvergunning voor bouw noodzakelijk

Alle ingediende meldingen ontvangen een ontvangstbevestiging. Wanneer alleen een ontvangstbevestiging wordt gezonden (zie schema hieronder), dient wel te worden nagegaan of de ingediende melding compleet is. Is de melding niet compleet ingediend, dan wordt de melder hiervan schriftelijk in kennis gesteld en zal opnieuw een (volledige) melding moeten doen.

De wijze van omgaan met de melding wordt gerelateerd aan de meldingsklasse 1 tm 4.

MELDING

Meldingsklassen PREVAP	klasse 1	klasse 2	klasse 3	klasse 4
OMGEVINGSVERGUNNING BOUW	stukken voor ingebruikname controleren (evt. aanvullende voorwaarden stellen)			alleen zenden van ontvangst bevestiging
	1ste fysieke controle binnen 1 jr na ingebruikname			
GEEN OMGEVINGSVERGUNNING BOUW	stukken voor ingebruikname controleren (evt. aanvullende voorwaarden stellen)			
	1ste fysieke controle voor ingebruikname			

FIGUUR 4

Stukken voor ingebruikname controleren:

Nagaan of stukken compleet zijn aangeleverd en controleren of stukken overeenkomen met de eventuele omgevingsvergunning bouw. Daarnaast zal gecontroleerd worden of wordt voldaan aan het Gebruiksbesluit.

5. BEREKENEN BENODIGDE CAPACITEIT

5.1 Tijdsbesteding

De door PREVAP aangegeven inzet dient als vertrekpunt voor de concrete jaarplanning voor de inzet van mensen en middelen.

Voor de bepaling van de benodigde tijd voor het beoordelen en controleren van meldingen in het kader van brandveilig gebruik, moet geïnventariseerd worden hoeveel objecten aanwezig zijn die een gebruiksmelding moet indienen.

In Figuur 5 zijn kengetallen opgenomen van de benodigde tijd voor het verwerkingsproces van een gebruiksmelding. De kengetallen hiervoor zijn gekoppeld aan een prioritering. Hoe hoger de prioriteit, hoe meer tijd besteedt wordt aan een binnengekomen melding.

5.2 Schatting van het aantal meldingen per jaar

Bij de inventarisatie wordt per categorie objecten/inrichting vermeld hoeveel objecten het betreft. Als bekend is hoeveel van deze inrichtingen naar verwachting in het voorliggende jaar een gebruiksmelding zal doen kan dat getal gebruikt worden. In veel gevallen zal dit echter niet bekend zijn. In dat geval kan als indicatie worden aangenomen dat gemiddeld genomen eens in de tien tot vijftien jaar per object een melding wordt gedaan. Dit maakt dat voor de berekening van de jaarlijkse benodigde capaciteit de uitkomsten door tien of vijftien gedeeld dienen te worden.

5.3 Controle

Voor het behandelen van en het houden van toezicht op gebruiksmeldingen zijn per type object kengetallen beschikbaar over de controlefrequentie per jaar (zie Figuur 3) en het (gemiddeld) aantal uren van een controle van een bepaald type object. Op basis van de geïnventariseerde aantallen objecten (per categorie) kan de gemiddelde benodigde tijd voor controles worden bepaald. Hiervoor kunnen de in Figuur 5 genoemde kengetallen voor de controle benodigde tijd worden gehanteerd.

5.4 Bepalen controle frequentie 2012

Omdat in 2012 gestart gaat worden met het uitvoeren van de eerste controles kan er voor de berekening van de tijdsbesteding uit gegaan worden van een redelijk bedrijf. Waarbij afhankelijk van de klasse 1 tm 4 gerekend wordt met een controle van 1x/2jr of 1x/4jr. In de berekeningen van de komende jaren kunnen de resultaten van de controles uit 2012 worden verwerkt en zo ook de controlefrequentie mogelijk worden aangepast.

5.5 Uitgangspunten

De kengetallen gaan uit van een over meer jaren gemiddelde inzet van de capaciteit voor controles. De kengetallen voor controle zijn inclusief de uit te voeren controle ter plaatse (inclusief reistijd), een puntsgewijze interne rapportage, de formele correspondentie en mogelijke behandeling van bezwaar en/of beroep.

De kerngetallen voor het behandelen van de melding zijn gegevens zoals vermeld in het PREVAP gecombineerd met ervaringscijfers van de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. De uren voor het verwerken van een melding met prioriteit 3 zijn verdubbeld (van 2,5 uur uit PREVAP naar 5 uur vanuit ervaring OZHZ) en de behandeling van de melding met prioriteit 1 zijn met 3 uur ten opzichte van het PREVAP omlaag gebracht en voor het toezicht is het een combinatie van de getallen uit het PREVAP gecombineerd met de opgedane ervaring bij milieu.

Indien er op de lokale situatie op basis van praktijkervaring getallen beschikbaar zijn, kunnen deze gebruikt worden voor de capaciteitsbepaling. Zo niet dan kan op basis van de hier gegeven kengetallen een inschatting worden gedaan.

KENGETALLEN T.B.V. TIJDSBESTEDING

meldingen o.b.v. Gebruiksbesluit

omschrijving	aanvulling omschrijving	prioriteit	uren verwerken melding (per keer)*	toezichts uren (gemiddeld per keer)**
industriefunctie en kantoren	50-250 pers.	3	5	8
Gebouwen met gelijkwaardigheid		3	7	8
industriefunctie en kantoren	250-500 pers.	2	7	20
industriefunctie en kantoren	> 500 pers.	1	12	20

FIGUUR 5

*Uren verwerken melding zijn 1 op 1 overgenomen uit het PREVAP

**Toezichtsuren zijn afgeleid van de uren die besteed worden bij milieu controles, ervaringscijfers OZHZ en de uren uit het PREVAP