

ONTWERP

**Handhavingsuitvoeringsmethode
Bodemenergiesystemen
provinciale taken
(HUM BE, deel 1)**

*Toezicht en handhaving
in het kader van de Waterwet,
de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,
de Wet milieubeheer en de provinciale milieuverordening*



Versie 0.4, d.d. 05-10-2011

Kenmerk

SIKB-Officiële doc. _S_11_XXXX

Status

Het IPO-M heeft op ingestemd met de inhoud van de Handhavingsuitvoeringsmethode (HUM). Het Centraal College van Deskundigen (CCvD) Bodembeheer heeft op ingestemd met de inhoud van deze HUM. Deze HUM treedt in werking op xx-yy-zzzz.

Eigendomsrecht

Deze (HUM) is opgesteld in opdracht van en uitgegeven door de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB). Het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer, ondergebracht bij SIKB, beheert deze HUM inhoudelijk. De actuele versie van de HUM staat op de website van SIKB (www.sikb.nl) en is op elektronische wijze tegen ongewenste aanpassingen beschermd. Het is niet toegestaan om wijzigingen aan te brengen in de originele en door het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer goedgekeurde en vastgestelde teksten met het doel hieraan rechten te (kunnen) ontlennen.

Vrijwaring

SIKB is behoudens in geval van opzet of grove schuld niet aansprakelijk voor schade die bij de opdrachtnemers of derden ontstaat door het toepassen van deze HUM.

© Copyright SIKB

Overname van tekstdelen is toegestaan met bronvermelding. Alle rechten berusten bij SIKB.

Bestelwijze

Deze HUM is in digitale vorm kosteloos te verkrijgen via de website van SIKB. Een ingebonden versie kunt u bestellen tegen kosten bij SIKB.

Updateservice

Door het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer vastgestelde mutaties van deze HUM zijn te verkrijgen bij SIKB. Via www.sikb.nl kunt u zich aanmelden voor automatische toezending van mutaties. U kunt daar ook verzoeken tot toezending per post van de gratis reguliere nieuwsbrief van SIKB: info@sikb.

Helpdesk/gebruiksaanwijzing

Voor vragen over inhoud en toepassing kunt u terecht bij SIKB.



INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	4
1.1	Doel van de HUM BE	4
1.2	Reikwijdte	4
1.3	Status.....	6
1.4	Relatie met andere documenten	7
1.5	Vergunningen en andere besluiten	7
1.6	Leeswijzer	9
2.	Procesbeschrijving	10
2.1	Betrokken partijen	10
2.2	Wat aan handhaving vooraf gaat. De voorfase.	11
2.3	Informatiegestuurde handhaving	12
2.4	Samenwerking	13
2.5	Beoordelingen door certificerende instellingen	15
2.6	Handhavend optreden	18
2.7	Registreren en evalueren.....	20
3.	Optreden bij illegale bodemenergiesystemen	22
4.	Toezicht op aanleg van het systeem	24
4.1	Wet- en regelgeving	24
4.2	Controlepunten en optreden bij aanleg	27
5.	Toezicht op beheer en onderhoud van het systeem	33
5.1	Wet- en regelgeving	33
5.2	Controlepunten en optreden bij beheer en onderhoud	35
6.	Toezicht op beëindiging van het systeem	40
6.1	Wet- en regelgeving	40
6.2	Controlepunten en optreden bij beëindiging	41
	Bijlage 1 Begrippen en afkortingen	43
	Bijlage 2 Jaaropgave en evaluatie	46
	Bijlage 3 Informatiegestuurde handhaving	48
	Bijlage 4 Besparingsplan bodemenergiesystemen	54
	Bijlage 5 Sanctiestrategie	56
	Bijlage 6 Strafbaarstelling overtredingen regelgeving bodemenergie	60
	Bijlage 7 toezichthoudende bevoegdheden	61
	Bijlage 8 Interventiemiddelen	64
	Bijlage 9 Sfeerovergang toezicht - opsporing	70



1. INLEIDING

1.1 Doel van de HUM BE

Doel

Het doel van de HUM BE, deel 1 is het bevorderen van uniformiteit in optreden door middel van overdracht van praktijkgerichte kennis ('consistent en consequent optreden'). Het tweede doel is het stimuleren van adequaat toezicht en eenduidig handhavend optreden.

De HUM BE, deel 2 bevat een handreiking voor:

- *Toezicht op de naleving van meldings- en vergunningplichten, vergunningvoorschriften en algemene regels door toezichthouders van provincies.*
- *Handhavend optreden door gedeputeerde staten tegen geconstateerde overtredingen van wettelijke verplichtingen die gelden met betrekking tot bodemenergiesystemen.*

Een parallel document aan de HUM BE, deel 1 is de BesluitvormingsUitvoeringsMethode Bodemenergiesystemen, deel 1 (BUM BE, deel 1). De BUM BE, deel 1 presenteert de wettelijke eisen en het interprovinciale beleid in onderlinge samenhang en voorziet deze van toetsingscriteria. De HUM BE, deel 1 sluit aan op de BUM BE, deel 1.

Tevens borgt de HUM BE, deel 2 de aansluiting op de kwaliteitsrichtlijnen voor marktpartijen (installateurs, boorbedrijven). Ze draagt zorg voor afstemming met de beoordelingen door certificerende instellingen in het kader van de verplichte certificering en het toezicht op de naleving van de kwaliteitsregelingen en het handhavend optreden door de Inspectie Leefomgeving en Transport (op grond van het Besluit bodemkwaliteit).

Voor wie bestemd?

Deze HUM BE is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij toezicht op en bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving van de regelgeving voor bodemenergiesystemen en over voldoende kennis van de regelgeving, expertise en ervaring beschikt om handhavingstaken goed zelfstandig uit te voeren. Deze HUM richt zich op de provinciale taken en betreft daardoor vooral de open bodemenergiesystemen.

In bijlage 1 zijn definities opgenomen van gebruikte begrippen en afkortingen.

1.2 Reikwijdte

Provinciaal bevoegd gezag

De HUM BE, deel 1 betreft de provinciale taken, derhalve primair open systemen. De bevoegdheid voor vergunningverlening voor open systemen berust volgens de Waterwet bij gedeputeerde staten (GS).

GS kunnen, afhankelijk van wat daarover in de provinciale milieuverordening (PMV) is geregeld, ook bevoegd gezag zijn op grond van de Wet milieubeheer voor het verlenen van ontheffingen voor bodemenergiesystemen in grondwaterbeschermingsgebieden.

Voor gesloten systemen gelden algemene regels, eventueel gestelde maatwerkvoorschriften en meldingsverplichtingen. In de meeste gevallen zijn burgemeester en wet-



houders (B&W) daarvoor het bevoegd gezag. Voor die gevallen waarvoor B&W het bevoegd gezag zijn is de HUM BE, deel 2 opgesteld. In sommige gevallen zijn echter GS bevoegd, bijvoorbeeld als het gesloten bodemenergiesystemen betreft binnen inrichtingen waarvoor GS het bevoegd gezag zijn of gesloten bodemenergiesystemen in een grondwaterbeschermingsgebied.

Reikwijdte

De HUM BE, deel 1 betreft toezicht op en handhaving van:

- voorschriften van een watervergunning voor open systemen;
- algemene artikelen Waterwet;
- de ontheffingsplicht en voorschriften van een ontheffing op grond van de PMV voor open systemen;
- artikel 13 Wet bodembescherming met de zorgplicht ter voorkoming van bodemverontreiniging ;
- algemene regels en maatwerkvoorschriften met betrekking tot gesloten systemen binnen een inrichting, waarvoor GS het bevoegd gezag zijn.

De reikwijdte van de HUM BE, deel 1 is weergegeven in onderstaande schema's.

Schema 1.1 Regulering bodemenergiesystemen

Gebied	Type systeem			
	Klein gesloten bodemenergiesysteem binnen inrichting	buiten inrichting	Groot gesloten bodemenergiesysteem (= altijd een inrichting)	Open bodemenergiesysteem
1 Aanleg en gebruik systeem buiten interferentiegebied	Activiteitenbesluit ¹	Besluit lozen buiten inrichtingen	Activiteitenbesluit + omgevingsvergunning beperkte milieutoets	Watervergunning (o.g.v. het Besluit bodemenergiesystemen gelden instructieregels voor het bevoegd gezag)
2 Aanleg en gebruik systeem binnen interferentiegebied	Activiteitenbesluit + omgevingsvergunning beperkte milieutoets	Besluit lozen buiten inrichtingen + omgevingsvergunning beperkte milieutoets	Activiteitenbesluit + omgevingsvergunning beperkte milieutoets	
3 Aanleg en gebruik systeem binnen gpbv-inrichting	Omgevingsvergunning	nvt	Omgevingsvergunning	
4 Aanleg in grondwaterbeschermingsgebied	Ontheffing provinciale milieuverordening			



schema 1.2 Regulering aanverwante handelingen

Handeling	binnen inrichting	buiten inrichting	binnen gpbv-inrichting
5 Lozen (spuiwater) in oppervlaktewaterlichaam	Watervergunning		
6 Lozen (spuiwater) op bodem / grondwater	Maatwerkvoorschrift Activiteitenbesluit (inrichting type B) of omgevingsvergunning (type C)	Maatwerkvoorschrift Besluit lozen buiten inrichtingen	Omgevingsvergunning
7 Lozen (spuiwater) op de riolering	Maatwerkvoorschrift Activiteitenbesluit (inrichting type B) of omgevingsvergunning (type C)	Ontheffing lozingsverbod (art. 10.63 lid 1 Wm)	Omgevingsvergunning

De groen gemarkeerde besluiten zijn onderwerp van de BUM BE, deel 1.

De HUM BE, deel 1 gaat niet in op toezicht en handhaving door gemeenten. Dat komt namelijk aan de orde in de HUM BE, deel 2.

¹ Inrichtingen type C zijn omgevingsvergunningplichtig. In die omgevingsvergunning worden echter geen regels gesteld aan het bodemenergiesysteem. Het gaat dan namelijk om een omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Voor die systemen gelden alleen de algemene regels van het Activiteitenbesluit.

Provinciale bevoegdheid

De BUM BE, deel 1 beperkt zich tot wettelijke voorschriften waarvoor GS bevoegd zijn. Niet alle besluiten in de schema's 1.1 en 1.2 vallen onder de bevoegdheid van GS; soms zijn B&W of is de waterbeheerder² bevoegd. In de schema's 1.3 en 1.4 is de bevoegdheidsverdeling opgenomen.

Schema 1.3 Bevoegdheden bodemenergiesystemen

Gebied	Type systeem			
	Klein gesloten bodemenergiesysteem		Groot gesloten bodemenergiesysteem (= altijd een inrichting)	Open bodemenergiesysteem
	binnen inrichting	buiten inrichting		
1 Aanleg en gebruik systeem buiten interferentiegebied	B&W of GS*	B&W	B&W of GS	GS
2 Aanleg en gebruik systeem binnen interferentiegebied	B&W of GS	B&W	B&W of GS	
3 Aanleg en gebruik systeem bij gpbv-inrichting	B&W of GS	nvt	B&W of GS	
4 Aanleg in milieubeschermingsgebied	GS			

Schema 1.4 Bevoegdheid aanverwante handelingen

	Handeling	binnen inrichting	buiten inrichting	binnen gpbv-inrichting
5	Lozen (spuiwater) op oppervlaktewater	Waterbeheerder of GS		
6	Lozen (spuiwater) op bodem / grondwater	B&W of GS	B&W	B&W of GS
7	Lozen (spuiwater) op de riolering	B&W of GS	B&W	B&W of GS

* GS zijn alleen bevoegd gezag als de inrichting omgevingsvergunningplichtig is en GS bevoegd zijn de vergunning te verlenen of te handhaven.

Het groen gemarkeerde deel maakt deel uit van deel 1 van deze HUM Bodemenergie.

1.3 Status

De HUM BE, deel 1 is een richtlijn (werkdocument) voor de toezichthouders en handhavers van (primair) provincies. In juridisch opzicht is de HUM geen bindend stuk. De provincies committeren zich echter beleidsmatig wel aan het gebruik van de HUM BE, deel 1. Het doel van S-WKO om uniformering van het toezicht op de naleving van de regels gesteld aan bodemenergiesystemen te bereiken wordt daarmee namelijk eerder bereikt.

² De Waterwet gaat ervan uit dat voor een samenstel van handelingen één watervergunning wordt verleend. Als bij een open bodemenergiesysteem vergunningplichtige lozingen op een oppervlaktewaterlichaam plaatsvinden (bij aanleg, maar ook tijdens de gebruiksfase, zoals het lozen van spuiwater), kunnen deze dus in principe in dezelfde watervergunning worden gereguleerd. De samenloopregeling van de Waterwet wordt echter niet altijd strikt gehanteerd. Het is ook mogelijk dat GS een watervergunning voor een open systeem verlenen, maar dat de lozingen op een oppervlaktewaterlichaam tijdens aanleg en/of gebruik in een aparte watervergunning worden opgenomen door de waterbeheerder. Zie verder paragraaf 5.1.1 van de BUM.



1.4 Relatie met andere documenten

Regelgeving

Vigerende regelgeving is het uitgangspunt voor de HUM BE, deel 1. Indien regelgeving wijzigt, zal de HUM daarop (zo nodig) aangepast worden.

Besluitvormingsuitvoeringsmethode Bodemenergie

De BUM BE, deel 1 heeft betrekking op de verlening van vergunningen en ontheffingen. Kwaliteitsrichtlijnen (beoordelingsrichtlijnen, protocollen en publicaties)

Naast de BUM en de HUM voor het bevoegd gezag zijn er beoordelingsrichtlijnen, protocollen en publicaties die zich rechtstreeks tot de installatiebedrijven, boorbedrijven en andere uitvoerder richten. Deze kwaliteitsrichtlijnen zijn opgenomen in schema 1.5.

Schema 1.5: overzicht relevante documenten

Documenten	Onderwerp	Van toepassing op	Document-beheerder
BRL SIKB 2100 en protocol 2101 'Mechanisch boren'	Eisen aan mechanisch boren	Boorbedrijven	SIKB
BRL SIKB 11000 en protocol 11001 'Bodemkundig ontwerp, realisatie en beheer van bodemenergiesystemen' (in ontwikkeling)	Eisen aan bodemkundig ontwerp, realisatie, beheer en beëindiging van het ondergrondse deel van een energie-opslag	Bodemkundige adviesbureaus	SIKB
BRL SIKB 2000 'Veldwerk milieuhygiënisch bodem- en waterbodemonderzoek' protocol 2002 'Het nemen van grondwatermonsters'	Eisen aan grondwatermonsternamen (t.b.v. bijvoorbeeld monitoring)	Bodemkundige veldwerk-bureaus	SIKB
AS 3000 'Laboratoriumanalyses van grond-, water- bodem- en grondwatermonsters'	Eisen aan laboratoriumanalyses (t.b.v. bijvoorbeeld monitoring)	Laboratoria	SIKB
BRL KBI 6000 'Ontwerpen, installeren en beheren van installaties' (in ontwikkeling)	Eisen aan het installatietechnisch ontwerp en aanleg van het bovengrondse deel van het bodemenergiesysteem	Installatiebedrijven in het gebouw	KBI
ISSO-publicatie 39 'Lange termijn koudeopslag in de bodem' ISSO-publicatie 72 'Ontwerpen van individuele en klein elektrische warmtepompsystemen' ISSO-publicatie 73 'Ontwerp en uitvoering van verticale bodemwarmtewisselaars'	Beschrijving van het installatietechnisch ontwerp en aanleg van het bovengrondse deel van het bodemenergiesysteem	Installatiebedrijven in het gebouw	ISSO

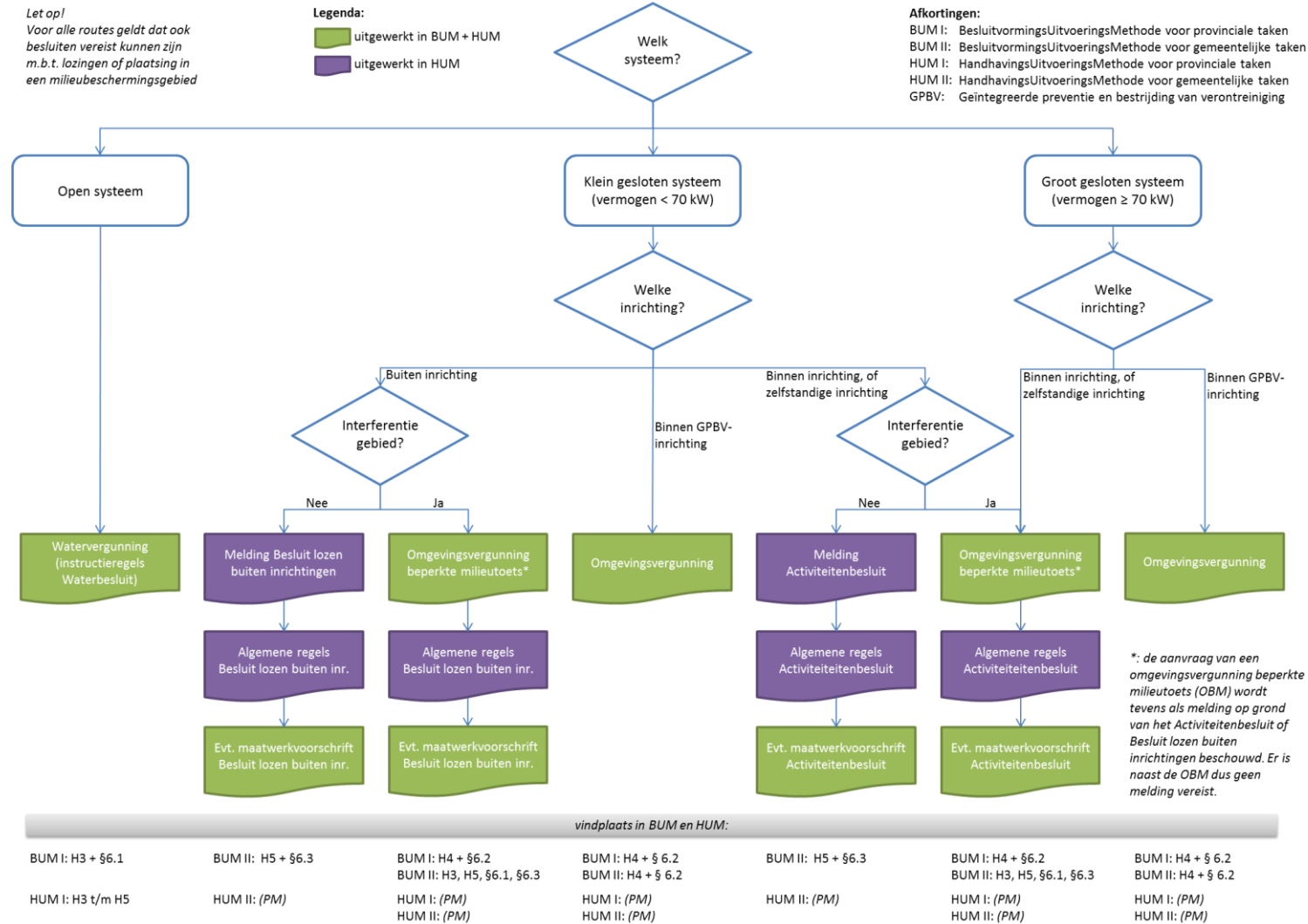
* Zie voor een toelichting op de werkzaamheden van deze bedrijven schema 2.1 hierna.

1.5 Vergunningen en andere besluiten

De initiatiefnemer heeft de keuze om een gesloten of open bodemenergiesysteem aan te leggen. Zijn keuze bepaalt welke besluiten genomen moeten worden door het bevoegd gezag, en daarmee welke delen van de BUM en HUM BE voor provinciale of gemeentelijke taken van toepassing zijn. In figuur 2.1 is weergegeven in welke gevallen welke besluiten aan de orde zijn, en welke delen van de BUM en HUM dan van toepassing zijn.



Stroomschema besluiten m.b.t. bodemenergiesystemen



1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze HUM bevat een algemeen kader voor toezicht en handhaving. Hierin zijn bestaande en nieuwe ontwikkelingen op dat gebied vermeld met verwijzingen naar bronnen en bijlagen. In de bijlagen 3 en 5 (informatiegestuurde handhaving en sanctiestrategie) is achtergrondinformatie opgenomen die gebruikt kan worden bij het opstellen van sanctiestrategieën. Het kan gaan om strategieën die algemeen van toepassing zijn op milieuovertredingen, maar ook die beperkt zijn tot bodemenergiesystemen. In de bijlagen 7, 8 en 9 (bestuursrechtelijke bevoegdheden, interventiemiddelen en de sfeerovergang toezicht - opsporing) is informatie opgenomen die ook elders is te vinden, maar de keuze is gemaakt om die aan deze HUM toe te voegen, zodat de toezichthouder/handhaver het direct bij de hand heeft.

Hoofdstuk 3 (illegale bodemenergiesystemen) heeft betrekking op alle drie fasen waarin het systeem zich kan bevinden: aanleg-, gebruik (beheer en onderhoud) en beëindigingsfase.

Deze drie fasen worden vervolgens behandeld de hoofdstukken 4, 5 en 6. Deze hoofdstukken kennen ieder twee paragrafen. In de eerste wordt de toepasselijke regelgeving in de betreffende fase behandeld. De tweede paragraaf bestaat uit een schema waarin aan de hand van een aantal controlepunten in iedere fase wordt aangegeven wat de gevolgen kunnen zijn als uit controle blijkt dat de verplichting niet (volledig) wordt nageleefd, welk optreden daarbij past en wat de juridische basis voor dat optreden is. In bijlage 6 zijn de strafbaarstellingen van alle relevante bepalingen opgenomen.

De hoofdstukken 4, 5 en 6 zijn in principe zelfstandig leesbaar. Het aantal verwijzingen is hierdoor beperkt. Dit leidt er wel toe dat dezelfde tekst op verschillende plaatsen staat. In bijlage 1 zijn definities van begrippen en gebruikte afkortingen met hun betekenissen opgenomen.



2. PROCESBESCHRIJVING

2.1 Betrokken partijen

Bij de aanleg, het beheer en de beëindiging van een bodemenergiesysteem zijn diverse partijen betrokken. Afhankelijk van de rol van deze betrokkene heeft hij verschillende verantwoordelijkheden.

Schemaschema 2.1: Betrokken partijen bij open bodemenergiesystemen

Betrokkene	Verantwoordelijkheid
Initiatiefnemer	<ul style="list-style-type: none"> • Indienen aanvraag watervergunning • Aanvragen (overige) vergunningen/ontheffingen en/of doen van meldingen • Verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van aanleg, beheer en onderhoud en beëindiging van het systeem
Boorbedrijf	<ul style="list-style-type: none"> • Voert boringen uit conform protocol 2101
Bodemkundig adviesbureau	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiden vergunningaanvraag en effectenstudie (Waterwet) • Voorbereiden van overige vergunningen en ontheffingen • Ontwerp van de ondergrondse installaties (bronsystemen)
Installatiebedrijf gebouw	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwerp en uitvoering van de bovengrondse installaties (omzettings- en afgiftesystemen)
Laboratorium	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse van grondwatermonsters
Uitvoerder/aannemer	<ul style="list-style-type: none"> • Verzorgen van meldingen, uitvoering conform vergunning, normdocumenten, overige regelgeving en Besluit bodemkwaliteit.
Gemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Behandelen aanvragen aansluitvergunningen riolering en andere vergunningen en meldingen die buiten de reikwijdte van deze HUM BE, deel 1 vallen. • Toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen en opsporing van strafbare feiten • Opleggen bestuursrechtelijke sancties na constatering van overtredingen van wettelijke verplichtingen • Opstellen beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> • Behandelen aanvragen watervergunningen en (soms) omgevingsvergunningen • Toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen en opsporing van strafbare feiten • Opleggen bestuursrechtelijke sancties na constatering van overtredingen van wettelijke verplichtingen • Opstellen beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.
Waterkwaliteitsbeheerder	<ul style="list-style-type: none"> • Eventueel behandelen watervergunning t.b.v. lozingen op een oppervlaktewaterlichaam
Inspectie Leefomgeving en Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht en handhaving van hoofdstuk 2 Besluit bodemkwaliteit (kwalibo-regeling; zie verder par. 2.5)
Openbaar Ministerie/ Functioneel Parket	<ul style="list-style-type: none"> • Stafrechtelijke handhaving van alle regelgeving (op basis van processen-verbaal van (buitengewone) opsporingsambtenaren) van gemeente, provincie, inspectie of politie



2.2 Wat aan handhaving vooraf gaat. De voorfase.

Voor de (normale) situaties waarbij voorafgaand aan de aanleg van een bodemenergiesysteem een watervergunning wordt aangevraagd, is het uitgangspunt voor het gebruik van de HUM BE, deel 1 dat de vergunning is afgegeven en dat de procedure adequaat is doorlopen en afgerond.

Toch kan de toezichthouder op verschillende momenten tijdens de voorbereiding van de aanleg van een bodemenergiesysteem meedenken met de initiatiefnemer en de vergunningverlener. Vanwege de onbekendheid van de materie bij de toekomstige houder van het bodemenergiesysteem is het wenselijk om veel informatie te verstrekken over de toekomstige vergunning.

Het betrekken van toezichthouders in een vroeg stadium van de besluitvorming heeft voor zowel het vergunningen- als handhavingstraject voordelen:

- de toezichthouder kan, door controle in het veld, vroegtijdig controleren of de in het besluitvormingstraject aangeleverde informatie klopt³; veelal is het in een latere fase, wanneer het systeem is geïnstalleerd, lastig om ontwerp- en installatietechnische zaken te controleren; de systemen bevinden zich dan namelijk al in de bodem;
- de toezichthouder kan, om te voorkomen dat voorschriften slecht handhaafbaar zijn, tijdig een zgn. HUF-toets uitvoeren. Dit is een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van de beschikking;
- het toezicht en de handhaving kunnen tijdig worden georganiseerd.

Melden voorafgaand aan aanleg (boringen), ingebruikname en beëindiging

Het is belangrijk om in de watervergunning de verplichting op te nemen dat een melding aan het bevoegd gezag voorafgaand aan de boringen in verband met de aanleg van het systeem en de feitelijke ingebruikname en beëindiging van het systeem verplicht is. Als eenmaal een systeem is aangelegd dan kan een handhavingsbesluit gericht op herstel van fouten gemaakt bij de aanleg, onredelijk zijn in verband met de hoge kosten. Het achterwege laten van herstel van fouten heeft dan wel tot gevolg dat het systeem gedurende de gebruiksfase niet optimaal functioneert of schade aan de bodem veroorzaakt.

Betrokkenheid versus onafhankelijkheid

In de dagelijkse praktijk worden van een vergunningverlener klantvriendelijkheid en betrokkenheid bij een vergunningaanvraag verwacht. Een vergunningverlener moet echter ook altijd onafhankelijk staan ten opzichte van de aanvrager. Als een toezichthouder in de voorfase bij een aanleg, ingebruikname of beëindiging wordt betrokken, moet ook hij zijn onafhankelijkheid bewaren. Voorkomen moet worden dat het bevoegd gezag in de situatie komt dat het optreedt tegen activiteiten waaraan hij eerder actief of passief medewerking verleende.

De mogelijke betrokkenheid van toezichthouders en medewerkers handhaving bij vergunningverlening is in het onderstaande schema weergegeven. De mate en omvang van betrokkenheid is vanzelfsprekend sterk afhankelijk van de lokale omstandigheden (omvang project, aantal betrokken instanties, tijdstip van betrokkenheid, enz.).

Schema 2.2: Betrokkenheid toezicht en handhaving in de voorfase

Moment in voorfase	Input handhaver	Wat borgen
Afstemming met vergunningverleners bij water- of omgevingsvergunning en beoordeling melding	Tijdig aandacht voor handhaafbare situatie. Doel is het bereiken van een goed werkend bodemenergiesysteem en het voorkomen van na-	<ul style="list-style-type: none">• Betrokkenheid juiste instanties• Uitvoeren juiste onderzoeken en studies• Inzet erkende bedrijven• Werken overeenkomstig juiste kwaliteitsrichtlijnen

³ In de praktijk vindt deze controle ook plaats door de vergunningverlener in het kader van de ontvankelijkheidsbeoordeling. In bepaalde gevallen kunnen toezichthouders daarbij worden ingeschakeld.

	delige gevolgen voor de bodem	<ul style="list-style-type: none"> • Stellen van duidelijke (handhaafbare) kaders.
Vorbereiding toezicht en handhaving	Handhavingskennis	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid juiste instanties • Vastleggen gezamenlijk ambitieniveau • Opzet samenwerkingsproject (provincies, gemeenten en waterschappen): zie voor meer info: par. 2.4 • Afspraken vastleggen over: <ul style="list-style-type: none"> - samenwerking / handhavingsteam - opzet overlegstructuur (bestuurlijk en ambtelijk) - prioriteiten - toezicht en sanctiestrategie -

2.3 Informatiegestuurde handhaving

Een nieuwe vorm van handhaving is informatiegestuurde handhaving. Deze werkwijze heeft een sterk accent op resultaat-, probleem- en risicogericht werken. Dit loopt dwars door processen en organisaties heen. Informatiegestuurde handhaving kenmerkt zich door een strategische risico-analyse die wordt gemaakt uit diverse (soms vertrouwelijke) informatiebronnen. Op basis van deze risico-analyse kan de altijd schaarse capaciteit worden ingezet waar het meest rendement valt te halen.

Bij het proces van informatiegestuurde bodemhandhaving wordt uitgegaan van het Big-8 model zoals dat onder andere is gehanteerd in het Eindrapport ontwikkeling kwaliteitscriteria ten behoeve van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

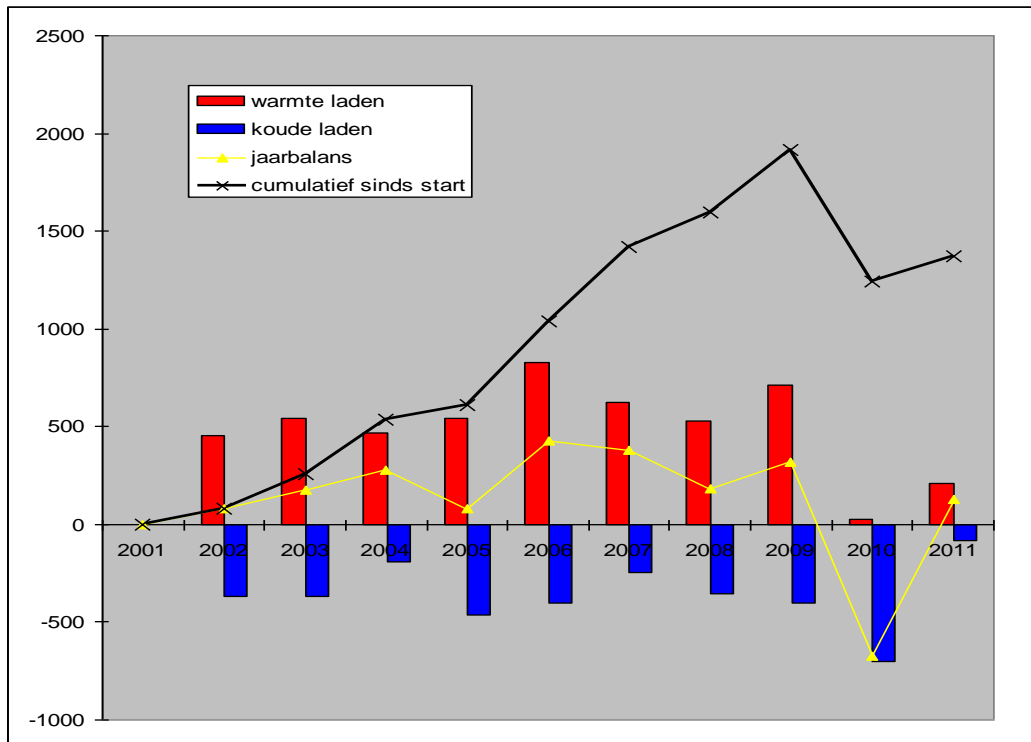
Informatiegestuurd handhaven kan gezien worden als een onderdeel van het project Programma Uitvoering met Ambitie. Kern is dat de informatiepositie van handhavende instanties op een hoger plan getild wordt en dat met deze informatie gezamenlijk kwalitatief beter gehandhaafd kan worden. Dit alles met een efficiëntere en effectievere inzet van personeel. Dit werkt alleen dan als alle handhavende partners bereid zijn om informatie en kennis uit te wisselen.

Deze vorm van handhaving is bij bodemenergiesystemen gericht op:

- verbetering van het proces van toezicht en handhaving;
- het verschaffen van inzicht bij vergunninghouders in de stand van zaken met betrekking tot het bodemenergiesysteem.

Klanten kunnen daardoor mogelijk hoge herstelkosten besparen en tegelijkertijd sturen op maximalisatie van het duurzame vermogen van het systeem. Het proces van toezicht en handhaving wordt verbeterd doordat beter prioriteiten kunnen worden gesteld via grafische weergave van bijvoorbeeld de energiebalans (zie plaatje hieronder).





Verder worden met informatiegestuurde handhaving de handhavingsrisico's verminderd en de managementinformatie verbeterd.

Landelijk is een traject ingezet om alle informatie te stroomlijnen en samen te laten vloeien in het Landelijk Grondwater Register. Vervolgens kan iedere provincie over die informatie beschikken. De informatie komt daarmee breder beschikbaar dan enkel handhaving. Ook vergunningverlening, geo en klimaatafdelingen kunnen de ontwikkelingen gaan volgen.

De informatiebronnen die toezichthouders kunnen raadplegen zijn bijvoorbeeld:

- verleende subsidies;
- recentere meldingen in het DINO;
- verleende vergunningen voor het spuien, m.n. grotere hoeveelheden in een korte periode, op zowel riolering als een oppervlaktewaterlichaam;
- verleende omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen, waarbij de EPN is getoetst.

Zie voor een uitwerking van deze werkwijze bijlage 3.

2.4 Samenwerking

Bij het uitvoeren van controles is het – uit een oogpunt van een goede informatiepositie, het voorkomen van dubbele controles en het sluiten van de keten - belangrijk om samen te werken met collega's van andere afdelingen (bijvoorbeeld van de afdeling vergunningverlening of van andere toezichthoudende instanties. Dit kunnen zowel (collega's van) bestuursrechtelijke als van strafrechtelijke instanties zijn. Zorg dat bekend is wie op een locatie nog meer toezicht uitoefent of controles uitvoert. Denk daarbij met name aan instanties als gemeenten, waterkwaliteitsbeheerders en landelijke inspectiediensten.



2.4.1. Samenwerking met bevoegd gezag Wet milieubeheer en Wabo

Bodemenergiesystemen maken meestal deel uit van de energievoorziening van een bouwwerk boven de grond, bijvoorbeeld een kantoorgebouw, hotel of ziekenhuis. Als het bodemenergiesysteem deel uitmaakt van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer kan bij toezicht en handhaving ook worden gezien of er sprake is van doelmatig gebruik van energie. Dat aspect maakt immers onderdeel uit van het zorgplichtartikel van de Wet milieubeheer. Daarnaast kan het bevoegd gezag in bepaalde gevallen energiebesparende maatregelen afdwingen op grond van het Activiteitenbesluit (zie hierna).

De toezichthouders die bevoegd zijn voor de Waterwet kunnen op hun beurt de toezichthouders voor de Wm en de Wabo wijzen op (vermoedelijk) niet goed functionerende bodemenergiesystemen. Deze kunnen degene die de inrichting drijft ertoe bewegen maatregelen te treffen, waardoor de energie-efficiëntie wordt verbeterd. Dat is niet alleen goed voor het milieu, maar ook voor de inrichtinghouder zelf. Het is dus een goede zaak als de toezichthouders van beide bevoegde gezagsorganen met elkaar samenwerken. In het geval van open bodemenergiesystemen zullen dat in de meeste gevallen de provincie (bevoegd gezag Waterwet) en gemeenten, provincies of milieudiensten (bevoegd gezag Wm en Wabo) zijn.

Op dit moment biedt de Waterwet nog geen mogelijkheden om de gebruiker van een bodemenergiesysteem direct aan te spreken op het niet halen van voldoende energierendement⁴. Het is wel mogelijk om in de watervergunning een voorschrift op te nemen met een norm voor het te behalen energetisch rendement. Dat heeft dan echter nog steeds geen betrekking op de gehele installatie van het gebouw. Als het bodemenergiesysteem onderdeel uitmaakt van een inrichting biedt de Wm de mogelijkheid om een integraal oordeel te geven over niet alleen de opwekking van koude en warmte, maar ook over overdracht- en afgiftesystemen.

In het onderstaande wordt ervan uitgegaan dat de watervergunning geen (doel-) voorschrift inzake het te behalen energetisch rendement bevat.

Wanneer samenwerken?

In de schema's die zijn opgenomen in de paragrafen 4.2, 5.2 en 6.2 is bij een aantal overtredingen/controlepunten vermeld waar het met name zinvol is voor de toezichthouders Waterwet om contact op te nemen met toezichthouders van de Wet milieubeheer of Wabo. Daarnaast is het raadzaam om niet alleen in individuele gevallen die samenwerking te zoeken, maar in het kader van bijvoorbeeld een projectmatige aanpak van energiebesparing gestructureerd met elkaar samen te werken en dit vast te leggen in een handhavingstrategie.

Wet milieubeheer en Activiteitenbesluit

Het Activiteitenbesluit kent twee artikelen die in dit verband van belang zijn, te weten: artikel 2.15 over energiebesparende maatregelen en 2.1. over de zorgplicht.

Art. 2.15. Activiteitenbesluit (energiebesparende maatregelen)

Alleen inrichtingen type A en type B vallen onder afdeling 2.6 Energiebesparing (art. 2.15) van het Activiteitenbesluit. Dit artikel is derhalve niet van toepassing op inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is gesteld (type C en gpbv-inrichtingen). Dat betekent dat dit artikel niet van toepassing is op inrichtingen waarvoor GS het bevoegd gezag zijn. Dit artikel valt derhalve buiten de reikwijdte van deze HUM. Wel komt het aan de orde in de HUM BE, deel 2 dat betrekking heeft op de bodemenergiesystemen waarvoor B&W bevoegd gezag zijn.

⁴ Er is anno 2011 nog geen landelijk geldende norm voor het te behalen energetisch rendement.



Art. 2.1. van het Activiteitenbesluit (zorgplicht) is wel van toepassing op inrichtingen type C, waarvoor GS het bevoegd gezag kunnen zijn (gpbv-inrichtingen vallen daar buiten). Op grond van dit artikel moet degene die de inrichting drijft de nadelige gevolgen voor het milieu voorkomen of zoveel mogelijk beperken voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. Onder deze zorgplicht vallen onder andere een doelmatig gebruik van energie en het zorgen dat de inrichting in een goede staat van onderhoud verkeert.

Het staat het bevoegd gezag vrij om daar waar sprake is van evidente energieverpilling de zorgplicht van het Activiteitenbesluit te gebruiken om energiebesparende maatregelen te verlangen. Het is wel van belang om hierbij een realistische en redelijke kosten- en batenafweging te maken. Als richtlijn kan een terugverdientijd van drie jaar (of minder) worden gehanteerd.

Meer informatie:

De werkwijze van toezicht en handhaving met betrekking tot energieverbruik in de Wet milieubeheer staat beschreven in:

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/energie/uniforme-leidraad/>

Voor het Besparingsplan bodemenergiesystemen: zie bijlage 4.

2.4.2 Waterkwaliteitsbeheerders

Indien op de locatie waar het WKO systeem zich bevindt ook geloosd of gespuid wordt op een oppervlaktewaterlichaam, bodem, grondwater, riolering of hemelwaterafvoer, dan is daarvoor (ook) een water- of omgevingsvergunning nodig of zijn de algemene regels van het Besluit lozen buiten inrichtingen of het Activiteitenbesluit van toepassing (zie schema 1.2 van paragraaf 1.2). In schema 1.4 van paragraaf 1.2 is het bevoegd gezag voor deze handelingen opgenomen.

Voor zover het bevoegd gezag voor deze 'aanverwante handelingen' een andere is dan het bevoegd gezag voor het bodemenergiesysteem, is het verstandig indien beide bevoegde gezagen op het gebied van toezicht en handhaving samenwerken.

2.4.3 Politie/buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's)

Bij een vermoeden van calculerend of crimineel gedrag door één of meer partijen die betrokken zijn bij de aanleg of het gebruik van een Bodemenergiesysteem, is het raadzaam om – al dan niet met inschakeling van een buitengewoon opsporingsambtenaar van de eigen organisatie – de politie (regionaal milieuteam) te informeren.

Zie verder paragraaf 2.5.

2.5 Beoordelingen door certificerende instellingen

In onderstaand schema is een overzicht gegeven van de relevante werkzaamheden die alleen mogen worden uitgevoerd door personen en instellingen die daartoe beschikken over een erkenning op grond van het Besluit bodemkwaliteit. Op grond van artikel 18 Besluit bodemkwaliteit moeten zij bij hun werkzaamheden de daarvoor geldende normdocumenten (beoordelingsrichtlijnen en protocollen) in acht nemen.

In deze HUM BE wordt alleen ingegaan op die aspecten van kwaliteitsborging die belangrijk zijn voor bodemenergiesystemen.

Schema 2.5: Documenten met een relatie met de regelgeving (erkenning van de organisatie is verplicht)

Werkzaamheid	Documenten
--------------	------------



<i>(zoals beschreven in art. 2.1 Regeling bodemkwaliteit)</i>	Algemene eisen	Technische eisen
Nemen van grondwatermonsters	BRL SIKB 2000	protocol 2002
Mechanisch boren	BRL SIKB 2100	Protocol 2101
Bodemkundig ontwerp, realisatie, beheer en beëindiging van het <u>ondergrondse</u> deel van een energie-opslag	BRL SIKB 11000*	Protocol 11001*
Analyse van grondwatermonsters	AS 3000	Protocollen bij AS 3000
Installatietechnisch ontwerp en aanleg van het <u>bo- vengrondse</u> deel van de energie-opslag	BRL KBI 6000*	ISSO-publicatie 39/72/73*

* Deze normdocumenten zijn ten tijde van het opstellen van deze HUM nog in de ontwikkelingsfase. Naar verwachting zijn deze documenten vastgesteld op het moment dat het Besluit bodemenergiesystemen in werking treedt.

Optreden bij overtredingen van kwaliteitsregels die betrekking hebben op de uitvoering van werkzaamheden (hoofdstuk 2 Bbk)

Hoofdstuk 2 van het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit bevatten bepalingen die beogen de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden in het bodembeheer te borgen en de integriteit van degenen die de werkzaamheden uitvoeren (aannemers e.d.) te verbeteren. Titel 11.1 Wet milieubeheer biedt de algemene juridische basis voor deze regels. Deze wetgeving is in de bodemwereld bekend onder de naam kwalibo-regeling. Kwalibo staat voor Kwaliteitsborging in het bodembeheer. De regeling is ook van toepassing op werkzaamheden waarbij bodemenergiesystemen worden aangelegd, beheerd en beëindigd.

De kwaliteitseisen zijn per werkzaamheid vastgelegd in kwaliteitsrichtlijnen zoals beoordelingsrichtlijnen (BRL-en), de bijbehorende protocollen en ISSO-publicaties.

Erkenning is verplicht

Een bedrijf dat werkzaamheden met betrekking tot bodemenergiesystemen wil verrichten moet daartoe beschikken over een erkenning. Erkenningen worden met een mandaat van de Minister van IenM verleend door Bodem+ (onderdeel van AgentschapNL). Een voorwaarde om een erkenning te verkrijgen is een certificaat. Certificaten worden op basis van kwaliteitsrichtlijnen afgegeven door certificerende instellingen. Een erkenning kan onder meer worden geweigerd wanneer het betrokken bedrijf in de afgelopen drie jaar overtredingen heeft begaan die verband houden met werkzaamheden in het bodembeheer.

Het verrichten van werkzaamheden aan bodemenergiesystemen zonder een erkenning is een overtreding en een strafbaar feit. Bovendien is het bevoegd gezag dat bij een aanvraag van een beschikking gegevens krijgt aangeleverd die afkomstig zijn van een niet erkend bedrijf, verplicht deze aanvraag buiten behandeling te laten. Een actuele lijst met erkende bedrijven is te vinden op www.bodemplus.nl.

Werken conform normdocumenten is verplicht

Bedrijven die werkzaamheden verrichten met betrekking tot bodemenergiesystemen zijn verplicht om daarbij te werken volgens de kwaliteitsrichtlijn die daarop van toepassing is. In eerste instantie beoordelen certificerende instellingen of bedrijven voldoen aan de kwaliteitsrichtlijnen. Zij zijn daartoe geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie en moeten dus ook aan allerlei eisen voldoen. Certificerende instellingen zijn privaatrechtelijke organisaties die betaald worden door de gecertificeerde bedrijven.

De beoordeling door certificerende instellingen verschilt van overheidstoezicht. De certificerende instellingen zijn meer adviseur dan controleur van de gecertificeerde bedrijven.

Zij constateren afwijkingen (non-conformiteiten) en geen overtredingen. De op te leggen 'sanctie' hangt mede af van de ernst van de afwijking. Kritische afwijkingen scoren hoger dan niet kritische, omdat de gevolgen groter kunnen zijn. Iedere beoordelingsrichtlijn (BRL) bevat een paragraaf waarin staat hoe certificerende instellingen moeten omgaan met afwijkingen.

Certificerende instellingen zijn niet verplicht om door hen geconstateerde afwijkingen te melden aan een overheidsorganisatie. Indien sprake is van schorsing of intrekking van een certificaat moet dit wel worden gemeld aan Bodem+, die het vervolgens doorgeeft aan de ILT. Zeer waarschijnlijk zal de schorsing of intrekking van het certificaat leiden tot schorsing of intrekking van de erkenning.

Bestuursrechtelijk optreden en landelijk toezichtloket

Het bevoegd gezag Waterwet, Wet milieubeheer en Wabo heeft geen bevoegdheid om bestuursrechtelijk handhavend op te treden tegen bedrijven waarvoor de erkenningsplicht geldt. Dat kan alleen de ILT met een mandaat van de Minister van IenM. Het bevoegd gezag kan wel toezicht houden en zijn bevindingen doorgeven aan de ILT. Daarvoor is een speciaal loket geopend: www.ivw.nl/bodemsignaal.

Het grote voordeel van een dergelijk landelijk loket is dat alle signalen uit het hele land over erkende bedrijven gebundeld worden. De lokale publiekrechtelijke toezichthouders wisselen niet structureel informatie uit, waardoor het op lokaal niveau incidenten lijken. De inspecteurs van de ILT streven ernaar om iedere melder van een signaal zo spoedig mogelijk te informeren of, en zo ja, wat er met het signaal zal gebeuren.

Het bevoegd gezag Waterwet kan wel optreden tegen de houder van een watervergunning indien een werkzaamheid met betrekking tot een bodemenergiesysteem is uitgevoerd door een niet erkend bedrijf of in strijd met de daarvoor geldende kwaliteitsrichtlijn. In de watervergunning moet namelijk een voorschrift worden opgenomen inhoudende de verplichting om werkzaamheden ten behoeve van een open bodemenergiesysteem plaats te laten vinden overeenkomstig het daartoe aangewezen normdocument door een erkende persoon of instelling.

Hetzelfde geldt voor GS als het gaat om een inrichting type C in de zin van het Activiteitenbesluit waarvoor GS het bevoegd zijn. In artikel 3.16i van het Activiteitenbesluit is namelijk ook bepaald dat werkzaamheden conform het van toepassing zijnde normdocument moeten worden uitgevoerd door een erkend bedrijf. Voor gpbv-inrichtingen (die onder GS bevoegdheid vallen) zou dit ook kunnen gelden mits een en ander in de omgevingsvergunning is voorgeschreven.

Controleren op normdocumenten

Het kan voor toezichthouders moeilijk te controleren zijn of een werkzaamheid wordt uitgevoerd volgens de normdocumenten.

- Ideaal zou zijn als het toezicht wordt uitgeoefend op de 'kritische' momenten, maar die laten zich niet altijd van te voren plannen.
- Tevens kan aan bepaalde omstandigheden het vermoeden worden ontleend dat niet gewerkt kan worden volgens de normdocumenten, bijvoorbeeld omdat de werkzaamheden (structureel) voor een te lage prijs of binnen een te korte tijd moeten worden uitgevoerd. Deze omstandigheden kunnen reden zijn om tot melding aan de landelijke inspectie over te gaan, al dan niet na de certificaathouder om een nadere toelichting te hebben gevraagd. (www.IVW.nl/bodemsignaal).
- Informeer ook altijd de certificerende instelling van het bedrijf.
- Van belang is ook om de verschillende verantwoordelijkheden tussen de certificerende instelling enerzijds, en de toezichthouder anderzijds, in de gaten te houden. In de regel is het aan de certificerende instelling om de certificaathouder te wijzen op diens verantwoordelijkheid om te werken volgens de eisen uit BRL en protocol(len), met als doel de kwaliteit van het werk doorlopend te verbeteren.
- De ILT onderzoekt de naleving van de relevante regelgeving.

Strafrechtelijk optreden



Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in dienst van het bevoegd gezag kunnen strafrechtelijk optreden tegen overtreders van de bepalingen van hoofdstuk 2 Bbk. Dat houdt in dat zij proces-verbaal tegen de overtreder (die in het strafrecht verdachte heet) kunnen opmaken.⁵ Noodzakelijk is wel dat zij opsporingsbevoegd zijn voor de Wet milieubeheer. Hoofdstuk 2 van het Bbk is namelijk gebaseerd op deze wet (zie het begin van deze paragraaf en bijlage 6 voor de strafbaarstelling van de diverse overtredingen). De bevoegdheid moet blijken uit de BOA-akte. Algemeen opsporingsambtenaren, de meeste politieagenten, zijn altijd bevoegd om proces-verbaal op te maken.

Meer informatie

BRL 2100, BRL 11000 en AS 3000 vindt u op www.sikb.nl. Daar vindt u ook meer informatie over certificeren. De BRL KBI 6000 vindt u op www.KBI.nl. De ISSO-publicaties op www.ISSO.nl.

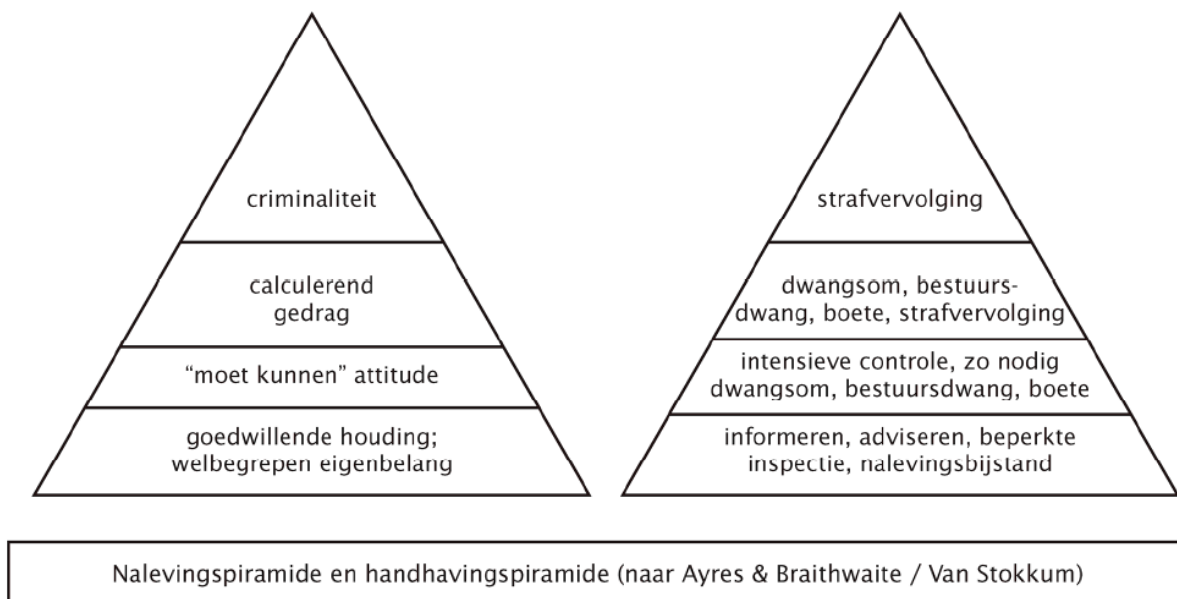
Meer informatie over erkenningen is te vinden op zie www.bodemplus.nl.

2.6 Handhavend optreden

In deze HUM BE, deel 1 wordt uitgegaan van de sanctiestrategie die is ontwikkeld door de provincie Zuid-Holland en de DCMR Milieudienst Rijnmond. Deze strategie, die is uitgewerkt in bijlage 5⁶, is mede gebaseerd op de rapportage van de commissie Mans⁷.

In de rapportage van de commissie Mans wordt uitgegaan van de volgende naleving- en handhavingspiramide.

Figuur 2.6: handhavingspiramide rapportage Commissie Mans.



⁵ Voor het verdere verloop van de strafrechtelijke handhaving wordt verwezen naar bijlage 8 (Interventiemiddelen).

⁶ De sanctiestrategie van ZH/DCMR is ontwikkeld voor overtredingen van alle milieuregelgeving. De strategie wordt ook gebruikt door de handhavers Waterwet van de provincie Zuid-Holland. De belangrijkste uitbreiding ten opzichte van de eerder gebruikte sanctiestrategieën is dat niet alleen rekening wordt gehouden met de ernst van de overtreding, maar ook met het gedrag van de overtreder conform de aanbeveling van de commissie Mans.

⁷ Rapportage "De tijd is rijp" van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (juli 2008)

Deze piramide onderkent vier verschillende soorten houding, met ieder een eigen soort handhaving. De uitdaging bij het toepassen van deze piramide is om te bepalen welke houding een overtreder heeft. Alleen het gedrag is immers zichtbaar. Een kleine overtreding kan bijvoorbeeld best de top van een grote ijsberg van crimineel gedrag zijn. Een goed handhavingssysteem sluit aan bij de handhavingspiramide en reageert al naar gelang het motief voor niet naleving op een wijze die daarbij past ("aangepast optreden").

Deze HUM hanteert de volgende uitgangspunten:

- De reactie op een overtreding is afhankelijk van de ernst van het feit en de houding van de overtreder. Daarbij wordt de sanctiematrix gehanteerd zoals die is beschreven in bijlage 5.
- Het structurele gedrag en de houding van een overtreder is meestal pas in de loop van langere tijd op te merken. Bij (consequente) registratie van dit gedrag, komt deze informatie beschikbaar.

Afweging bestuursrecht en strafrecht

Bij de afweging of het bestuursrecht en/of het strafrecht moet worden toegepast voor de aanpak van een overtreding, is het volgende van belang:

- Strafrecht is vooral bedoeld om te straffen (punitief doel) en om andere (potentiële) overtredders af te schrikken. Het strafrecht kijkt hiervoor vooral naar het verleden, naar wat de overtreder fout heeft gedaan. Hierbij speelt de verwijtbaarheid van het gedrag een grote rol.
- Bestuursrecht is vooral bedoeld om te herstellen/repareren (reparatoir doel). Het bestuursrecht kijkt hierbij vooral naar de toekomst, naar de mogelijkheden om schade te herstellen of om datgene te doen wat door de overtreder is nagelaten. Hier spelen in het bijzonder de proportionaliteit en redelijkheid een grote rol.

Schema 2.6-a geeft de relatie weer tussen het gedrag van de overtreder en de wijze van optreden door handhavende instanties tegen geconstateerde overtredingen. Bij het opleggen van sancties wordt onderscheid gemaakt tussen bestuursrecht en strafrecht.

Schema 2.6-a: relatie gedrag en wijze van optreden

Gedrag	Optreden
Criminaliteit	Primair strafrecht
Calulerend gedrag	Flankerend beleid van strafrecht en bestuursrecht, nadruk op strafrecht
"Moet kunnen" attitude	Flankerend beleid van strafrecht en bestuursrecht, nadruk op bestuursrecht
Goedwillende houding	Primair bestuursrecht

In de bijlagen 7 tot en met 9 zijn de bestuursrechtelijke bevoegdheden, de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke interventiemiddelen en de sfeerovergang tussen toezicht en opsporing nader toegelicht.

Over het algemeen worden de meeste overtredingen bestuursrechtelijk aangepakt. Mocht strafrechtelijk optreden toch noodzakelijk zijn, dan vindt dit plaats op één van de volgende niveaus:

- in een aantal gevallen wordt strafrechtelijk opgetreden door de regionale of interregionale milieuteams van de politie;
- de meeste gevallen moeten echter strafrechtelijk worden aangepakt door de Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) die werkzaam zijn voor het bevoegd gezag. Hierbij kan samenwerking worden gezocht met de milieutaak-accenthouders van de (lokale) politie.



Voor het toepassen van de verschillende niveaus worden de algemene uitgangspunten gehanteerd die zijn opgenomen in schema 2.6-b. Regionaal kunnen hierover nadere afspraken worden gemaakt. Ook de wijze waarop zaken worden aangeleverd (bijvoorbeeld voorzien van deugdelijk bewijs) is hierbij van belang.

Schema 2.6 - b: Wanneer treedt een IMT/RMT of BOA op?

Niveau 1 (IMT/RMT):	<ul style="list-style-type: none">• Het betreft een ingewikkelde overtreding die als economisch delict is aangemerkt (in de Wet op de economische delicten).• Het feit kan niet met een bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking worden afgedaan.• Er is sprake van aanhouding met eventueel in verzekering stellen van verdachten.• Het onderzoek vereist gebruik van bijzondere opsporingsmethoden.• Het onderzoek zal vermoedelijk een inzet van meer dan 40 uur vergen.• Het strafbare feit wordt door een overheidsinstantie gepleegd en daardoor staat de geloofwaardigheid van de overheid op het spel.• Betrokkenheid van bijzondere opsporingsdiensten is vereist.• Er is aanmerkelijke milieuschade ontstaan.• Er is directe dreiging voor de openbare gezondheid ontstaan.• Er is samenloop van commune delicten als fraudeconstructies, bedreiging en/of corruptie.• Het strafbare gedrag vindt stelselmatig plaats.
Niveau 2 (BOA):	<ul style="list-style-type: none">• Alle andere gevallen waarin strafrechtelijk moet worden opgetreden.

In de paragrafen 4.2, 5.2 en 6.2 (onder het kopje 'Optreden: welke actie volgt') is vooral melding gemaakt van bestuursrechtelijk optreden. Initiatiefnemers van bodemenergiesystemen zijn immers niet gebaat bij slecht aangelegde systemen. In veel gevallen zal het overtreden van regelgeving (incl. eisen in normdocumenten) en vergunningvoorschriften kunnen leiden tot een slechter rendement van een systeem, hetgeen juist leidt tot hogere energiekosten voor de eigenaar van het systeem.

Wel zullen uitvoerende bedrijven (opdrachtnemers) gebaat zijn bij overtredingen indien daarmee kosten bespaard kunnen worden. Hierdoor kan milieuschade ontstaan door het doorboren van scheidende lagen of door (het veroorzaken of verplaatsen van) verontreiniging van de bodem (inclusief grondwater).

De gevolgen van overtredingen kunnen niet altijd hersteld worden. In die gevallen ligt (mede) strafrechtelijk optreden voor de hand, waarbij de sanctie vaak zal bestaan uit een boete. Met een dergelijk optreden wordt ook beoogd om concurrentievervalsing tegen te gaan⁸.

Stem af met politie en OM alvorens proces-verbaal op te maken

Het is belangrijk om alvorens proces-verbaal op te maken afspraken te maken met politie of Openbaar Ministerie. Het is mogelijk dat deze strafrechtelijke handhavingpartners andere prioriteiten hebben of alleen bepaalde zaken in behandeling nemen. Duidelijke afspraken over hoe en wat voorkomt teleurstellingen.

2.7 Registreren en evalueren

. Het registreren van verplichtingen, gevoerde overleggen, controles, correspondentie en geconstateerde overtredingen is een essentieel onderdeel van een goede procesvoering. Ieder bevoegd gezag heeft hiervoor zijn eigen procedures en registratiesystemen. Dat

⁸ Wellicht dat in de toekomst bestuursorganen voor (een deel van de) overtredingen die hier aan de orde zijn, bevoegd worden om strafrechtelijke sancties op te leggen (bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete), maar zover is het nog niet.

geldt ook voor de handhaving van andere wetten. Om integraal verantwoording te kunnen afleggen over de milieuwethandhaving en om bij een volgende beleidscyclus goede doelstellingen en prioriteiten te kunnen vaststellen, moet de registratie van het toezicht op en de handhaving van verplichtingen voor bodemenergiesystemen aansluiten op het door het bevoegd gezag gebruikte registratiesysteem.

In bijlage 2 is de in de BUM voorgeschreven jaaropgave opgenomen. Zie voor de te registreren gegevens bijlage 3 (Informatiegestuurde handhaving), met name stap D van de operationele cyclus.



3. OPTREDEN BIJ ILLEGALE BODEMENERGIESYSTEMEN

Toezicht richt zich vaak op situaties waarbij naar aanleiding van een melding, een vergunning- of ontheffingaanvraag bekend is dat er een bodemenergiesysteem wordt aangelegd of in gebruik is genomen. Er is dus een risico dat bodemenergiesystemen die niet gemeld zijn of waarvoor geen vergunning of ontheffing wordt aangevraagd buiten het zicht van de toezichthouders blijven. Men onttrekt zich daarmee aan iedere overheidscontrole. Bovendien kunnen andere gebruikers van de (onder-)grond daar last van hebben en het staat een eerlijke verdeling van de ondergrondse ruimte in de weg. Binnen grondwaterbeschermingsgebieden kan het boren schade veroorzaken met negatieve gevolgen voor de bijzondere functies van het gebied. Het is ook niet te verwachten dat de exploitanten van illegale systemen gedurende de gebruiksfase hun rapportageverplichtingen zullen nakomen, zodat ook in die fase geen controle plaatsvindt. Kortom: het is belangrijk dat er ook oog is voor deze illegale bodemenergiesystemen.

Illegale bodemenergiesystemen zijn met name daar te verwachten waar kleine bedrijven (installateurs, boorders, m.n. spoelboorders) de boor- en installatiewerkzaamheden hebben uitgevoerd. Uit de praktijk blijkt dat vooral deze kleine partijen hun klanten onvoldoende wijzen op de vergunningplichten en andere wettelijke verplichtingen.

Signaaltoezicht

De manier om toezicht uit te oefenen op illegale systemen zijn de ogen en oren van eigen toezichthouders in het veld, maar ook van andere instanties die toezicht houden op aanverwante regelgeving, bijvoorbeeld de toezichthouders Wet milieubeheer (zie paragraaf 2.4.1 hiervoor), de bouwregelgeving en ruimtelijke ordening. Ook zou je kunnen denken aan controleurs van energiebedrijven. Mogelijk dat ook uit administratieve gegevens blijkt dat er sprake is van een bodemenergiesysteem dat onbekend is bij het bevoegd gezag of dat er onverklaarbare lozingen van grondwater plaatsvinden. Betrek daarom ook de waterschappen bij dit zogenaamde signaaltoezicht.

Samenwerking bij signaaltoezicht

Signaaltoezicht vraagt relatief veel tijd en de opbrengst ervan is moeilijk vooraf in te schatten. Laat daarom andere instanties en andere partijen meekijken! Zorg voor een goed netwerk en een goede informatie-uitwisseling binnen dat netwerk.

Het hebben van formele afspraken is hierbij minder belangrijk dan informele samenwerking maar om een goede informatievoorziening te bereiken is structurele samenwerking essentieel. Mensen en instanties werken pas samen als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Men moet elkaar kennen
- Men moet beiden belang hebben bij de samenwerking
- Men moet elkaar begrijpen
- Men moet elkaar vertrouwen.

Investeer daarin!

Bestuursrechtelijk optreden

Als een illegaal bodemenergiesysteem is ontdekt, dient bestuursrechtelijk te worden getracht om het systeem zo snel mogelijk in het reguliere traject te brengen. Dat kan door het beëindigen van de werkzaamheden indien daarvan nog sprake is. Bestuursrechtelijk dient te worden nagegaan of legalisatie alsnog mogelijk is. Daartoe zullen eerst de nodige onderzoeken (effectenstudies e.d.) moeten worden uitgevoerd en – indien aan alle indieningsvereisten is voldaan – een vergunningaanvraag moeten worden ingediend. Totdat een vergunning is afgegeven, kan mogelijk een gedoogbeschikking onder voor-



waarden worden afgegeven. Tegelijkertijd kan een last onder dwangsom worden opgelegd, waarbij de overtreder de last krijgt opgelegd om binnen de begunstigingstermijn de overtreding te beëindigen. Dit kan op twee manieren, namelijk herstel van de oorspronkelijke situatie (en dat betekent beëindigen en zo nodig verwijderen van het systeem) of zo snel mogelijk een vergunning aanvragen om het systeem te legaliseren. Het handhavingsbesluit is gebaseerd op overtreding van artikel 6.4 Waterwet (handelen zonder vergunning; zie hierna hoofdstukken 4 en 5). Tevens zou de sanctie kunnen worden gebaseerd op het handelen zonder ontheffing op grond van de Provinciale Milieuverordening (in samenhang met art. 1.2 lid 1 Wm) als het gaat om bodemenergiesystemen in grondwaterbeschermingsgebieden. Indien sprake is van (dreigende) bodemverontreiniging kan ook worden opgetreden op basis van art. 13 Wet bodembescherming (zorg- en herstellplicht van de bodem)⁹.

Strafrechtelijk optreden

Vermoedelijk zal in dit soort gevallen vaak sprake zijn van verwijtbaar handelen door één of meer van de betrokken partijen. Het argument dat men niet op de hoogte is van de betreffende regelgeving gaat niet op. Van een opdrachtgever, maar zeker van een boorbedrijf of aannemer als professionele marktpartij, mag worden verwacht dat men zich (ruim) vóór aanvang van de werkzaamheden wendt tot een overheidsinstantie om informatie in te winnen. Omdat herstel naar de oorspronkelijke toestand vaak niet meer mogelijk is bij deze categorie van gevallen, is met name de strafrechtelijke aanpak daarvoor geschikt. Het optreden in deze situaties dient derhalve ook te bestaan uit het opmaken van een proces-verbaal op grond van overtreding van art. 6.4 Waterwet en/of de betreffende bepalingen van de PMV jo. art. 1.2 lid 1 Wm.

⁹ Indien het illegale bodemenergiesysteem zich in een grondwaterbeschermingsgebied bevindt en er is schade ontstaan (verontreinigd grondwater) door het illegale handelen, zou de gedupeerde provincie wellicht ook nog een (civiele) schadevordering kunnen indienen tegen de overtreder.



4. TOEZICHT OP AANLEG VAN HET SYSTEEM

In dit hoofdstuk worden de wettelijke verplichtingen beschreven die van toepassing zijn op de aanleg van bodemenergiesystemen.

Toezichthouders van provincies en de ILT zien er op toe dat deze wettelijke verplichtingen worden nageleefd. Bij het uitvoeren van deze toezichthoudende taak kunnen toezichthouders gebruik maken van de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht benoemt. Deze bevoegdheden staan beschreven in bijlage 7.

4.1 Wet- en regelgeving

Erkenningsregeling in het Besluit bodemkwaliteit (Kwalibo)

De kwaliteitsborging van bodemwerkzaamheden is op basis van hoofdstuk 2 van het Besluit bodemkwaliteit uitgewerkt in de Regeling bodemkwaliteit. Deze regeling somt de werkzaamheden op waarvoor een erkenning (en dus ook een certificaat) verplicht is. Daarbij zijn ook de normdocumenten (kwaliteitsrichtlijnen) genoemd die de uitvoerende bedrijven moeten naleven bij de uitvoering van de werkzaamheden. **Boorwerkzaamheden** mogen uitsluitend door een aannemer worden uitgevoerd die is erkend voor BRL SIKB 2100 en protocol 2101 (mechanisch boren). Voor het **aanleggen van het systeem** is een erkenning vereist voor BRL 11000 en protocol 1101 voor het ondergrondse deel van het systeem en voor BRL KBI 6000 en ISSO-publicaties 39, 72 en 73 voor het bovengrondse deel¹⁰. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 2.5.

De controlepunten die samenhangen met de kwaliteitsborging zijn in het schema van par. 4.2 opgenomen onder A (van algemeen geldend voor alle typen systemen, dus voor zowel open als gesloten bodemenergiesystemen).

Overige regelgeving in het kort

Voor open bodemenergiesystemen is een **waterveding** vereist, omdat bij open systemen sprake is van onttrekken van grondwater (art. 6.4 lid 1 sub b Waterwet)¹¹. Het retourneren van het grondwater in deze situatie wordt niet als infiltreren van grondwater aangemerkt.

Aan de vergunning worden voorschriften verbonden. In deze HUM is uitgegaan van de standaardvoorschriften die in het kader van de BUM bij de model-vergunning zijn opgenomen. Deze voorschriften zijn gebaseerd op de instructieregels (= regels die zijn gericht aan het vergunningverlenend bevoegd gezag) die zijn neergelegd in de artikelen 6.11a tot en met 6.11g van het Waterbesluit.¹²

Binnen de grenzen van artikel 6.11g Waterbesluit mag het bevoegd gezag daarvan afwijken. Bij toezicht en handhaving dient altijd uitgegaan te worden van de vergunning(voorschriften) van de betreffende vergunninghouder, omdat deze mogelijk kan afwijken van de standaardvoorschriften in de BUM.

Daarnaast kan het zijn dat een **onthefing op grond van de Provinciale Milieuverordening** is vereist, bijv. als het gaat om de aanleg van een (open of gesloten) systeem in een waterwin- of grondwaterbeschermingsgebied. Bij open systemen komt het in de praktijk weinig voor, omdat provincies met de waterveding toch al een instrument in

¹⁰ BRL KBI 6000 en ISSO-publicaties 39, 72 en 73 voor het bovengrondse deel zijn ten tijde van de ontwikkeling van deze HUM nog in ontwikkeling. Naar verwachting zijn deze documenten vastgesteld op het moment van inwerkingtreding van het Besluit bodemenergiesystemen. Vanaf dat moment kunnen bedrijven zich daarvoor laten certificeren en een erkenning verkrijgen.

¹¹ Provincies kunnen bij provinciale verordening bepalen dat er geen vergunning is vereist voor onttrekkingen waarbij de te onttrekken hoeveelheid grondwater maximaal 10 m³ per uur bedraagt (art. 6.4 lid 2 Waterwet).

¹² Ingevoegd met het Besluit bodemenergiesystemen.



handen hebben om de aanleg van een bodemenergiesysteem in een bepaald gebied te weigeren. Het is wel van belang om dit na te gaan. Het kan per provincie verschillen. Zie voor meer informatie: hoofdstuk 4 van de BUM (met name m.b.t. boringen).

Overtreding van vergunningaanvraag of voorschriften

Bij het aanvragen van een Watervergunning dienen diverse gegevens te worden overgelegd om een beoordeling door het bevoegd gezag mogelijk te maken. Vrijwel altijd wordt in de vergunning opgenomen dat de aanvraag deel uitmaakt van de vergunning. Daarnaast worden geboden en verboden opgenomen in vergunningvoorschriften.

Overtreding van vergunningvoorschriften is verboden op grond van art. 6.20, derde lid van de Waterwet. Als bij de aanleg wordt afgeweken van de aanvraag (bijv. het grondwater wordt in het eerste watervoerend pakket onttrokken in plaats van in het tweede zoals aangegeven op de tekening), dan is er sprake van het handelen zonder vergunning en dus niet van handelen in strijd met de vergunningvoorschriften. Handelen zonder vergunning is een overtreding van art. 6.4 Waterwet. Het is dus van belang om een goed onderscheid te maken tussen handelen dat niet in overeenstemming is met de beschrijving of gegevens in de aanvraag en overtreding van de vergunningvoorschriften.

Wijziging installatie

Het kan zijn dat tijdens bedrijf van het systeem één of meer bronnen buiten werking geraken.

Indien uit de nieuwe veldproef blijkt dat **grotere** effecten optreden dan berekend in de effectenstudie dan zijn er twee opties, die door de toezichthouder dienen te worden opgepakt:

- 1) nieuwe vergunning laten aanvragen op basis van een nieuwe effectenstudie (in de tussentijd op lager debiet laten draaien, met debiet/bron zoals in oude situatie);
- 2) debiet per bron niet hoger instellen dan in oude situatie, en het nieuwe lagere totaaldebiet vastleggen in een wijziging van de vergunning.

Indien de veldproef aanduidt dat **geen grotere** effecten zullen optreden dan berekend in de effectenstudie, hoeft geen actie te worden ondernomen, omdat met de hogere onttrekking per filter het maximaal toegestane debiet van de oude vergunning niet wordt overschreden.

Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om de vergunning te wijzigen om het lagere totaaldebiet vast te leggen, maar noodzakelijk is het niet.

Deze situatie is in hoofdstuk 5 beheer en onderhoud opgenomen in schema 5.2 onder het controlepunt 'Het totale onttrekkingsdebiet blijft gelijk, maar de debieten per bron nemen toe'.

Komen de meetwaarden op de jaaropgave terecht?

Alvorens het systeem in gebruik wordt genomen, is het belangrijk om te controleren of het systeem zodanig is aangelegd dat de juiste gegevens die nodig zijn voor de jaaropgave (zie bijlage 2) ook aangeleverd kunnen worden. Indien dat niet het geval is kan niet gecontroleerd worden of het systeem aan de voorschriften voldoet.

Voer daarom de volgende stappen uit:

1. verificatie van de aangegeven meetwaarden van het gebouwbeheerssysteem (GBS) met de gegevens die de meters aangeven (debiet en energie):
 - o controle op vertaling van de puls in juiste meetwaarde;
 - o vaststellen welke meter aan welke waarde is gekoppeld (let op dubbele metingen);
 - o bepalen of de gegevens op de locatie zijn in te zien;
 - o vaststellen of aan de gegevens kan worden gezien dat ze bij de meter op de locatie horen en hoe;
2. verificatie van de wijze van verzamelen (frequentie sampelen) en het registreren van de juiste meetgegevens in de databank, zoals maximale, minimale en gemid-



- delde temperatuur per maand/kwartaal/jaar (weglaten van temperatuurmetingen bij stilstand);
3. vaststellen hoe de meetgegevens op het papier terecht komen en wie daarvoor verantwoordelijk is;
 4. vaststellen wie verifieert of elke maand de gegevens zijn verzameld.

Deze informatie kan de toezichthouder opvragen bij de vergunningaanvrager/-houder en zo nodig vorderen met behulp van de vorderingsbevoegdheid van de Algemene wet bestuursrecht (zie bijlage 7).



4.2 Controlepunten en optreden bij aanleg

In onderstaand schema zijn risicovolle situaties genoemd die bij de aanleg en in werking stellen van een open bodemenergiesysteem voor kunnen komen en hoe tegen geconstateerde overtredingen kan worden opgetreden.

Schema 4.2 Controlepunten aanleg

Controlepunten bij aanleg	Wat kan er bij aanleg mis gaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke actie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij modelwatervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1. Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
Algemeen				
Werkzaamheden uitgevoerd door erkend bedrijf	Er bestaat een groter risico dat werkzaamheden niet juist/deskundig worden uitgevoerd.	Normadressaat is het bedrijf dat de werkzaamheden uitvoert.	Doe een melding bij het (landelijk) toezichtsloket: www.IVW.nl/bodemsignaal.nl en eventueel de certificerende instelling (indien het bedrijf wel over een certificaat beschikt). Informeer de overtreder en vergunninghouder schriftelijk van de overtreding. Maak proces-verbaal op.	Artikel 15 BBK jo. 2.1 RBK
Werkzaamheden laten uitvoeren door erkend bedrijf	Idem	Normadressaat is de vergunninghouder, meestal opdrachtgever voor de aanleg van het bodemenergiesysteem)	Bestuursrechtelijk: werk stilleggen tot erkend bodemintermediair het overneemt. Reeds verrichte werkzaamheden laten controleren en indien nodig herstellen. Zie verder bij vorig controlepunt.	Voorschrift 1.1 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Wordt er volgens	Beschadiging van de on-	Dit geldt voor alle werk-	Doe een melding bij het (lande-	Art. 18 BBK

Controlepunten bij aanleg	Wat kan er bij aanleg mis gaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke actie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij model-watervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1. Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
protocol 2101 geboord en afgewerkt?	dergrond (scheiding tussen grondlagen kan worden beschadigd)	zaamheden die niet in overeenstemming met de normdocumenten worden uitgevoerd, waardoor de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden minder zou kunnen zijn dan gewenst.	lijk toezichtsloket: www.IVW.nl/bodemsignaal.nl en eventueel de certificerende instelling (indien het bedrijf wel over een certificaat beschikt). Informeert de overtreder en vergunninghouder schriftelijk van de overtreding. Maak proces-verbaal op.	
Zijn de voorgescreven peilbuizen (freatisch en niet freatisch) t.b.v. de monitoring juist geplaatst?	Het niet kunnen monitoren van de grondwaterstanden, stijghoogtes, grondwatertemperaturen en grondwaterkwaliteit waardoor de invloed van het WKO systeem daarop niet bekend is.		Leg het werk stil, zo nodig door toepassen bestuursdwang zonder begunstigingstermijn (= spoedeisende situaties) tot de plaatsing van de peilbuis is hersteld dan wel een nieuwe peilbuis is geplaatst.	Voorschrift 2.3 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Uitvoering aanlegwerkzaamheden + in werking stellen				
NAW gegevens van verantwoordelijk uitvoerder	Onbekendheid van degene die aangesproken kan worden tijdens het toezicht op de werkzaamheden in het veld.		Onder de aandacht brengen van de vergunningverlener. Het is een vereiste waaraan de vergunningaanvraag moet voldoen. Informatie alsnog opvragen bij vergunninghouder.	Art. 6.19 sub f Waterregeling. In BUM opgenomen in W1 (indieningsvereiste: sub a = aanvrager en sub f = degene die de handeling uitvoert indien dit niet de aanvrager is).



Controlepunten bij aanleg	Wat kan er bij aanleg mis gaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke actie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij model-watervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1. Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
Melding boringen	Onomkeerbare fouten met een slecht functionerend systeem tot gevolg. Herstel kan niet realistisch zijn in verband met belangenafweging indien werkzaamheden in ver(der) gevorderd stadium zijn.	Zie ook aandachtspunt bij controlepunt: staan de bronnen op de juiste plaats en zijn koude en warmtebronnen niet omgewisseld?		Voorschrift 2.1 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Boorbeschrijving (boorstaten) opgestuurd	Boringen op andere plaatsen dan volgens de vergunningaanvraag.	Voorafgaand aan ingebruikname.	Aanschrijven, zo nodig met oplegging van last onder dwangsom.	Voorschrift 2.2 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Melding van in gebruik name van de installatie.	Tijdige controle vindt niet plaats, waardoor fouten in de aanleg niet meer kunnen worden vastgesteld.	2 weken voorafgaand aan ingebruikname dient gemeld te worden.	Maak proces-verbaal op (na ingebruikname kan er niet meer gemeld worden), dus geen herstel mogelijk.	Voorschrift 3.1 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Hydrologische veldproef gerealiseerd systeem. Is de rapportage van de proef tijdig toegezonden?	Als hydrologisch effect afwijkt van de effecten zoals beschreven in de effectenstudie, dan risico op schade als gevolg van ongelijke zetting. N.B. Zie ook Hoofdstuk 5: tijdens bedrijf wordt een bron buiten werking gesteld.	-Voor de definitie van 'veldproef' zie Protocol SIKB 11001 (ontwerp ondergronds deel). -Alleen bij onttrekkingen van 10 m3 per uur of meer. -Rapportage van de proef dient binnen 2 weken voorafgaand aan ingebruikname te worden toegezonden.	Leg het werk stil, zo nodig door toepassen bestuursdwang zonder begunstigingstermijn (= spoedeisende situaties) totdat problemen zijn opgelost of een nieuwe effectenstudie is gemaakt (zo nodig door oplegging last onder dwangsom). Maak proces-verbaal op indien rapportage niet tijdig is toege-	Voorschrift 2.5 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw. Uitwerking in protocol. Effectenstudie maakt deel uit van aanvraag. Let op: indien alleen opgenomen in aanvraag dan is het afwijken daarvan een overtreding van art.



Controlepunten bij aanleg	Wat kan er bij aanleg mis gaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke actie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij model-watervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1. Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
			zonden.	6.4 Wtw (handelen zonder vergunning) =
Controleren op doel/effecten	Het risico van een lager energierendement dan beoogd.	Voorbeelden: filterlengte (middel) of effectenstijg-hoogte (doel)	Een nieuwe effectenstudie laten opmaken, zo nodig met last onder dwangsom. Stilleggen kan mogelijk in strijd zijn met redelijkheidstoets/ belangenafweging. Eerst nieuwe beoordeling van risico's.	Zie art. 6.27 Waterregeling: indieningsvereisten sub d/e/h. Overtreding = handelen zonder vergunning (art. 6.4 Wtw).
Nulmetingen grondwaterkwaliteit uitgevoerd. Is het analyserapport tijdig toegezonden?	Effecten moeilijker te meten.	Alleen bij onttrekkingen van ten minste 10 m ³ per uur. Het analyserapport moet ten minste 2 weken voorafgaand aan ingebruikname worden toegezonden.	Alsnog laten uitvoeren, zo nodig met oplegging last onder dwangsom, waarbij begunstigingstermijn maximaal 1 week voor bemonstering en 2 weken voor analyse van het monster (kosten voor spoedanalyse voor rekening vergunninghouder). Maak proces-verbaal op indien rapportage niet tijdig is toegezonden en/of nulmeting niet meer kan worden uitgevoerd omdat het systeem al in gebruik is genomen.	Voorschrift 2.4 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Watermeter, temperatuuropmeter en energiemeter juist ingebouwd	Metingen zullen vroeger of later niet meer kloppen.	Conform inbouwvoorschriften fabrikant.	Laat herstellen, zo nodig onder opleggen van last onder dwangsom, waarbij de begunstigingstermijn afhankelijk is van de	Voorschrift 3.10 sub 9 en 10 en 11: fabrieks- en installatiecertificaten en recente kalibratierapporten



Controlepunten bij aanleg	Wat kan er bij aanleg mis gaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke actie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij model-watervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1. Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
en afgesteld?			branche: al of niet continu gebruik, bijv. glastuinbouw.	van watermeters, temperatuuroptnemers en energiemeters in te zien op locatie (art. 6.20 lid 3 Wtw).
Staan de bronnen op de juiste plaats en zijn koude en warmte bronnen niet omgewisseld?	Ruimteverlies kan rendementeverlies opleveren en benadeling van derden door interferenties.		Laat herstellen, zo nodig onder opleggen van last onder dwangsom. De last is gericht op het conform vergunning aanleggen van het systeem. Alleen wanneer na overleg met de vergunningverlener blijkt dat de situatie vergunbaar is zou handhavend optreden achterwege kunnen blijven. In dat geval zou handhaving niet proportioneel en redelijk kunnen zijn.	Handelen zonder vergunning (art. 6.4 Wtw).
Is er een spui-meter?	Geen controle mogelijk of (al het) onttrokken grondwater na gebruik weer in het watervoedend pakket wordt teruggebracht.	Een directe verplichting om een spui-meter te hebben ontbreekt, maar zonder die meter kunnen bepaalde, wel verplichte gegevens niet geleverd worden.	Leg een last onder dwangsom op, omdat zonder spui-meter niet voldaan kan worden aan vergunningvoorschrift 3.10 sub 12 en kan niet of nauwelijks worden vastgesteld of voorschrift 3.3 is nageleefd.	Voorschrift 3.10 sub 12 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw.
Specifieke voorschriften in aan-	Afhankelijk van voorschrift	Artikel 6.11g Waterbesluit biedt de mogelijkheid om	Afhankelijk van overtreding	Overtreding van vergunningvoorschrift (art. 6.20



Controlepunten bij aanleg	Wat kan er bij aanleg mis gaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke actie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij model-watervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1. Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
vulling op standaardvoorschriften BUM		meer voorschriften aan de vergunning te verbinden mits daarmee belangen worden beschermd die vallen onder de Waterwet.		lid 3 Wtw)
Aanleg conform vergunning	Onvoldoende functioneren van het systeem.	Dit controlepunt fungeert als vangnetbepaling. Bijvoorbeeld: onttrekking in eerste watervoerend pakket in plaats van in het tweede watervoerend pakket	Leg het werk stil, zo nodig door toepassen bestuursdwang zonder begunstigingstermijn (= spoedeisende situaties) totdat conform vergunning is aangelegd of een nieuwe vergunning is verleend.	Indien desbetreffende aspect alleen is opgenomen in de vergunningaanvraag dan is het afwijken daarvan een overtreding van art. 6.4 Wtw (handelen zonder vergunning) Zie ook voorschrift 3.2 na ingebruikname.



5. TOEZICHT OP BEHEER EN ONDERHOUD VAN HET SYSTEEM

In dit hoofdstuk worden de wettelijke verplichtingen beschreven die van toepassing zijn op het beheer en onderhoud van bodemenergiesystemen.

Toezichthouders van provincies en de ILT zien er op toe dat deze wettelijke verplichtingen worden nageleefd. Bij het uitvoeren van deze toezichthoudende taak kunnen toezichthouders gebruik maken van de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht benoemt. Deze bevoegdheden staan beschreven in bijlage 7.

5.1 Wet- en regelgeving

Erkenningsregeling in het Besluit bodemkwaliteit (Kwalibo)

De kwaliteitsborging van bodemwerkzaamheden is op basis van hoofdstuk 2 van het Besluit bodemkwaliteit uitgewerkt in de Regeling bodemkwaliteit. Deze regeling somt de werkzaamheden op waarvoor een erkenning (en dus ook een certificaat) verplicht is. Daarbij zijn ook de normdocumenten (kwaliteitsrichtlijnen) genoemd die de uitvoerende bedrijven moeten naleven bij de uitvoering van de werkzaamheden.

Het **beheer van het systeem** mag alleen worden uitgevoerd door bedrijven die beschikken over een erkenning voor BRL 11000 en protocol 11001 voor het ondergronds deel van het systeem. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 2.5.

De controlepunten die samenhangen met de kwaliteitsborging zijn in het schema van par. 5.2 opgenomen onder A (van algemeen geldend voor alle typen systemen, dus voor zowel open als gesloten).

Overige regelgeving in het kort

Voor open WKO systemen is een **watervergunning** vereist, omdat bij open systemen sprake is van onttrekken van grondwater (art. 6.4 lid 1 sub b Waterwet)¹³. Het retourneren van het grondwater in deze situatie wordt niet als infiltreren van grondwater aangemerkt.

Aan de vergunning worden voorschriften verbonden. In deze HUM is uitgegaan van de standaardvoorschriften die in het kader van de BUM bij de model-vergunning zijn opgenomen. Deze voorschriften zijn gebaseerd op de instructieregels (= regels die zijn gericht aan het vergunningverlenend bevoegd gezag) die zijn neergelegd in de artikelen 6.11a tot en met 6.11g van het Waterbesluit.¹⁴

Binnen de grenzen van artikel 6.11g Waterbesluit mag het bevoegd gezag daarvan afwijken. Bij toezicht en handhaving dient altijd uitgegaan te worden van de vergunning(voorschriften) van de betreffende vergunninghouder, omdat deze mogelijk kan afwijken van de standaardvoorschriften in de BUM.

Overtreding van vergunningaanvraag of voorschriften

Bij het aanvragen van een watervergunning dienen allerlei gegevens te worden overgelegd om een beoordeling door het bevoegd gezag mogelijk te maken. Vrijwel altijd wordt in de vergunning opgenomen dat de aanvraag deel uitmaakt van de vergunning. Daarnaast worden geboden en verboden opgenomen in vergunningvoorschriften. Overtreding van vergunningvoorschriften is verboden op grond van art. 6.20, derde lid van de Waterwet. Als bij de aanleg wordt afgeweken van de aanvraag (bijv. het grondwater wordt

¹³ Provincies kunnen bij provinciale verordening bepalen dat er geen vergunning is vereist voor onttrekkingen waarbij de te onttrekken hoeveelheid grondwater maximaal 10 m³ per uur bedraagt (art. 6.4 lid 2 Waterwet).

¹⁴ Ingevoegd met het Besluit bodemenergiesystemen.

in het eerste watervoerend pakket onttrokken in plaats van in het tweede zoals aangegeven op de tekening), dan is er sprake van het handelen zonder vergunning en dus niet van handelen in strijd met vergunningvoorschriften. Handelen zonder vergunning is een overtreding van art. 6.4 Waterwet. Het is dus van belang om een goed onderscheid te maken tussen handelen dat niet in overeenstemming is met de beschrijving of gegevens in de aanvraag en overtreding van de vergunningvoorschriften.

Wijziging installatie

Het kan zijn dat tijdens bedrijf van het systeem één of meer bronnen buiten werking geraken.

Indien uit de nieuwe veldproef blijkt dat **grotere** effecten optreden dan berekend in de effectenstudie dan zijn er twee opties, die door de toezichthouder dienen te worden opgepakt:

1. nieuwe vergunning laten aanvragen op basis van een nieuwe effectenstudie (in de tussentijd op lager debiet laten draaien, met debiet/bron zoals in oude situatie);
2. debiet per bron niet hoger instellen dan in oude situatie, en het nieuwe lagere totaaldebiet vastleggen in een wijziging van de vergunning.

Indien de veldproef aangeeft dat **geen grotere** effecten zullen optreden dan berekend in de effectenstudie, hoeft geen actie te worden ondernomen, omdat met de hogere onttrekking per filter het maximaal toegestane debiet van de oude vergunning niet wordt overschreden.

Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om de vergunning te wijzigen om het lagere totaaldebiet vast te leggen, maar noodzakelijk is het niet.

Deze situatie is hierna in schema 5.2 onder het controlepunt 'Het totale onttrekkingsdebiet blijft gelijk, maar de debieten per bron nemen toe' opgenomen.

Administratieve verplichtingen

In het schema in paragraaf 5.2 is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds controlepunten die betrekking hebben op het beheer en onderhoud zelf en anderzijds op controlepunten die betrekking hebben op administratieve verplichtingen. Het komt voor dat de aandacht voor (het naleven van) administratieve verplichtingen wordt onderschat, omdat het maar 'formulieren' zijn. Bij het opstellen van de BUM en model-waterveding is beoogd om de administratieve lastendruk zo laag mogelijk te houden. Rapportage- en meldverplichtingen zijn evenwel nodig om toezicht mogelijk te maken. Het niet naleven van (een deel van) deze verplichtingen hoeft niet te betekenen dat er iets aan de hand is (het systeem functioneert feitelijk naar behoren). Het kan echter ook betekenen dat het hele systeem niet deugt. Juist vanwege deze spreiding van mogelijke gevolgen is het van belang om overtreding van administratieve voorschriften niet te onderschatten. Daar waar mogelijk dient nader onderzoek te worden gedaan naar het feitelijk functioneren van het systeem. Dat geldt ook andersom: ook als de rapportages wel in orde zijn, kan het systeem niet functioneren. In zo'n geval kan er sprake zijn van fraude.

5.2 Controlepunten en optreden bij beheer en onderhoud

In onderstaand schema zijn risicovolle situaties genoemd die bij beheer en onderhoud van een open bodemenergiesysteem voor kunnen komen en hoe kan worden opgetreden.

Schema 5.2 Controlepunten bij beheer en onderhoud

Controlepunten bij beheer en onderhoud	Wat kan er bij beheer en onderhoud misgaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke sanctie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij modelwatervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1 Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
Algemeen				
Werkzaamheden uitgevoerd door erkend bedrijf	Er bestaat een groter risico dat werkzaamheden niet juist/deskundig worden uitgevoerd.	Normadressaat is het bedrijf dat de werkzaamheden uitvoert.	Doe een melding bij het (landelijk) toezichtsloket: www.IVW.nl/bodemsignaal.nl en eventueel de certificerende instelling (indien het bedrijf wel over een certificaat beschikt). Informeel de overtreder en vergunninghouder schriftelijk van de overtrekking. Maak proces-verbaal op.	Artikel 15 BBK jo. 2.1 RBK
Werkzaamheden laten uitvoeren door erkend bedrijf	Idem	Normadressaat is de vergunninghouder, meestal opdrachtgever voor het beheer en onderhoud van het bodemenergiesysteem)	Bestuursrechtelijk: werk stilleggen tot erkend bodemintermediair het overneemt. Reeds verrichte werkzaamheden laten controleren en indien nodig herstellen.	Voorschrift 1.1 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Beheer en onderhoud				

Controlepunten bij beheer en onderhoud	Wat kan er bij beheer en onderhoud misgaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke sanctie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij modelwatervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1 Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
Maximale retourtemperatuur	Verandering bodemsamenstelling door te hoge temperatuur geretourneerd grondwater.	Maatwerk mogelijk: zie art. 6.11g Waterbesluit	Oplegging last onder dwangsom met een begunstigingstermijn van 2 weken	Voorschrift 3.5 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Energiebalans	Ondoelmatig gebruik bodemenergiesysteem, interferentie en verandering bodemsamenstelling	Maatwerk mogelijk: zie art. 6.11g Waterbesluit	Aanschrijving, waarbij plan van aanpak ex voorschrift 3.7 wordt opgevraagd (termijn 3 maanden), zo nodig onder oplegging van last onder dwangsom; begunstigingstermijn 3 maanden (gelijk aan termijn voorschrift 3.7).	Voorschrift 3.6 of 3.7 (optioneel voorschrift 3.8) in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Hoeveelheid onttrokken grondwater	Mogelijke negatieve beïnvloeding waterkwaliteit, groot ondergronds ruimtegebruik en wijziging van hydrologische effecten.		Afhankelijk van de omvang van de overschrijding onttrokken grondwater: opmaken procesverbaal + aanschrijving met zo nodig oplegging last onder dwangsom, waarbij de hoogte afhankelijk is van omvang van de overschrijding.	Aanvraag (art. 6.27 sub f en g en 6.29 Waterregeling), dus handelen zonder vergunning (art. 6.4 Waterwet)
Chemisch onderhoud aan bronnen (alleen bij voorafgaande goedkeuring door provincie)	Bij chemisch onderhoud aan bronnen, kan bodemverontreiniging ontstaan.	Hoofregel is dat het onderhoud mechanisch (pulse-rend) plaatsvindt. In dat geval kan geen bodemverontreiniging plaatsvinden.	Geen goedkeuring gevraagd vooraf: aanschrijving, zo nodig met oplegging last onder dwangsom Bij (dreiging van) bodemverontreiniging: opmaken proces-	Voorschrift 3.4 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw en/of art. 13 Wbb

Controlepunten bij beheer en onderhoud	Wat kan er bij beheer en onderhoud misgaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke sanctie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij modelwatervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1 Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
			verbaal. Eventueel bodemcollega's inschakelen.	
Druk warmtewisselaar	Drukverlies zou kunnen duiden op lekkage waardoor risico op bodemverontreiniging.	Ook wel TSA genoemd = Tegenstroomapparaat	<p>Indien niet stil gelegd en drukverlies duurt voort: Leg het werk stil, zo nodig door toepassen bestuursdwang zonder begunstigingstermijn (= spoedeisende situaties) totdat problemen zijn opgelost.</p> <p>Indien drukverlies niet meer aan de orde is (alleen niet gemeld): aanschrijving met zo nodig oplegging last onder dwangsom en proces-verbaal.</p> <p>Lekkage met (dreigende) bodemverontreiniging: opmaken proces-verbaal en aanschrijving, zo nodig met opleggen last onder dwangsom ter herstel bodemkwaliteit. Eventueel bodemcollega's inschakelen.</p>	<p>Voorschrift 3.9 in samenhang met artikel 6.20 lid 3 Wtw</p> <p>Vangnet bij (dreigende) bodemverontreiniging: artikel 13 en 27 Wbb</p>
Calamiteiten/ongewone voorvallen	Risico op (verplaatsing van) bodemverontreiniging: dreiging daarvan of daadwerkelijk	Bijvoorbeeld ook bij (toenevende) verziltingsrisico's van zoet en licht brak grondwater.	Aanschrijving, zo nodig met oplegging van last onder dwangsom. Mogelijk dienen preventieve maatregelen genomen te worden.	Art. 13 Wbb

Controlepunten bij beheer en onderhoud	Wat kan er bij beheer en onderhoud misgaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke sanctie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij modelwatervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1 Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
Spuien en andere lozingen		Aandacht voor samenloop: onttrekken en lozen: provincie is bevoegd gezag (incl. handhaving)		Geen voorschriften in BUM/bijlage 3, omdat voorschriften worden aangeleverd door de waterbeheerder (advies op grond van art. 6.17 lid 3 Wtw).
Het totale onttrekkingsdebiet blijft gelijk, maar de debieten per bron nemen toe.	De hydrologische effecten zijn bij de gerealiseerde opstelling van het systeem groter dan berekend in de effectenstudie.	Mogelijk veroorzaakt doordat een of meer bronnen tijdens bedrijf buiten werking zijn gesteld. Zie voor een verdere toelichting par. 5.1	Aanschrijving waarin voor de nieuwe situatie een hydrologische veldproef wordt geëist waarmee de vergunninghouder moet aantonen dat de hydrologische effecten bij de gerealiseerde opstelling van het systeem buiten het gebied niet groter zijn dan berekend in de effectenstudie (zo nodig door oplegging last onder dwangsom). Informeel vergunningverlener. Maak proces-verbaal op indien rapportage niet tijdig is toegezonden.	De effectenstudie maakt deel uit van de aanvraag, dus handelen zonder vergunning (art. 6.4 Wtw)
Specifieke voorschriften in aanvulling op standaardvoorschriften	Afhankelijk van voorschrift	Artikel 6.11g Waterbesluit biedt de mogelijkheid om meer voorschriften aan de vergunning te verbinden	Afhankelijk van overtreding. Zie voor mogelijkheden tot samenwerking met (Wm-) collega's: par. 2.4.	Voorschrift X in samenhang met artikel 6.20 lid 3 Wtw

Controlepunten bij beheer en onderhoud	Wat kan er bij beheer en onderhoud misgaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke sanctie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij modelwatervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1 Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
ten		mits daarmee belangen worden beschermd die vallen onder de Waterwet.		
Administratieve verplichtingen				
Is de jaaropgave volgens format beschikbaar op locatie / tijdig ingezonden?	Geen controle mogelijk van metingen en registraties t.o.v. jaaropgave	Voorschrift 3.10: gegevens moeten beschikbaar zijn op locatie. Sub 12: jaaropgaven debiet/temperatuur/ energie-balans/spui Voorschrift 4.6: jaaropgave uiterlijk 31 januari opgeven aan GS volgens format bijlage 3.3	Aanschrijving, zo nodig met oplegging last onder dwangsom; herstel-/begunstigingstermijn 4 weken (€ 500 per week/max € 5000)	Voorschrift 3.10 sub 12 en 4.6 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Is evaluatie uitgevoerd/verstrekkt?	Feitelijke werking van het systeem komt niet overeen met inschatting vooraf (effectenstudie)	Alleen voor onttrekkingen van 10 m ³ /uur of meer. Geen voorgeschreven format.	Aanschrijving, zo nodig met oplegging last onder dwangsom; herstel-/begunstigingstermijn 8 weken (€2500 p.m./max €10.000)	Voorschrift 4.9 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Overige registratieverplichtingen (beschikbaar op locatie)	Geen controle mogelijk op werking van het systeem		Aanschrijving, zo nodig met oplegging (voornemen) dwangsom; herstel-/begunstigingstermijn 4 weken;	Voorschrift 3.10 (monitoring tijdens gebruik van het systeem) in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw

6. TOEZICHT OP BEËINDIGING VAN HET SYSTEEM

In dit hoofdstuk worden de wettelijke verplichtingen beschreven die van toepassing zijn op de beëindiging van bodemenergiesystemen.

Toezichthouders van provincies en de ILT zien er op toe dat deze wettelijke verplichtingen worden nageleefd. Bij het uitvoeren van deze toezichthoudende taak kunnen toezichthouders gebruik maken van de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht benoemt. Deze bevoegdheden staan beschreven in bijlage 7.

6.1 Wet- en regelgeving

Erkenningsregeling in het Besluit bodemkwaliteit (Kwalibo)

De kwaliteitsborging van bodemwerkzaamheden is op basis van hoofdstuk 2 van het Besluit bodemkwaliteit uitgewerkt in de Regeling bodemkwaliteit. Deze regeling somt de werkzaamheden op waarvoor een erkenning (en dus ook een certificaat) verplicht is. Daarbij zijn ook de normdocumenten (kwaliteitsrichtlijnen) genoemd die de uitvoerende bedrijven moeten naleven bij de uitvoering van de werkzaamheden. **Beëindiging van het systeem** mag alleen worden uitgevoerd door bedrijven die beschikken over een erkenning voor BRL 11000 en protocol 11001 voor het ondergronds deel van het systeem. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 2.5.

De controlepunten die samenhangen met de kwaliteitsborging zijn in het schema van par. 6.2 opgenomen onder A (van algemeen geldend voor alle typen systemen, dus voor zowel open als gesloten).

Overige regelgeving in het kort

Voor open WKO systemen is een **watervergunning** vereist, omdat bij open systemen sprake is van onttrekken van grondwater (art. 6.4 lid 1 sub b Waterwet)¹⁵. Het retourneren van het grondwater wordt in deze situatie niet als infiltreren van grondwater aangemerkt.

Aan de vergunning worden voorschriften verbonden. In deze HUM is uitgegaan van de standaardvoorschriften die in het kader van de BUM bij de model-vergunning zijn opgenomen. Deze voorschriften zijn gebaseerd op de instructieregels (= regels die zijn gericht aan het vergunningverlenend bevoegd gezag) die zijn neergelegd in de artikelen 6.11a tot en met 6.11g van het Waterbesluit.¹⁶

Binnen de grenzen van artikel 6.11g Waterbesluit mag het bevoegd gezag daarvan afwijken. Bij toezicht en handhaving dient altijd uitgegaan te worden van de vergunning(voorschriften) van de betreffende vergunninghouder, omdat deze mogelijk kan afwijken van de standaardvoorschriften in de BUM.

Wijziging installatie

Het kan zijn dat tijdens bedrijf van het systeem één of meer bronnen buiten werking geraken. Dit kan aangemerkt worden als gedeeltelijke beëindiging van het systeem.

Deze situatie is in hoofdstuk 5 beheer en onderhoud opgenomen in schema 5.2 onder het controlepunt 'Het totale onttrekkingsdebiet blijft gelijk, maar de debieten per bron nemen toe'.

¹⁵ Provincies kunnen bij provinciale verordening bepalen dat er geen vergunning is vereist voor onttrekkingen waarbij de te onttrekken hoeveelheid grondwater maximaal 10 m³ per uur bedraagt (art. 6.4 lid 2 Waterwet).

¹⁶ Ingevoegd met het Besluit bodemenergiesystemen.

6.2 Controlepunten en optreden bij beëindiging

In onderstaand schema zijn risicovolle situaties genoemd die zich bij beëindiging van open bodemenergiesystemen voor kunnen komen en hoe kan worden opgetreden.

Schema 6.2 bij beëindiging

Controlepunten bij beëindiging	Wat kan er bij beëindiging mis gaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke sanctie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij modelwatervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1. Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
Algemeen				
Werkzaamheden uitgevoerd door erkend bedrijf?	Er bestaat een groter risico dat werkzaamheden niet juist/deskundig worden uitgevoerd.	Normadressaat is het bedrijf dat de werkzaamheden uitvoert.	Doe een melding bij het (landelijk) toezichtsloket: www.ivw.nl/bodem-signaal.nl en eventueel de certificerende instelling (indien het bedrijf wel over een certificaat beschikt). Informeer de overtreder en vergunninghouder schriftelijk over de overtreding. Maak proces-verbaal op.	Artikel 15 BBK jo. 2.1. RBK
Werkzaamheden laten uitvoeren door erkend bedrijf?	Idem	Normadressaat is vergunninghouder (meestal opdrachtgever voor de beëindiging van het bodemenergiesysteem.	Bestuursrechtelijk: werk stilleggen tot erkend bedrijf het overneemt. Reeds verrichte werkzaamheden laten controleren en indien nodig herstellen. Maak proces verbaal op.	Voorschrift 1.1 in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Beëindiging				
Is de beëindiging	Geen controle mogelijk	Ten minste 4 weken vóór be-	Maak proces-verbaal op (na be-	Voorschrift 5.1 in samen-

Controlepunten bij beëindiging	Wat kan er bij beëindiging mis gaan?	Uitwerking/opmerkingen	Optreden: welke sanctie volgt? N.B. de hoogte van dwangsommen en termijnen zijn slechts indicaties.	Welke bepaling wordt overtreden? Voorschriften bij modelwatervergunning (bijlage 2 bij BUM BE, deel 1. Zie voor strafbaarstelling bijlage 6
(tijdig) gemeld?	op beëindiging zonder gevolgen voor de ondergrond.	eindiging	eindiging kan er niet meer gemeld worden).	hang met art. 6.20 lid 3 Wtw
Leveren van gegevens	Geen controle op naleving mogelijk.		Aanschrijving, zo nodig met oplegging last onder dwangsom; herstel-/begunstigingstermijn 4 weken	Voorschrift 5.2 (overtreding 6.20 lid 3 Wtw)
Als het gebouw blijft: hoe wordt de Energieprestatienorm (EPN) dan gerealiseerd?	EPN wordt niet gerealiseerd na beëindiging WKO		Neem contact op met bouw- en woningtoezicht	
Specifieke voorschriften in aanvulling op de standaardvoorschriften	Afhankelijk van voorschrift	Artikel 6.11g Waterbesluit biedt de mogelijkheid om meer voorschriften aan de vergunning te verbinden mits daarmee belangen worden beschermd die vallen onder de Waterwet. Mogelijk dat hieronder herstel van de energiebalans valt. Niet opgenomen in standaardvoorschriften, omdat tijdens bedrijf gestuurd wordt op energetische balans.	Afhankelijk van overtreding.	Voorschrift X in samenhang met art. 6.20 lid 3 Wtw

BIJLAGE 1 BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

Deze bijlage bevat, in aanvulling op de definities die zijn opgenomen in het Besluit bodemenergiesystemen, de omschrijvingen van enkele begrippen die in dit document worden gebruikt. Tevens geeft deze bijlage een overzicht van gebruikte afkortingen en hun betekenis.

Begrippen

Bestuursrechtelijke handhaving	Het toepassen van een bestuursrechtelijk interventiemiddel na een geconstateerde overtreding. Dit middel is erop gericht die overtreding te beëindigen of herhaling te voorkomen (herstelsanctie).
Big 8	Schema waarin de 8 stappen van een adequaat handhavingproces zijn weergegeven. De Big 8 wordt veel toegepast om de processtappen van de kwaliteitscriteria van de Wabo voor handhaving weer te geven.
Bron	Buis met een geperforeerd deel die in de bodem wordt gebracht om grondwater te onttrekken of een vloeistof in de bodem te brengen.
Brutopompcapaciteit	De theoretische, maximaal te leveren capaciteit
Cautie(plicht)	Mededeling voorafgaand aan het verhoor door de verhoorend (opsporings-)ambtenaar aan de verdachte van een strafbaar feit dat hij niet tot antwoorden verplicht is (art. 29 lid 2 Sv)
Certificaat	Verklaring waarmee een certificeringsinstelling kenbaar maakt dat gedurende een bepaalde periode een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat, dat de hierin genoemde (rechts)persoon voldoet aan het voor de certificering geldende normdocument
Doubletsysteem	Energieopslagsysteem dat gebruik maakt van (series van) twee putten, waarbij het warme en koude filter zich op dezelfde diepte binnen één watervoerend pakket bevinden.
Erkenning	Beschikking, afgegeven door AgentschapNL/Bodem+ (met mandaat van de Minister van I&M), waarbij wordt vastgesteld dat een persoon of een instelling voldoet aan de wettelijke voorwaarden van hoofdstuk 2 Besluit bodemkwaliteit.
Filter	Het geperforeerde deel van een onttrekkings- of injectiebron of van een peilbuis waardoor het water de bron of de peilbuis in of uit kan stromen.
Gesloten bodemenergiesysteem	Installatie waarmee gebruik wordt gemaakt van de bodem voor de levering van warmte of koude ten behoeve van de verwarming of koeling van ruimten in bouwwerken, door middel van een gesloten circuit van leidingen, met inbegrip van het bovengrondse deel van de installatie.
Gpbv-inrichting	inrichting waartoe een of meer installaties behoren, genoemd in inrichting waartoe een of meer installaties behoren, genoemd in bijlage 1 bij richtlijn nr. 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEU L 24)
Initiatiefnemer	De partij die het initiatief neemt tot het installeren van een bodemenergiesysteem
Interferentiegebied	Gebied dat is aangewezen op grond van artikel 1.9a Besluit lozen buiten inrichtingen door de gemeente of de provincie
Ketenhandhaving	Het samenwerken van handhavingspartijen. Deze handhavingspartijen richten zich vanuit een gemeenschappelijk doel op de afstemming van samenhangende activiteiten.
Kwalibo	KWALiteitsborging BODembeheer. Met deze term wordt de wettelijke erkenningsregeling bedoeld die is opgenomen in hoofdstuk 2 van

	het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit.
Last onder bestuursdwang	Herstelsanctie inhoudende: a. dat de overtreding geheel of gedeeltelijk dient te worden hersteld, en b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last door de overtreder niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.
Last onder dwangsom	Herstelsanctie inhoudende: a. dat de overtreding geheel of gedeeltelijk dient te worden hersteld, en b. dat de overtreder verplicht is een geldsom te betalen indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.
Masterplan bodemenergie of bodemenergieplan	Plan van de gemeente of de provincie met een integrale gebiedsvisie op het gebruik van de ondergrond in het algemeen en bodemenergie in het bijzonder, en zo mogelijk beleidsregels voor de verlening van vergunningen in interferentiegebieden.
Milieubeschermingsgebied	Waterwingebied, grondwaterbeschermingsgebied, boringvrije zone en/of aardkundig monument.
Monobron	Een energie-opslagsysteem dat gebruik maakt van één put, waarbij het warme en koude filter zich op verschillende dieptes binnen één watervoerend pakket bevinden.
Normdocument	Een BRL, protocol, ISSO-publicatie of andere richtlijn, welke eisen bevat die de kwaliteit van de werkzaamheden of uitvoering daarvan, bevordert.
Open bodemenergiesysteem	Installatie waarmee van de bodem gebruik wordt gemaakt voor de levering van warmte of koude ten behoeve van de verwarming of koeling van ruimten in bouwwerken, door grondwater te onttrekken en na gebruik in de bodem terug te brengen, met inbegrip van het bovengrondse deel van de installatie.
Opzet	Het willens en wetens handelen. Hieronder valt ook het handelen waarbij de gevolgen op de koop toe worden genomen.
Peilbuis	Een buis met een geperforeerd deel die in de bodem wordt geplaatst om de grondwaterstand of stijghoogte te meten, de bodemtemperatuur te meten of grondwatermonsters te nemen.
Pompcapaciteit	De in de praktijk beschikbare capaciteit voor de beoogde onttrekking.
Put	Boorgat met de bron, peilbuizen, filtergrind, kleistoppen, aanvulgrond, pomp, leidingen en afwerking bovengronds.
Recirculatiesysteem	Een (doublet)systeem dat continue op dezelfde plaats grondwater onttrekt en continue op dezelfde plaats grondwater in de bodem terugbrengt. Deze systemen maken geen gebruik van opgeslagen warmte en koude, maar van de constante grondwatertemperatuur.
Strafrechtelijke handhaving	Het toepassen van een interventiemiddel na een geconstateerde overtreding, gericht op straffen van de overtreder voor gemaakte fouten.

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bbk	Besluit bodemkwaliteit
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BRL	Beoordelingsrichtlijn
BUM	Besluitvormingsuitvoeringsmethode
PMV	Provinciale Milieuverordening
EPN	Energieprestatienorm
HUM	Handhavingsuitvoeringsmethode
IMT	Interregionaal Milieuteam van de politie
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport (tot 1 januari 2012: VROM-Inspectie en Inspectie Verkeer en Waterstaat)
RMT	Regionaal Milieuteam van de politie
NAW-gegevens	Naam, Adres, Woonplaats-gegevens
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Wtb	Waterbesluit
Wtr	Waterregeling
Wtw	Waterwet
WED	Wet op de economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
W.v. Sr.	Wetboek van Strafrecht
W.v. Sv.	Wetboek van Strafvordering

BIJLAGE 2 JAAROPGAVE EN EVALUATIE

Deze bijlage hoort bij par. 2.7: registreren en evalueren.

Energie-opslag project		provincie GELDERLAND								
Naam :		Invul datum:						Resultaten energiemeting		
Plaats :		Onttrekking water in m ³		Koude levering aan het gebouw			Warme levering aan het gebouw		Geleverde warme	Geleverde koude
Jaar		levering van koude aan het gebouw	levering van warmte aan het gebouw	gemiddelde* onttrekkings T voor de koude levering	gemiddelde* infiltratie T na de koude levering	hoogste infiltratie T na de koude levering	gemiddelde* onttrekking T voor de warme levering	gemiddelde* infiltratie T na de warme levering	energie naar de bodem (GJ)	energie naar de bodem (GJ)
2010										
januari										
februari										
maart										
totaal 1 ^e kwartaal										
april										
mei										
juni										
totaal 2 ^e kwartaal										
juli										
augustus										
september										
totaal 3 ^e kwartaal										
oktober										
november										
december										
totaal 4 ^e kwartaal										
totaal										

De analyse resultaten van de jaarlijks verplichte kwaliteits metingen kunt u hieronder weergeven.

* gemiddelde temperatuur gewogen tegen het debiet

Parameter	waarde	streefwaarde
geleidingsvermogen voor elektriciteit EC (in mS/m)		
kleurmeting (spectrofotometrisch volgens NEN 7887)		
zuurgraad pH		
chloride		100 mg/l
overig (zie voorschrift 2.5)		

Onttrekking- infiltratie = Spui	
Totale hoeveelheid in m ³	
energiebalans	

Aldus naar waarheid ingevuld,

..... (handtekening) (naam)
 datum: te:

Niet invullen			
Controle	Datum	Paraaf	Opmerkingen
Verwerking			



Adres WKO
 Plaats WKO
 Besluitnummer
 Rapportagejaar

Aldus naar waarheid ingevuld
 Vergunninghouder
 datum
 te

Handtekening

--



	Waterhoeveelheden		Energiehoeveelheden		Onttrekking en Infiltratie				Gespuid	Infiltratietemperatuur		Stijghoogte indien opgenomen in vergunning	Chloride	
	warmtelevering	koudelevering	warmtelevering	koudelevering	warmtelevering	koudelevering				warmtelevering	koudelevering			
Eenheid	m ³	m ³	MWht	MWht	°C	°C	°C	°C	m ³	°C	°C	m NAP	mg/l	meetdatum
Ontwerp														
Vergunning														
					Gemiddeld Onttrekking	Gemiddeld Infiltratie	Gemiddeld Onttrekking	Gemiddeld Infiltratie		Minimum	Maximum			
Januari														
Februari														
Maart														
1e kwartaal														
April														
Mei														
Juni														
2e kwartaal														
Juli														
Augustus														
September														
3e kwartaal														
Oktober														
November														
December														
4e kwartaal														
Totaal														



BIJLAGE 3 INFORMATIEGESTUURDE HANDHAVING

Deze bijlage bevat een uitwerking van paragraaf 2.2. Onderdeel D van de operationele cyclus is gerelateerd aan par. 2.7 (registreren en evalueren).

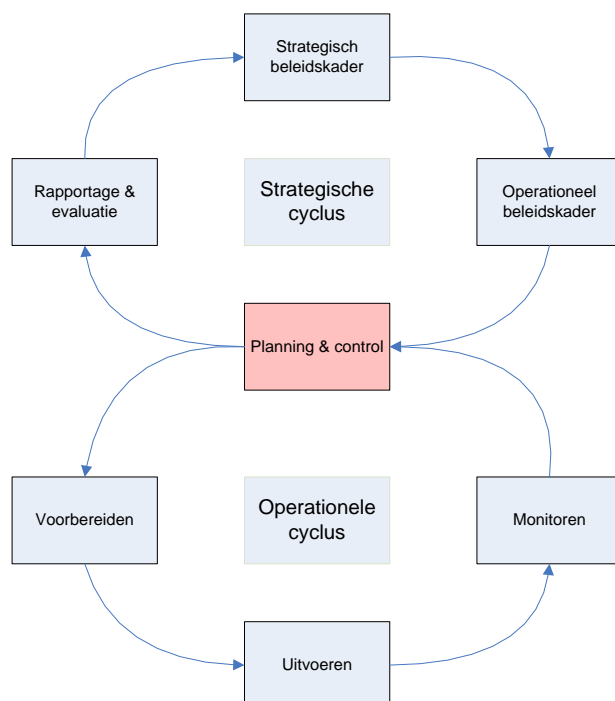
Hierna wordt beschreven hoe informatiegerichte handhaving kan worden opgezet en hoe op basis van die informatie prioriteiten kunnen worden gesteld.

De meeste instanties hebben te weinig capaciteit om alle gewenste werkzaamheden verband houdende met toezicht en handhaving volledig uit te voeren zoals men dat zou willen. Daarom moeten keuzes worden gemaakt. Men bepaalt hierbij welke activiteiten prioriteit krijgen bij het toezicht en de handhaving. Er is informatie nodig, waar de keuzes op gebaseerd kunnen worden. Informatiegestuurd handhaven brengt vanuit diverse bronnen (primair, secundair en tertiair) informatie over subjecten en objecten samen en maakt het leggen van verbanden mogelijk die wijzen op mogelijke overtredingen.

In de praktijk blijkt het verkrijgen van de juiste informatie niet altijd even eenvoudig te zijn.

Proces van informatiegestuurde handhaving

Bij het proces van informatiegestuurde handhaving gaat men uit van het Big-8 model zoals dat onder andere is gehanteerd in het 'Eindrapport ontwikkeling kwaliteitscriteria'. Dit rapport is opgesteld ten behoeve van de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).



Op grond van de Wabo (hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht en hoofdstuk 10 van de Ministeriële regeling omgevingsrecht) dient iedere handhavingsorganisatie te voldoen aan kwaliteitseisen voor handhaving. Dit betekent onder andere dat de hiervoor aangegeven 7 stappen moeten worden doorlopen.

Ten behoeve van informatiegestuurde handhaving zijn deze 7 stappen verder uitgewerkt in de 11 stappen zoals die hieronder zijn aangegeven.

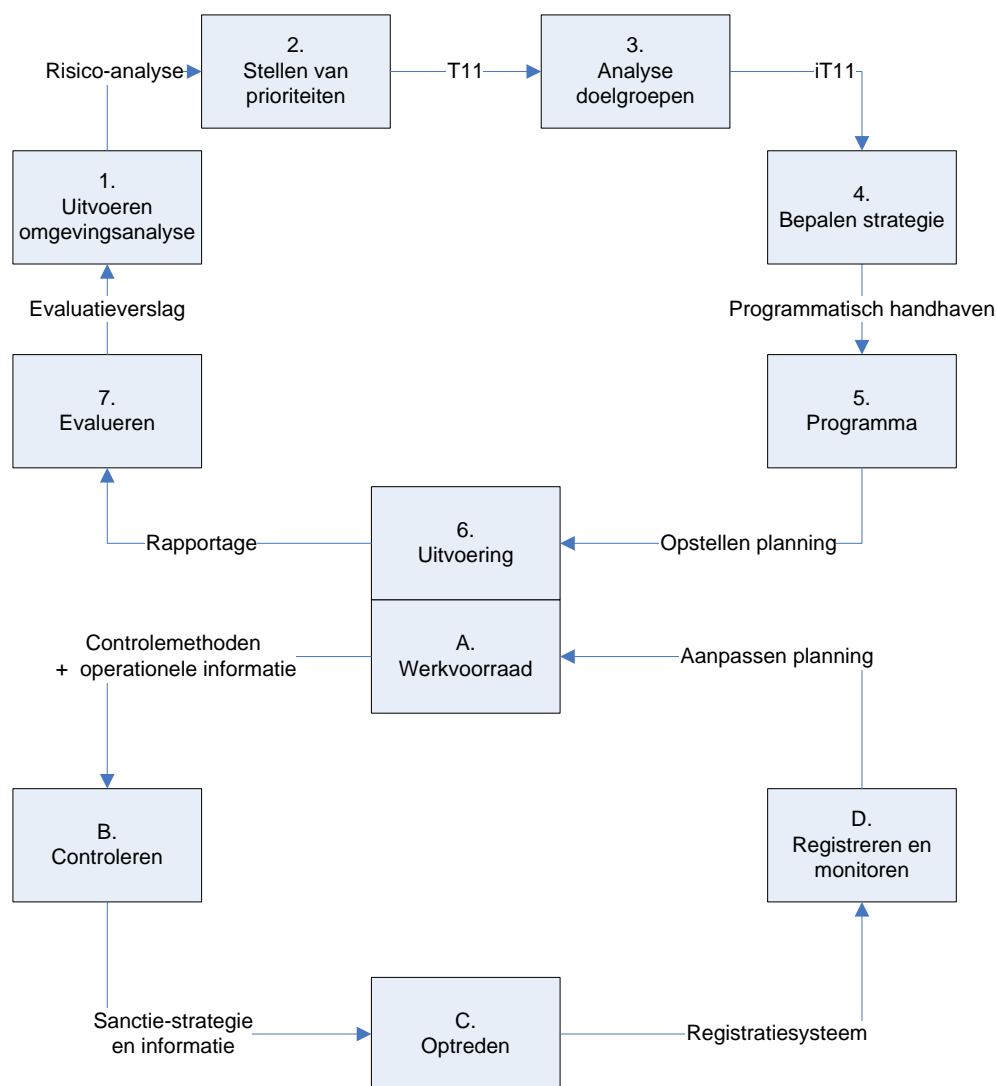
Met deze 11 stappen wordt dezelfde cyclus doorlopen, maar ter verduidelijking zijn de stappen verder onderverdeeld. Van belang is dat iedere stap uit de cyclus wordt beïnvloed door de informatie die in de vorige fasen is verkregen. Dit vereist dat die informatie goed moet worden vastgelegd en beschikbaar moet zijn voor de volgende fase.

In onderstaand schema zijn de 11 stappen en de instrumenten weergegeven die kunnen worden toegepast.

In dit schema zijn twee cycli weergegeven:

- de bestuurlijk/strategische cyclus (stap 1 t/m 7)
- de operationele cyclus (stap A t/m D)

Deze twee cycli raken elkaar bij de uitvoering en de werkvoorraad. Hier wordt de operationele uitvoering gestuurd door het uitvoeringsprogramma.



Hierna worden de 11 stappen en de bijbehorende instrumenten nader besproken.

De strategische cyclus

De strategische cyclus bestaat uit de volgende stappen:

1 Uitvoeren omgevingsanalyse

Het handhavingsbeleid moet zijn gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van de relevante regelgeving. Hiervoor voert het bevoegd gezag een omgevingsanalyse /nalevingsanalyse uit. Input hierbij is onder andere het evaluatieverslag over de handhaving van de afgelopen periode. In dit evaluatieverslag is informatie opgenomen over de realisatie van het uitgevoerde handhavingsprogramma. Daarnaast is een overzicht van het naleefgedrag van de verschillende doelgroepen nodig. Belangrijke informatie kan ook komen uit studies en onderzoeken zoals onderzoeksrapporten van inspecties, maatschappelijke ontwikkelingen, ruimtelijke plannen, criminaliteitsbeelden, toekomstige aanpassingen in regelgeving, enz.

2 Stellen van prioriteiten

Omdat de beschikbare middelen voor handhaving gelimiteerd zijn dienen prioriteiten te worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van de handhavingswerkzaamheden. Hierbij wordt bepaald welke prioriteit de verschillende aandachtsvelden moeten krijgen. Een goede methode hiervoor is de risico-analyse van het programmatisch handhaven.

Het mogelijke risico voor de omgeving bestaat uit het effect van een overtreding maal de kans dat het effect zich ook echt voordoet: $\text{Risico} = \text{Effect} \times \text{Kans}$.

Om een goede risico-analyse uit te kunnen voeren is daarom onder andere een goede kennis van de kans op overtredingen (dus van het naleefgedrag) vereist. Een methode om tot een prioriteitstelling te komen is uitgebreid beschreven in de gids "Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden". Deze gids is te downloaden van: <http://www.hetccv.nl/dossiers/Programmatisch+handhaven/index>).

Met behulp van de risico-analyse wordt beoordeeld welke aandachtsvelden prioriteit moeten krijgen omdat zij het grootste risico kennen.

3 Analyse doelgroepen

Een doelgroepenanalyse wordt gemaakt om inzicht te krijgen welke partijen, die betrokken zijn bij een aandachtsveld, een mogelijke overtreding begaan. Zo zijn bij een Bodemenergiesysteem naast de opdrachtgever van het werk, ook een installateur en aannemer betrokken. Met dit inzicht in de doelgroepen en de rol die zij vervullen in de keten, kan het bevoegd gezag gerichte interventies plannen om beter naleefgedrag te bevorderen.

Om vast te kunnen stellen hoe deze doelgroepen moeten worden benaderd moet worden ingeschat tot welke categorie nalever of overtreder een groep behoort. Hiervoor kan de methodiek van de Tafel van Elf van het Ministerie van Veiligheid en Justitie worden toegepast. De 'Tafel van Elf' is een model voor gedragsanalyse waarmee de wetgever, beleidsmaker en handhaver zich een beeld kan vormen van de nalevings- en overtredingsmotieven van een bepaalde regeling door een bepaalde doelgroep. De 'Tafel van Elf' bestaat uit elf dimensies die met elkaar bepalend zijn voor de naleving van een regel.

Er zijn hierbij 5 categorieën doelgroepen te onderscheiden:

- Bewuste overtreder (kent de regels, maar overtreedt deze toch ondanks handhaving)
- Onbewuste overtreder (kent de regels niet, overtreedt bij toeval)
- Handhavingsafgeschrikte (kent de regels, wil eigenlijk overtreden, maar doet dat niet vanwege handhaving)
- Spontane nalever (kent de regels, vindt dat de regels moeten worden nageleefd ongeacht wel of geen handhaving)
- Onbewuste nalever (kent de regels niet, leeft bij toeval de regels na).

Om de Tafel van Elf toe te kunnen passen is kennis van de doelgroepen vereist. Deze kennis kan met name komen uit de doelgroepen zelf (door hen te betrekken bij het opstellen van analyses met de Tafel van Elf) en uit de ervaringen van de eigen toezichthouders en toetsers¹⁷.

4 Bepalen strategie

Iedere categorie doelgroep zoals die in de vorige stap is onderscheiden moet op een andere wijze worden benaderd om optimaal effect te bereiken. Met behulp van de web-versie iT11 bepaalt men welke interventies per doelgroep het meest effectief zijn. Hiermee wordt per doelgroep een interventiestrategie ontwikkeld. Denk aan interventies zoals: intensief of steekproefsgewijs toezicht, voorlichting, handhavingscommunicatie, strafrechtelijk onderzoek, enzovoorts.

5 Programma

Met behulp van het programmatisch handhaven van het Centrum Criminaliteitspreventie Veiligheid (CCV) van het ministerie van Justitie, kan men een handhavingsprogramma opstellen (zie de internetsite onder punt 2 hiervoor). Dit betreft meestal een meerjarenprogramma.

Per taakveld kan aan de hand van de interventiestrategie worden berekend welke inspanningen en middelen nodig zijn om het gewenste gedrag te bereiken. Meestal zal blijken dat er niet voldoende middelen beschikbaar zijn. Daarom worden aan de hand van de eerder gemaakte risico-analyse prioriteiten gesteld. Hierbij stelt men concrete doelen en geeft men aan welke acties nodig zijn om deze doelen te bereiken.

6 Uitvoering

De uitvoering plant men aan de hand van het (meerjaren)programma. Hiervoor wordt een jaarlijks uitvoeringsprogramma opgesteld, waarin de uitvoering van het programma is opgenomen en is vermeld welke capaciteit wordt ingezet, welke doelgroepen prioriteit hebben, welke acties worden gepland, enzovoorts. Het uitvoeringsprogramma is een leidraad voor de daadwerkelijke uitvoering.

7 Evalueren

Na afloop van het betreffende jaar evalueert men het uitvoeringsprogramma. Hiervoor wordt beleidsinformatie en managementinformatie vanuit de operationele cyclus vergeleken met de doelen zoals gesteld in het programma. Het evaluatieverslag dient daarna als input voor de omgevingsanalyse en leidt zo nodig tot aanpassing van het programma.

Met het volgen van deze stappen is de strategische cyclus voltooid.

De operationele cyclus

De operationele cyclus bestaat uit de volgende stappen:

A. Werkvoorraad

Het programma zoals dat hiervoor is genoemd onder punt 5 vormt de basis voor de werkvoorraad. Bij het opstellen van de werkvoorraad en de werklijsten wordt met behulp van het programma Milrisk ieder concreet dossier voorzien van een risicoscore. Hier wordt verderop in deze bijlage nader op ingegaan. De werkvoorraad plant men met twee lijsten:

¹⁷ In oktober 2010 is een nieuwe publicatie verschenen over 'De Tafel van elf', uitgegeven door de Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Er is ook een internetversie ontwikkeld om direct met de Tafel van 11 aan de slag te gaan: www.hetccv.nl/tafelvanelf.

- 1 een overzichtslijst (een overzicht van alle bekende locaties)
- 2 een werklijst van alle locaties waar op korte termijn een toezichtstaak ligt.

Overzichtslijst

In de overzichtslijst worden de totale werkvoorraad, alle beschikkingen en meldingen opgenomen. Het uitvoeringsprogramma geeft aan welke handhavingsacties bij welke doelgroepen worden uitgevoerd.

Werklijst

In de werklijst geeft men aan welke werkzaamheden concreet door de verschillende toezichthouders/handhavers in een bepaalde periode worden uitgevoerd.

Door de beperkte middelen en vanwege pieken in het werk (bijvoorbeeld het controleren van werkzaamheden die tegelijkertijd plaatsvinden) dienen bij het opstellen van de concrete werklijsten regelmatig prioriteiten te worden gesteld. Dit kan men vergemakkelijken door per installatie al in een vroegtijdig stadium een risicoscore te berekenen. Om tot een risicoscore te kunnen komen is informatie over het (naleef-)gedrag van de verschillende betrokkenen (aannemer, opdrachtgever, transporteur, enzovoorts) nodig.

Hoe dit kan worden uitgevoerd wordt hierna verder beschreven.

B. Controleren

De geplande controles worden uitgevoerd. Hierbij maakt men gebruik van de verschillende controlemethoden, bijvoorbeeld administratief toezicht, fysiek toezicht en signaaltoezicht. Daarnaast gebruikt men operationele informatie. Informatiegestuurd handhaven combineert informatie vanuit het milieuproces met zaken uit bijvoorbeeld het bestek of de aanbestedingsvoorwaarden. Wat milieuhygiënisch verantwoord lijkt, kan in combinatie tot het bestek tot vragen leiden als: "Volgens het bestek mag dit type boring niet worden toegepast. Hoe is dit mogelijk?"

De controle levert ook informatie op over betrokken bedrijven of personen. Bijvoorbeeld: Wat is bij andere zaken de reputatie van de aannemer of de onderaannemer?

Informatie over de effecten van de controles kan leiden tot aanpassing van de controlemethoden.

C. Optreden

Afhankelijk van de constatering wordt door of namens het bevoegd gezag opgetreden. De sanctiestrategie zoals die is beschreven in bijlage 5 van deze HUM BE is hierbij leidend. De inzet van handhavingsinstrumenten is hierbij afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder. Dit betekent dat informatie beschikbaar moet zijn over het gedrag van de overtreder.

D. Registreren en monitoren

De resultaten van de controles worden geregistreerd door het bevoegd gezag. Hierbij wordt ook informatie over het gedrag van betrokken intermediairs zoals aannemers, adviesbureaus enzovoorts geregistreerd. Zoals onder stap C van de operationele cyclus is aangegeven is die informatie nodig voor het bepalen van de inzet van handhavingsinstrumenten. Daarnaast is de informatie later nodig in de strategische cyclus, onder andere voor het analyseren van het naleefgedrag en het opstellen van doelgroepanalyses.

Managementinformatie en beleidsinformatie wordt gebruikt om de uitvoering te sturen en zo nodig bij te sturen.

Met het volgen van deze stappen is de operationele cyclus rond.

Noodzakelijk informatie

Uit de beschrijving van de strategische en operationele cyclus blijkt dat voor informatie-gestuurde handhaving de volgende informatie dient te worden verzameld, geregistreerd en gemonitord.

- 1 Resultaten van controles
 - a. Controlerapporten
 - b. Geconstateerde overtredingen / tekortkomingen
 - c. NAW-gegevens van vergunninghouders / melders / overtreders
 - d. Vervolgacties / sancties
 - e. Informatie over de effecten van overtredingen
- 2 Intermediairs
 - a. NAW-gegevens van betrokken intermediairs
 - b. Relevant gedrag (onder andere nalevingsbevorderend of niet)
- 3 Managementinformatie over uitgevoerde werkzaamheden en planning
 - a. Voortgang van de planning/werkzaamheden
 - b. Aanpassingen in de werklijsten
- 4 Beleidsinformatie naar aanleiding van uitgevoerde werkzaamheden
 - a. Naleefgedrag van doelgroepen
 - b. Effectiviteit van optreden
 - c. Tendensen
- 5 Studies, rapportages, plannen
 - a. Studies van Bodem+, SIKB, enzovoorts.
 - b. Onderzoeksrapportages (onder andere van brancheonderzoeken) van de Inspectie, ministeries enzovoorts
 - c. Ruimtelijke plannen
- 6 Informatie over toekomstige aanpassingen in regelgeving
- 7 Criminaliteitsbeelden en meldingen
 - a. Criminaliteitsbeelden van politie en Openbaar Ministerie
 - b. Overzichten van onder andere meldingen en klachten bij meldpunten, klachtencentrales enzovoorts
- 8 T-11 analyses

BIJLAGE 4 BESPARINGSPLAN BODEMENERGIESYSTEMEN

Deze bijlage hoort bij par 2.4.1.

In par. 2.4.1 is beschreven welke relatie gelegd kan worden met toezicht en handhaving van Wm-regelgeving op het gebied van energiebesparing van de gehele inrichting (boven- en ondergronds). Hieronder wordt beschreven hoe het energierendement van het KWO of WKO systeem ondergronds kan worden verbeterd.

Doel:

Het gebruik van primaire energie zoveel mogelijk vermijden door optimale benutting van WKO: de koel- en verwarmingscomponenten van het gebouw worden zo duurzaam mogelijk bedreven en er vindt geen onnodige afwenteling van overtollige warmte of koude naar de bodem plaats. Hiertoe is onderzoek benodigd naar technisch en economisch haalbare opties om daarbij binnen de vergunde grens te werken.

Daarbij: hoe kan een energiesysteem in balans worden gerealiseerd!!

Primair: systeem vanaf het grondwater tot de warmtewisselaar bezien
Secundair: systeem van het gebouw tot de wisselaar bezien.

Inventarisatie

- Schema met primaire en secundaire systeemcomponenten en instelling van temperaturen.
- Beschrijving van het primaire en secundaire systeem.
- Uitgebreide energiebalans; alle bijdragen van verschillende energieladende en ontlaadende componenten zijn berekend en/of gemeten.
- Beschrijving ontwerpuitgangspunten:
 - benodigde maximale en gemiddelde hoeveelheid onttrekking;
 - benodigde maximale, minimale en gemiddelde temperatuur per seizoen en per jaar
 - benodigde koel- en verwarmingscapaciteit;
 - opgestelde vermogen van systeemcomponenten.
- Locaties van temperatuuropnemers; foto's van componenten.
- Beschrijven van het huidige meet- en registratiesysteem en van geplande aanvullingen hierop.

Analyseren

- Zijn de ontwerpuitgangspunten nog actueel. Denk aan gebruik gebouw, werktijden, andere inrichting, uitbreiding installaties etc.
- Het energetisch rendement van de installatie ten opzichte van het uitgangspunt in de ontwerpfase op basis van kengetallen.
- Functioneren de installaties goed. Storingen, stooklijnen, kloktijden etc.
- Controle temperatuuropnemers d.w.z. ijken/kalibreren. Afwijkingen tot 2 K geen uitzondering.
- De besparing van primaire energie en de reductie van de CO₂-emissie uitgedrukt per m³ verplaatst grondwater.
- De berekening van de energiebalans per zomer- en winterseizoen in de afgelopen periode en de grafische weergave daarvan.
- Het thermisch functioneren van het systeem, de mate van afstroming van koude en warmte, de gemiddelde warmteonttrekking en de gemiddelde verpompte waterhoeveelheid.

Genereren en beoordelen verbeteropties

- Onderzochte, reeds ingevoerde, geplande en gerealiseerde water- en energiebesparende maatregelen.
- Technische, economische, organisatorische en milieuhygiënische haalbaarheid van de aanvullende besparingsopties met beoogd resultaat.
- Hoe en binnen welke termijn kan de energiebalans bereikt worden? Hoe kan de temperatuurverschil tussen de aanvoer en de afvoer van de wisselaar worden vergroot?

Planning en implementatie verbeteropties

- Opstellen van een planning voor het invoeren van zekere verbeteropties en een planning van inspanningen voor onzekere maatregelen.

Voorstel zodat geborgd wordt dat installaties optimaal blijven functioneren en dat een energiebalans gehandhaafd blijft of gehaald wordt.

BIJLAGE 5 SANCTIESTRATEGIE

Deze bijlage bevat een uitwerking van paragraaf 2.6 (optreden door publiekrechtelijk handhavers).

De sanctiestrategie¹⁸ is van toepassing op alle milieu-overtredingen en is dus niet toegepast op overtredingen die verband houden met bodemenergiesystemen, maar is daar wel goed voor te gebruiken. De handhavingspiramide die is opgenomen in het rapport van de Commissie Mans is hierin toegepast (zie par. 2.6 van deze HUM).

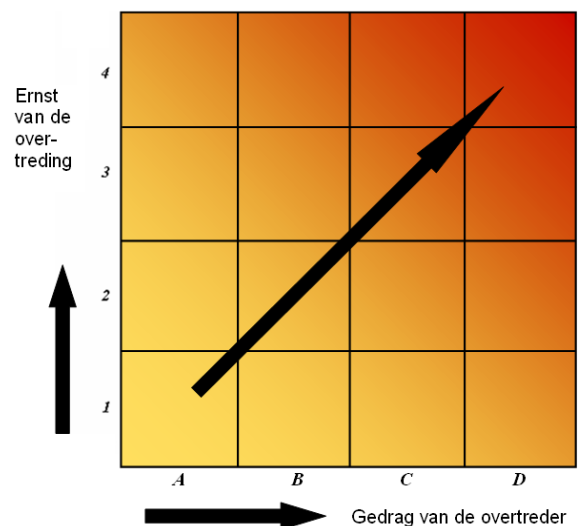
In deze bijlage is een samenvatting van deze nieuwe sanctiestrategie opgenomen¹⁹. Hierbij is de strategie op enkele punten aangepast op het gebied van verzwarende en verzachtende omstandigheden en gedrag. Er is gebruik gemaakt van elementen van de sanctiestrategie van de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat van 30 november 2010, die betrekking heeft op overtredingen van de kwaliboregeling in hoofdstuk 2 Bbk²⁰.

De sanctiestrategie in twee dimensies

Bij het vernieuwen van de sanctiestrategie, wordt inzet van handhavinginstrumenten afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder.

In de sanctiematrix hiernaast is schematisch weergegeven hoe ernst van de overtreding en gedrag van de overtreder in relatie staan tot inzet van sanctiemiddelen: van licht naar zwaar.

De ernst gaat over milieu, veiligheid en gezondheid. Gedrag loopt van pro-actief, onverschillig, via calculerend naar bewust structureel gedrag. Daarmee sluit de strategie aan bij de aanbeveling van de Commissie Mans in het rapport 'De tijd is Rijk'. De Commissie Mans noemt die passende reactie al naar gelang het motief voor niet naleving aangepast optreden (zie par. 2.6 van de HUM).



Met behulp van vier stappen kan worden vastgesteld welke initiële bestuurlijke en/of strafrechtelijke instrumenten op basis van de matrix van toepassing zijn.

¹⁸ De strategie is ontwikkeld door de provincie Zuid-Holland, Politieregio Rotterdam-Rijnmond, het Functioneel Parket te Rotterdam en de DCMR Milieudienst Rijnmond en is een tweedimensionale benadering van de landelijke sanctiestrategie voor milieu-overtredingen.

¹⁹ Meer informatie over deze nieuwe sanctiestrategie is verkrijgbaar bij de provincie Zuid-Holland en de DCMR Milieudienst Rijnmond.

²⁰ Zie voor meer info: <http://www.vrominspectie.nl/actueel/nieuws/vrominspectie-en-ivw-publiceren-sanctiestrategie-kwalibo.aspx>

Stap 1

Bepaal op basis van de criteria in welk vak van de matrix de overtreding wordt gepositieerd.

De typering van de overtreder is:	
A Pro-actief	Deze overtreder waakt uit eigen beweging structureel voor overtredingen, neemt daartoe preventieve maatregelen en borgt deze binnen zijn activiteiten / bedrijfsvoering. Hij wil de regels volgen en de overtreding vond onbedoeld plaats ²¹ .
B Onverschillig	Deze overtreder neemt het niet zo nauw met het collectieve belang. Hij heeft een "moet kunnen houding". De overtreding en de gevolgen laten hem onverschillig ²² .
C Calculerend	Deze overtreder is opportunistisch en calculerend. Hij weet dat zijn daad een bepaald gevolg kan hebben (mogelijkheidsbewustzijn), maar neemt de gevolgen op de koop toe. Daarmee neemt hij bewust risico's. Van calculerend gedrag is ook sprake indien toezichthouders bewust belemmerd worden bij de uitvoering van hun taak.
D Bewust en structureel	Deze overtreder overschrijdt bewust en structureel de regels. Hij is uit op macht (in dit geval oneerlijke concurrentie) en geldelijk gewin of hij werkt structureel samen met meerdere personen waarbij misdrijven worden gepleegd. De overtreding bestaat uit bijvoorbeeld fraude, oplichting en witwassen, of gaat daarmee samen.

Zijn de gevolgen (veroorzaakt door de overtreding met betrekking tot milieu, veiligheid en gezondheid):	
<ul style="list-style-type: none"> - het gevaar - de schade - de hinder²³ - en/ of maatschappelijke impact 	
1 Vrijwel nihil	De gevolgen van de overtreding met betrekking tot milieu, veiligheid en gezondheid zijn vrijwel nihil of te verwaarlozen.
2 Beperkt	De gevolgen van de overtreding met betrekking tot milieu, veiligheid en gezondheid zijn beperkt van aard.
3 Van belang	De gevolgen van de overtreding met betrekking tot milieu, veiligheid en gezondheid zijn van belang of dreigend. Dit is ook het geval bij een aanmerkelijk risico dat de overtreding maatschappelijke onrust veroorzaakt en/of doden of gewonden tot gevolg heeft.
4 Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	De gevolgen van de overtreding met betrekking tot milieu, veiligheid en gezondheid zijn aanzienlijk en/of onomkeerbaar. Dit is onder meer het geval als de overtreding maatschappelijke onrust veroorzaakt en/of doden of gewonden tot gevolg heeft.

²¹ Van professionele marktpartijen (ervaren personen/ bedrijven in een branche) mag verwacht worden dat zij afdoende bekend zijn met de regels. In veel gevallen betekent dit, dat van een pro-actieve houding per definitie geen sprake kan zijn, maar veel eerder van onverschilligheid of zelfs van calculerend gedrag. Dat is ook het geval als de overtreding (steeds) pas ongedaan gemaakt wordt nadat de toezichthouder er op wijst.

²² Een overtreder die wel direct orde op zaken stelt na het constateren van een overtreding, maar na eerdere vergelijkbare overtredingen niet voldoende procedurele en organisatorische maatregelen heeft genomen om deze te voorkomen, kan niet gezien worden als pro-actief, maar moet gezien worden als onverschillig.

²³ (meerdere) klachten zijn een belangrijke indicatie van hinder; terwijl incidenten vaak aanmerkelijke (risico's op) ernstige gevolgen, w.o. maatschappelijke onrust veroorzaken.

Stap 2

Bepaal ten aanzien van het gedrag en de ernst, de verzwarende of verzachtende omstandigheden.

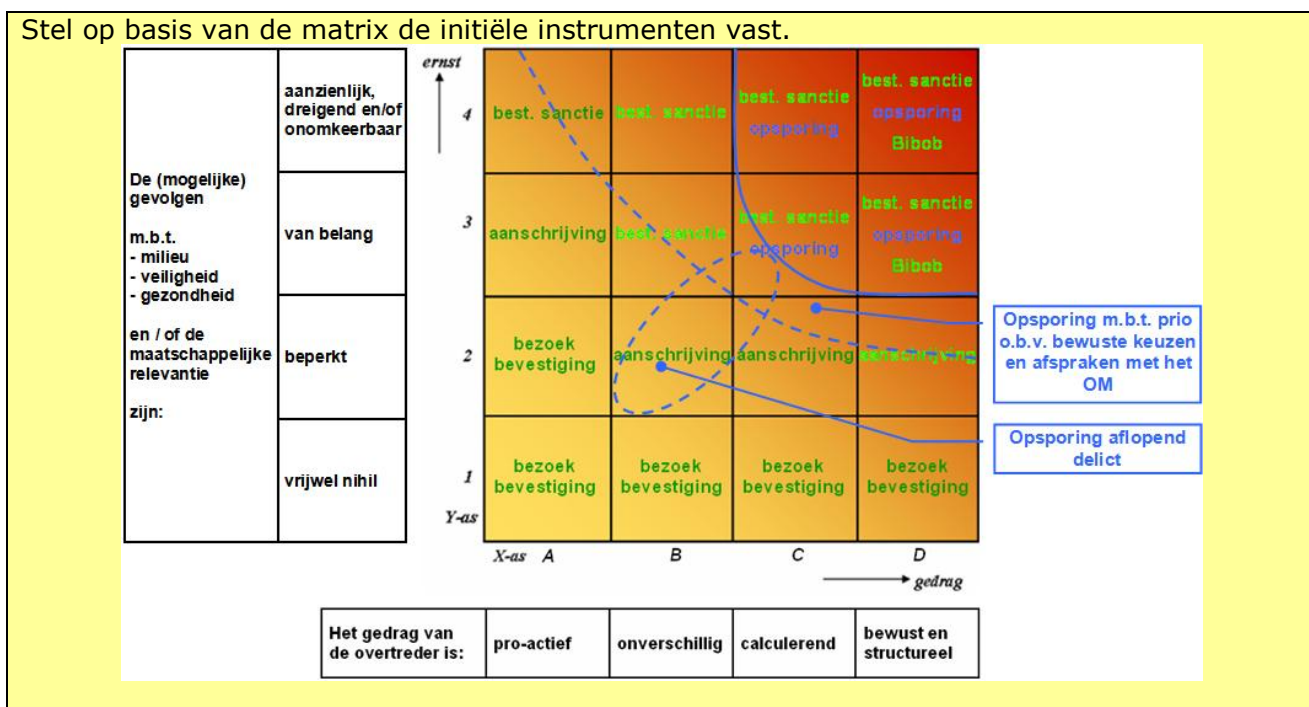
Deze omstandigheden zorgen ervoor dat de overtreding in het schema één vak naar links en/of naar beneden wordt verschoven bij verzachtende omstandigheden en andersom bij verzwarende omstandigheden. Cumulatie van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, vertikaal of diagonaal op.

Verzwarende argumenten:	<i>één cel naar boven en/of rechts</i>
• Spoedeisend karakter, vanwege onomkeerbaarheid ²⁴ van de gevolgen.	↑
• Directe gevolgen zijn beperkt, maar groter risico op ernstigere gevolgen duidelijk aanwezig, bijvoorbeeld: Er is sprake van een aanmerkelijk risico op een zwaar ongeval, maar het heeft feitelijk niet plaatsgevonden. Dit betekent dat de overtreding wordt geclassificeerd als 3 op de Y-as. Zou het ongeval plaats hebben gevonden, dan valt de overtreding in 4.	↑
• De overtreding is een herhaalde en/of voortdurende overtreding.	↗
• Bij de overtreding zijn fraudeaspecten aan de orde (vervalsens certificaten, analysestaten, rapporten etcetera of het opzettelijk achterwege laten van informatie)	→
• De overtreding kan de gezondheid schaden van omwonenden of toezichthouders	↑
• De overtreder heeft een "moet kunnen houding", de gevolgen laten hem onverschillig en neemt hij op de koop toe.	→
• De overtreding heeft geleid tot een onjuist beeld of onjuiste besluitvorming door het bevoegd gezag	↑
• De overtreding heeft geleid tot financiële schade voor de overheid of heeft belangen van derden (omwonenden, concurrerende bedrijven) geschaad.	↑
• De overtreding komt reeds op een zodanige schaal voor dat cumulatie van ongewenste effecten kan optreden.	↗
• De gevolgen van de overtreding beperken de controle of maken dit onmogelijk.	→ of ↗
• Naar aanleiding van een voorval vindt verontreiniging, schade of hinder plaats:	
○ De overtreder moet worden gedwongen om adequate maatregelen te nemen.	→
○ De overtreder ruimt slechts de gevolgen op, maar neemt geen maatregelen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen.	-

²⁴ Bij de gevolgen van de overtredingen die al ernstig en onomkeerbaar zijn, zal de verzwarende geen invloed hebben, omdat dit al de zwaarste categorie betreft. Deze verzwarende is relevant, daar waar de gevolgen minder ernstig lijken, maar niet herstelbaar, bijvoorbeeld omdat bodemlagen onherstelbaar zijn beschadigd.

Verzachtende argumenten:	<i>één cel naar beneden en/of links</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Naar aanleiding van een voorval vindt verontreiniging, schade of hinder plaats: <ul style="list-style-type: none"> ◦ De overtreder is niet onverschillig, calculerend of een bewuste structurele overtreder, maar neemt adequate maatregelen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen. ◦ De maatregelen zijn adequaat ten einde de gevolgen te beperken en ongedaan te maken. • Een ander bevoegd gezag heeft al bestuursrechtelijk handhavend opgetreden tegen de overtreding. Bij handhavend optreden gaat het om een daadwerkelijk opgelegde sanctie, dus niet om een waarschuwing. 	<p>←</p> <p>↓</p> <p>↓</p>
• Volledige legalisatie ²⁵ van de handeling is een redelijke mogelijkheid.	↙

Stap 3



Stap 4

- De doorlopen stappen en de verzwarende of verzachtende argumenten, worden verifieerbaar en transparant vastgelegd.
- Op grond van de initiële instrumenten, zoals 'bestuurlijke sanctie', wordt bepaald welk specifiek middel wordt ingezet, bijvoorbeeld de last onder dwangsom of bestuursdwang en dergelijke.

²⁵ Volledige legalisatie gaat verder dan 'vergunbaar', omdat ook de wijze van uitvoering van maatregelen c.q. voorzieningen op dat moment normconform moet zijn. Wanneer de voorzieningen en/of maatregelen (nog) niet adequaat zijn, is er geen sprake van volledige legalisatie. Daarmee vervalt de grond voor het verzachtende argument.

BIJLAGE 6 STRAFBAARSTELLING OVERTREDINGEN REGELGEVING BODEMENERGIE

In de schema's 4.2, 5.2 en 6.2 is in de rechterkolom opgenomen welke (vergunning)voorschriften zijn overtreden indien het betreffende controlepunt niet wordt nageleefd. Hieronder zijn de wetsartikelen opgenomen en is vermeld waar de strafbaarstelling van de bepalingen is te vinden in de Wet op de economische delicten (WED). Artikel 1a van de WED is onderverdeeld in subnummers (1 tot en met 3) die ook wel worden aangeduid met categorieën.

Regelgeving	Artikel	Omschrijving	Delegatiebepaling	WED Art. / cat.
Hoofdstuk 2 Bbk	15	Verbod op werkzaamheden zonder erkenning	11.2, lid 1 (jo lid 3) Wm	1a / 2
	16	Verbod gebruik en ter beschikking stellen van onbetrouwbaar resultaat werkzaamheden	11.2, lid 1, (jo lid 2, onder g en h) Wm	1a / 2
	17	Verbod belangenverstremgeling	11.2, lid 1, (jo lid 3) Wm	1a / 2
	18	Verbod uitvoeren werkzaamheden in strijd met normdocument	11.2, lid 1 (jo lid 4) Wm	1a / 2
	19	Meldplicht faillissement en surseance van betaling	11.2, lid 1, (jo lid 4, onder c) Wm	1a / 2
	20	Meldplicht intrekking of schorsing van certificaat of accreditatie	11.2, lid 1, (jo art 11.3, onder b) Wm	1a / 2
	22	Verbod gegevens van niet erkende persoon of instelling te verstrekken aan bestuursorgaan	11.2, lid 1, (jo art 11.3, onder b) Wm	1a / 2
Waterwet	6.4	Verbod op handelen in strijd met de aangevraagde vergunning of handelen zonder vergunning	Nvt	1a / 1
	6.20 lid 3	Verbod op handelen in strijd met de vergunningvoorschriften	nvt	1a / 1
Wet bodembescherming	13	Gebod op zorg- en herstelplicht bodem bij (dreigende) bodemverontreiniging	nvt	1a / 1
	27	Meldplicht bodemverontreiniging	Nvt	1a / 2
Provinciale milieuverordening	X	Verbod op handelen zonder of in strijd met onthefing	1.2 lid 1 Wm	1a/1 voor zover aangeduid als strafbare feiten in de PMV

BIJLAGE 7 TOEZICHTHOUDENDE BEVOEGDHEDEN

Deze bijlage hoort bij de hoofdstukken 4, 5 en 6. Deze bijlage beschrijft de bevoegdheden waar toezichthouders over beschikken bij de uitvoering van hun toezichthoudende taken.

De bevoegdheden van toezichthouders staan opgesomd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Een toezichthouder kan in beginsel de volgende bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb gebruiken:

Art. 5:15 Awb Betreden van plaatsen

- 1. Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.*
- 2. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm.*
- 3. Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen.*

Art. 5:16 Awb Vorderen van inlichtingen

Een toezichthouder is bevoegd inlichtingen te vorderen.

Art. 5:16a Awb Vorderen identiteitsbewijs

Een toezichthouder is bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Identificatieplicht.

Art. 5: 17 Awb Vorderen van inzage

- 1. Een toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.*
- 2. Hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken.*
- 3. Indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.*

Art. 5: 18 Awb Onderzoek / opneming / monsterneming

- 1. Een toezichthouder is bevoegd zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen.*
- 2. Hij is bevoegd daartoe verpakkingen te openen.*
- 3. De toezichthouder neemt op verzoek van de belanghebbende indien mogelijk een tweede monster, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.*
- 4. Indien het onderzoek, de opneming of de monsterneming niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de zaken voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.*
- 5. De genomen monsters worden voor zover mogelijk teruggegeven.*
- 6. De belanghebbende wordt op zijn verzoek zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de resultaten van het onderzoek, de opneming of de monsterneming.*

5:19 Awb Onderzoek van vervoermiddelen / lading / inzage bescheiden / stilhouding

1. Een toezichthouder is bevoegd vervoermiddelen te onderzoeken met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft.
2. Hij is bevoegd vervoermiddelen waarmee naar zijn redelijk oordeel zaken worden vervoerd met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft, op hun lading te onderzoeken.
3. Hij is bevoegd van de bestuurder van een vervoermiddel inzage te vorderen van de wettelijk voorgeschreven bescheiden met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft.
4. Hij is bevoegd met het oog op de uitoefening van deze bevoegdheden van de bestuurder van een voertuig of van de schipper van een vaartuig te vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en naar een door hem aangewezen plaats overbrengt.
5. Bij regeling van Onze Minister van Justitie wordt bepaald op welke wijze de vordering tot stilhouden wordt gedaan.

Artikel 5:20 Awb Verplichting tot medewerking

1. Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
2. Zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, kunnen het verlenen van medewerking weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit.

Het opzettelijk niet voldoen aan een vordering van een toezichthouder is strafbaar gesteld in artikel 184 Sr.

Grondslag bevoegdheden

De bevoegdheden zoals die hiervoor zijn opgesomd kunnen niet altijd door iedere toezichthouder worden toegepast.

Allereerst is hierbij artikel 5:13 Awb van belang:

Artikel 5:13 Awb

Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Het uitgangspunt is dus:

- o Taak = bevoegdheid
- o Geen taak = geen bevoegdheid

Daarnaast is artikel 5.10 lid 3 van de Wabo van belang.

Artikel 5.10 lid 3 Wabo

Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wet bepaalde binnen hun ambtsgebied zijn eveneens belast de bij besluit van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders of andere met de uitvoering van de betrokken wet belaste bestuursorganen aangewezen ambtenaren.

Bevoegdheid om toezicht te houden op Kwalibo-regeling

De vraag is in hoeverre toezichthouders van gemeenten, waterschappen en provincies bevoegd zijn om toezicht te houden op verplichtingen die bij of krachtens hoofdstuk 2 Besluit bodemkwaliteit zijn gesteld. Meer in het bijzonder: zijn deze toezichthouders bevoegd om inlichtingen te vorderen omtrent personen en bedrijven die een bodemenergiesysteem aanleggen, bijvoorbeeld om vast te stellen of de betrokken bedrijven beschikken over een erkenning? Deze vraag speelt vooral op het moment dat men op een locatie aan een toezichthouder weigert de namen te geven van de betrokken bedrijven, of op een andere manier weigert medewerking te verlenen.

De bevoegdheid om inlichtingen te vorderen (en zo nodig met een dwangmiddel af te dwingen) is een bevoegdheid die toezichthouders hebben. Volgens de Awb is een toezichthouder degene die krachtens wettelijk voorschrift is belast met toezicht (artikel 5:11 Awb). Hoofdstuk 2 van het Bbk is gebaseerd op hoofdstuk 11 Wet milieubeheer. In artikel 5.10 lid 3 Wabo is bepaald dat met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wet bepaalde **binnen hun ambtsgebied** de ambtenaren zijn belast die bij besluit van GS en B&W of andere met de uitvoering van de betrokken wet belaste bestuursorganen daartoe zijn aangewezen.

Met "de betrokken wet" wordt bedoeld een van de wetten genoemd in artikel 5.1 Wabo (onder andere Wet milieubeheer). Met andere woorden: de toezichthouders van de desbetreffende gemeente en provincie zijn bevoegd toezicht uit te oefenen op alle wettelijke verplichtingen die bij of krachtens de Wm en de overige in artikel 5.1 Wabo genoemde wetten zijn gesteld.

Daarbij geldt uitdrukkelijk wel dat het B&W respectievelijk GS de ambtenaren moeten hebben aangewezen als toezichthouder voor hoofdstuk 11 Wm. Tevens geldt uiteraard dat de toezichthouders alleen bevoegd zijn voor inrichtingen die binnen de gemeente / provincie zijn gelegen. Dit betekent derhalve dat de toezichthouder van de gemeente of provincie die een controle uitvoert op een bodemenergiesysteem, tevens bevoegd is om toezicht te houden op de verplichtingen die bij of krachtens hoofdstuk 2 Bbk zijn gesteld. Deze toezichthouder kan van de betrokkenen vorderen dat zij inlichtingen verstrekken omtrent zaken die binnen het kader van Kwalibo vallen.

Het is dus niet zo dat alleen het bevoegd gezag voor het bodemenergiesysteem de toezichthouders kan aanwijzen. Om te voorkomen dat de regelgeving op dit punt te ingewikkeld wordt heeft de wetgever bewust ervoor gekozen om dit open te laten. Illustratief is een passage uit de Memorie van Toelichting bij de Wabo:

"Uit het vorenstaande komt naar voren dat het in nogal wat situaties noodzakelijk is, dat meer bestuursorganen gelijktijdig bevoegd zijn om toezicht op de naleving uit te laten oefenen door daartoe door hen aangewezen toezichthouders. In beginsel zou het mogelijk zijn om bij wettelijk voorschrift precies aan te geven voor welke situaties ambtenaren mogen worden aangewezen door bestuursorganen met het doel toezicht op de naleving uit te oefenen. Dit leidt echter tot een zeer gecompliceerde regeling. De gangbare wijze van aanwijzing van toezichthouders is immers gericht op specifieke bij het besluit tot aanwijzing aan te duiden regelgeving."

BIJLAGE 8 INTERVENTIEMIDDELEN

Paragraaf 2.6 bevat een beschrijving van het handhavend optreden. Deze bijlage beschrijft de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke interventiemiddelen die het bevoegd gezag kan inzetten na constatering van een overtreding.

Inleiding

Het bestuur richt zich met bestuursrechtelijke handhaving primair op de toekomst. Strafrechtelijke handhaving richt zich primair op het verleden. De handhavingsinstrumenten van het bestuur zijn er op gericht om de overtreder te dwingen de overtreding te staken en/of de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Het strafrecht is met name bedoeld om de overtreder te straffen voor zijn fouten, gemaakt in het verleden. Hiermee wordt (mede) beoogd om te voorkomen dat het nog een keer gebeurt: niet alleen door de overtreder (verdachte), maar ook voor anderen die wellicht in de verleiding komen om ook de fout in te gaan. De laatste jaren krijgt het bestuur steeds meer strafrechtelijke instrumenten om ook straffend op te kunnen treden, zoals de bestuurlijke boete en de strafbeschikking.

Bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten

Bevoegdheid tot bestuursrechtelijke sancties

Alleen het bevoegd gezag is bevoegd tot het opleggen van bestuursrechtelijke sancties. Een ambtenaar is daartoe alleen bevoegd als hij/zij daarvoor is gemandateerd.

Bestuursrechtelijke interventiemiddelen

Hieronder worden de volgende bestuursrechtelijke interventiemiddelen behandeld:

1. Waarschuwingsbrief
2. Last onder bestuursdwang
3. Rauwelijkse bestuursdwang
4. Last onder dwangsom
5. Preventieve bestuursdwang / dwangsom
6. Bestuurlijke boete en strafbeschikking

Ad 1 Waarschuwingsbrief

Een waarschuwingsbrief kan in plaats van een last onder bestuursdwang/dwangsom worden toegepast. Dit kan tijdens het controlebezoek of naar aanleiding van een controle (achteraf). In de waarschuwingsbrief staat vermeld dat bij een nieuwe constatering van de overtreding een sanctie wordt toegepast (last onder bestuursdwang/dwangsom).

Een waarschuwingsbrief is geen beschikking (niet op rechtsgevolg gericht). Er staan dan ook geen rechtsmiddelen tegen open.

Ad 2 Last onder bestuursdwang

Onder last onder bestuursdwang verstaat men de herstelsanctie. Dit houdt in:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (artikel 5:21 Awb).

Met het feitelijk handelen (zie punt b) zorgt een bestuursorgaan er zelf voor dat een overtreding wordt beëindigd. Het bestuursorgaan doet dit bijvoorbeeld door het stilleggen van werkzaamheden of het afzetten en verzegelen van een terrein (artikel 5:28 Awb). Als de toepassing van bestuursdwang dat vergt is het ook mogelijk om zaken mee te voeren en op te slaan (artikel 5:29 Awb).

Ad 3 Rauwelijkse bestuursdwang

In zeer spoedeisende gevallen kan het bevoegd gezag onmiddellijk bestuursdwang toe passen, de zogenoemde rauwelijkse bestuursdwang. Ook hiervoor dient echter wel zo snel mogelijk, achteraf na het optreden, een beschikking te worden opgesteld (artikel 5:31, tweede lid Awb). Deze vorm van bestuursdwang komt ten aanzien van de handhaving van bodemenergiesystemen vooral neer op het direct stilleggen van werkzaamheden.

Ad 4 Last onder dwangsom

Op grond van artikel 5:32 Awb kan het bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen. Ten aanzien van de meeste overtredingen kan men zonder meer kiezen voor een last onder dwangsom. Er zijn echter situaties denkbaar dat de last onder dwangsom geen geschikt instrument is. Bijvoorbeeld wanneer gezien het gevaar van de situatie, direct optreden is geboden. Volgens de Awb mag men dan ook niet kiezen voor een last onder dwangsom, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet (artikel 5:32, tweede lid).

Een last onder dwangsom is net als een last onder bestuursdwang, een beschikking. Het is een herstelsanctie. Dit houdt in:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd (zie artikel 5:31d Awb).

Ad 5 Preventieve bestuursdwang/dwangsom

In bepaalde gevallen (namelijk zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt) kan een last onder bestuursdwang of dwangsom ook preventief worden opgelegd, dus nog voordat de overtreding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden (artikel 5:7 Awb). Voorbeeld: Uit een vergunningaanvraag of melding blijkt dat een bodemenergiesysteem door een niet erkend bedrijf zal worden aangelegd. Inmiddels is de opdracht ook verstrekt aan dit niet erkende bedrijf. In zo'n geval is het zeer aannemelijk te veronderstellen dat zonder overheidsingrijpen een overtreding plaatsvindt (van artikel 18 Bbk). In dat geval is er dus sprake van een gevaar voor de overtreding die klaarblijkelijk dreigt.

Inhoud van de last onder bestuursdwang

Een last onder bestuursdwang is een besluit dat op schrift moet worden gesteld en wordt toegezonden aan de overtreder. Dit besluit (beschikking) vermeldt:

- wat de overtreding is en duidt aan wat het wettelijk voorschrift is (artikel 5:9 Awb);
- de termijn waarbinnen de overtreder maatregelen kan treffen om de uitoefening van de bestuursdwang te voorkomen (begunstigingstermijn) (artikel 5:24 Awb);
- welke maatregelen de overtreder moet treffen (artikel 5:24 Awb);
- dat de kosten van de uitoefening van de bestuursdwang op de overtreder worden verhaald (artikel 5:25, tweede lid Awb).

Een last onder bestuursdwang behoort zo exact mogelijk te omschrijven wat moet gebeuren om uitoefening van de sanctie (door of vanwege het bestuursorgaan) te voorkomen.

Inhoud van de last onder dwangsom

Een dwangsom kan geen boete zijn voor het begaan van overtredingen, maar behoort altijd gericht te zijn op:

- het beëindigen en/of ongedaan maken van een lopende overtreding, of;

- het vóórkomen van toekomstige overtredingen, die identiek zijn aan de geconstateerde overtreding (bijvoorbeeld handelen in strijd met een bepaald onderdeel van een normdocument).

De last dient er derhalve toe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding, te voorkomen. Het middel daartoe is een financiële prikkel. De dwangsom wordt vastgesteld op een bedrag ineens of op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.

In het eerste geval kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de aangeschrevene de last wordt opgelegd om de werkzaamheden voor een bepaalde dag te stoppen bij gebreke waarvan hij een dwangsom zal verbeuren van € 20.000,-.

Een voorbeeld van de tweede variant is dat de aangeschrevene de aanleg van een Bodemenergiesysteem voor een bepaalde datum moet staken en dat hij voor iedere dag dat hij na die datum het werk voortzet een dwangsom zal verbeuren van € 1000,-.

In de derde variant kan een last bijvoorbeeld inhouden dat een dwangsom van € 5000,- wordt verbeurd voor iedere keer dat een activiteit zonder erkenning wordt uitgevoerd.

Wanneer men kiest voor de tweede of de derde variant, dan dient in de last onder dwangsom een bedrag te worden opgenomen waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Bijvoorbeeld met de toevoeging "totdat een maximum van € 20.000,- is bereikt".

Indien het gaat om een voortdurende overtreding (overtreding met een continu karakter) dan kiest men voor verbeurte per tijdseenheid. Een voorbeeld hiervan is dat een bodemenergiesysteem dat illegaal (zonder vergunning) is aangelegd moet worden beëindigd of verwijderd. Zolang het bodemenergiesysteem er nog is, is er sprake van een overtreding met een continu karakter.

Indien het bevoegd gezag wil voorkomen dat nieuwe overtredingen worden begaan (herhaald) dan is de keuze 'verbeurte per overtreding'. Een voorbeeld hiervan: voor iedere keer dat men constateert dat teveel grondwater wordt onttrokken, verbeurt hij een dwangsom.

In de beschikking moet duidelijk zijn aangegeven om welke overtreding van welk wettelijk voorschrift het gaat en waarop de bevoegdheid tot het nemen van de bestuursrechtelijke maatregel is gebaseerd. De beschikking geldt als een besluit in de zin van de Awb.

Hoogte van de dwangsom

Het bedrag van de dwangsom moet in een redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging (artikel 5:32b, derde lid Awb). Het gaat hierbij om zowel het bedrag ineens, per keer of per tijdseenheid als het maximumbedrag. Het bevoegd gezag heeft een ruime mate van beleidsvrijheid om de hoogte zelf te bepalen. Rechters toetsen dit met terughoudendheid²⁶. Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom moet het bedrag in elk geval hoog genoeg zijn om effect te hebben. Het bedrag mag echter niet hoger zijn dan voor het gewenste effect nodig is. Een rol mag spelen welk financieel voordeel de overtreder behaalt bij voortzetting of herhaling van de overtreding. Het voordeel dat de overtreder reeds heeft behaald mag daarbij echter geen rol spelen²⁷.

Begunstigingstermijn

De last onder bestuursdwang/dwangsom moet een redelijke termijn bevatten, waarbinnen de overtreder de mogelijkheid wordt geboden om de overtreding ongedaan te ma-

²⁶ Zie bijvoorbeeld ABBRvS 19 september 1996, AB 1997, 91.

²⁷ Zie ABRvS 13 maart 2001, BR 2001, 591.

ken. We spreken hier van de begunstigingstermijn. In spoedeisende gevallen is de begunstigingstermijn uiteraard zo kort mogelijk. Is de zaak niet binnen de gestelde begunstigingstermijn hersteld, dan wordt de sanctie uitgevoerd. In spoedeisende gevallen kan een voorafgaande last achterwege blijven en is een begunstigingstermijn dus niet van toepassing.

Volgens de letterlijke tekst van artikel 5:32a, tweede lid, Awb is een begunstigingstermijn niet nodig bij een last die zich richt op het voorkomen van een herhaling van de overtreding. Echter, voor bepaalde gevallen kan het ook bij het voorkomen van herhaling nodig zijn om een begunstigingstermijn te stellen. Bijvoorbeeld wanneer de overtreder bepaalde voorzieningen of maatregelen moet treffen.

Ad 6. Bestuurlijke boete en strafbeschikking

Recent heeft het bestuur 2 nieuwe instrumenten voor een specifieke categorie overtredingen ter beschikking gekregen, namelijk de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Beide instrumenten hebben tot doel om de overtreder te straffen voor fouten gemaakt in het verleden. Hiermee beweegt het bestuur zich op strafrechtelijk terrein.

De instrumenten verschillen ook van elkaar. De bestuurlijke boete ligt geheel in handen van het bestuur en wordt afgehandeld door de bestuursrechter als degene die de boete krijgt opgelegd het er niet mee eens is. Bij de bestuurlijke strafbeschikking daarentegen legt een (buitengewoon) opsporingsambtenaar van een bestuursorgaan een boete op, maar als de overtreder het er niet mee eens is, dan komt de zaak alsnog bij de strafrechter.

Een algemene regeling van de bestuurlijke boete is opgenomen in titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht (artikelen 5.4.1.1 en volgende). De bestuurlijke boete kan pas aan de orde zijn als een bijzondere wet deze van toepassing verklaart. In de milieuwetten wordt deze mogelijkheid nog niet geboden, maar gemeenten hebben wel de keuze om voor overtredingen van de Algemene Politieverordening voor dit instrument te kiezen. Hierbij gaat het om (kleine) overlastfeiten in de openbare ruimte. Bijvoorbeeld het verkeer aanbieden van huishoudelijk afval en het weggooien van afval op straat.

De bestuurlijke strafbeschikking is geregeld in het Wetboek van strafvordering (artikel 257a en volgende). Dit instrument is van toepassing op dezelfde feiten (zoals hiervoor aangeduid) als voor de bestuurlijke boete. Een bestuursorgaan moet kiezen tussen de strafbeschikking of de bestuurlijke boete. Ook de politie kan voor deze feiten de bestuurlijke strafbeschikking opleggen. Dit komt in de plaats van de politietransactie (het bonnenboekje). Om te voorkomen dat beide organisaties achter dezelfde feiten aangaan, moeten goede afspraken tussen politie en bestuur worden gemaakt.

Het is denkbaar dat in de toekomst de feiten waarvoor een bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd, wordt uitgebreid met meer milieufeiten, zoals bijvoorbeeld overtredingen van de Waterwet.

Meer informatie over de bestuurlijke strafbeschikking is te vinden in de Aanwijzing OM-afdoening (2011A001) van het college van Procureurs-Generaal d.d. 10 januari 2011, in werking tredend 1 maart 2011 (te vinden op de website van het OM: www.om.nl).

Strafrechtelijke handhavinginstrumenten

Naar aanleiding van een geconstateerd strafbaar feit of naar aanleiding van een aangifte (bijvoorbeeld van een toezichthouder/inspecteur die niet zelf over opsporingsbevoegdheid beschikt) kan een (algemeen of buitengewoon) opsporingsambtenaar een proces-verbaal (PV) opstellen. Het PV is bedoeld om de vervolging van de overtreder (de verdachte) te starten. De opsporingsambtenaar zendt het door hem opgestelde PV naar het

OM. Op grond van het PV neemt de officier van justitie de beslissing of hij al dan niet over gaat tot vervolging van de verdachte. Soms is nader onderzoek nodig. De verdachte die wordt vervolgd kan 1) het bedrijf zijn (de rechtspersoon), 2) de bestuurder van de rechtspersoon (opdrachtgever of feitelijk leidinggever) en/of 3) medewerkers die de overtreding (feitelijk) hebben begaan.

Proces-verbaal

Uit het PV moet door middel van feiten of omstandigheden blijken dat de verdachte datgene heeft gedaan of heeft willen doen dat volgens de wet een strafbaar feit is. Het PV geldt immers als een bewijsmiddel tegen de verdachte. Uiteraard vormen de constateringen van de verbalisant (redenen van wetenschap), de verklaringen van de verdachte en eventuele getuigen, alsmede de schriftelijke bewijsmiddelen de belangrijkste inhoudelijke componenten van een PV.

Indien een toezichthouder strafrechtelijk (door middel van opsporing) verkregen informatie wil gebruiken bij de bestuursrechtelijke handhaving, dan dient het OM daarvoor eerst toestemming te geven. Een schriftelijk verzoek daartoe moet duidelijk aangeven welke informatie men wenst en voor welk doel men het wil gebruiken.

Dagvaarding

Wanneer wordt overgegaan tot vervolging krijgt de verdachte van het strafbare feit een dagvaarding. Afhankelijk van het strafbare feit volgt een zitting voor de (economische) politierechter of de (economische) meervoudige kamer van de rechtbank. Als de rechter vindt dat er voldoende bewijs is dat de verdachte het strafbare feit (= gedraging) heeft gepleegd dan legt hij een straf op. Bij grote zaken wordt doorgaans binnen 2 weken na de behandeling ter zitting schriftelijk vonnis gewezen. Bij kleinere zaken, die dienen voor de economische politierechter, wordt meestal direct na de behandeling van de zaak mondeling vonnis gewezen. Deze rechter kan evenwel ook besluiten schriftelijk vonnis te wijzen, bijvoorbeeld als hij bedenktijd nodig heeft of juridische argumenten die op zitting naar voren zijn gekomen wil nakijken. De straf kan een (deels voorwaardelijke) gevangenisstraf, taakstraf of geldboete inhouden, maar het is ook mogelijk dat winst (dat ook kan bestaan uit een bedrag dat bespaard is), die de veroordeelde door het plegen van de strafbare feiten heeft gemaakt, wordt ontnomen (zogenoemde pluk-ze-wetgeving). Voor economische delicten, waartoe milieudelicten behoren, kunnen nog andere sancties worden opgelegd: zie hierna.

Transactie

In plaats van vervolging kan de officier van justitie ook een transactievoorstel doen aan de verdachte (schikking). Dit voorstel kan bijvoorbeeld inhouden dat het OM afziet van vervolging, indien de verdachte een bepaald geldbedrag betaalt en/of aan andere voorwaarden voldoet. Indien de verdachte met het voorstel instemt en aan de voorwaarde(n) heeft voldaan, kan hij niet meer voor het strafbare feit worden vervolgd. De verdachte heeft dan de vervolging afgekocht. Het voldoen aan een transactievoorstel is niet aangemerkt als een strafrechtelijke veroordeling, omdat de zaak niet aan de rechter wordt voorgelegd.

Strafbeschikking (OM – afdoening: zie ook hiervoor)

Sinds kort beschikt de officier van justitie ook over de mogelijkheid een strafbeschikking op te leggen voor bepaalde strafbare feiten. Wanneer de verdachte niet tijdig tegen de beschikking in verzet komt, dan geldt dit besluit van de officier van justitie wel als een rechterlijke veroordeling.

Strafrechtelijke sancties bij economische delicten

Milieudelicten vallen onder de Wet op de economische delicten (WED). Deze wet kent mogelijkheden voor de strafrechter om sancties en maatregelen op te leggen, die beter

zijn afgestemd op de strafbare gedraging dan de sancties in het 'gewone' strafrecht. Naast de reguliere hoofdstraffen – gevangenisstraf, geldboete en taakstraf - kan de strafrechter – meestal op vordering van de officier van justitie, ook bijkomende straffen of maatregelen opleggen. Deze straffen of maatregelen kunnen grote gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van de verdachte. Zo kan de strafrechter bijvoorbeeld de onderneming van de verdachte voor maximaal één jaar geheel of gedeeltelijk stilleggen of een herstelmaatregel opleggen. Deze maatregelen hebben vooral tot doel om de situatie te herstellen ('reparatoir' karakter) in plaats van te bestraffen en dat doet denken aan de bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. In dit geval dient de veroordeelde zelf de maatregelen te nemen. Doet hij dit niet dan pleegt hij (wederom) een economisch delict. Het is niet zo dat de politie (of een bijzondere opsporingsdienst, zoals de IVW) of de officier van justitie de maatregel dan zelf neemt en de kosten op de veroordeelde zal (proberen) te verhalen, zoals wel het geval is bij bestuursdwang.

Voorlopige maatregel (artikel 28 en 29 WED)

Zowel de officier van justitie als de strafrechter kan een voorlopige maatregel opleggen, voorafgaand aan de (inhoudelijke) behandeling van de zaak ter zitting. Deze mogelijkheid is gebonden aan strenge eisen. De officier kan de verdachte bevelen zich te onthouden van bepaalde handelingen (bijvoorbeeld om herhaling te voorkomen) of bepaalde zaken te laten liggen (bijvoorbeeld een partij grond waarvan het vermoeden bestaat dat die op een verkeerde locatie terecht komt) indien er

- ernstige bezwaren zijn tegen de verdachte ('verdenking') ;
- een onmiddellijk ingrijpen moet vereist zijn ('spoedeisend belang').

In het proces-verbaal, waarin – lopende het strafrechtelijk onderzoek – aan de officier van justitie verzocht wordt een voorlopige maatregel op te leggen, dienen de feiten waaruit blijkt dat aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan, te zijn opgenomen.

Het (gebrek aan) optreden door het bestuur, kan bij de tweede eis (spoedeisend belang) wel eens spanningen opleveren. De voorlopige maatregel kan voor maximaal 6 maanden worden opgelegd. Deze termijn kan niet worden verlengd. De zaak behoort binnen deze termijn op zitting te zijn aangebracht en berecht.

De rechter kan verder gaan dan de officier. Hij kan zelfs bevelen – op vordering van de officier van justitie - de gehele of gedeeltelijke onderneming (waarin het economisch delict wordt vermoed te zijn begaan) van de verdachte stil te leggen. Ook deze voorlopige maatregel kan voor maximaal 6 maanden worden opgelegd en kan één maal door de rechtbank met 6 maanden worden verlengd.

De verdachte kan tegen de voorlopige maatregelen van officier en rechter in hoger beroep gaan bij het gerechtshof. Hiermee kan ook de uitvoering van deze maatregelen langer op zich laten wachten dan de (spoedeisende) situatie vereist. In die gevallen kan de rauwelijkse bestuursdwang (zonder begunstigingstermijn: zie hiervoor) een meer geschikt instrument zijn.

BIJLAGE 9 SFEEROVERGANG TOEZICHT - OPSPORING

Deze bijlage hoort bij paragraaf 2.6 en bevat een beschrijving van de sfeerovergang tussen toezicht en opsporing.

Inleiding

Onder sfeerovergang wordt verstaan de overgang van toezicht naar opsporing of andersom.

Bij een sfeerovergang hoort een andere 'pet', een andere wettelijke basis voor het gebruik van bevoegdheden, soms ook andere bevoegdheden. Dit kan soms leiden tot onduidelijkheid of onzekerheid over het gebruik van informatie, die is vergaard met de 'verkeerde' pet op. Over dit onderwerp bestaan nog wel eens misverstanden, zodat het goed lijkt de zaken eens op een rij te zetten.

Deze bijlage is bestemd voor toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst van het bestuursorgaan, die in hun dagelijkse praktijk te maken kunnen krijgen met sfeerovergang.

Uitgangspunt

Toezicht en opsporing hebben ieder hun eigen 'gereedschapskist' aan bevoegdheden. De toezichtbevoegdheden zijn voornamelijk te vinden in de Awb en de Wabo. De opsporingsbevoegdheden staan in de Wet op de economische delicten (WED) en het Wetboek van Strafvordering (Sv).

Welke gereedschapskist in een bepaald geval gebruikt wordt is afhankelijk van het doel dat met gebruik van het gereedschap wordt beoogd. Met andere woorden: de rechtmatigheid van het toepassen van toezicht- of opsporingsbevoegdheden is afhankelijk van de bedoeling van degene die ze gebruikt.

Sfeerovergang

Het Functioneel parket definieert sfeerovergang als volgt: "van sfeerovergang of sfeercumulatie is sprake indien de toepassing van de toezichtbevoegdheid leidt tot de bevestiging, dat er sprake is van een strafbare overtreding van de wet op grond waarvan de toezichtsbevoegdheid is verleend, waardoor administratief²⁸ toezicht kan overgaan in opsporing c.q. bestaat naast opsporing. Er is dan sprake van twee afzonderlijke handhavingssferen (te weten bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving). Zodra in het kader van het toezicht een aanwijzing aanwezig is voor het begaan (zijn) van economische delicten kan er sprake zijn van een basis voor opsporing en dan is er reeds sprake van sfeercumulatie en / of van sfeerovergang."

Het kan zijn dat bij een toezichtsactie blijkt dat er vermoedelijk een strafbaar feit is/wordt gepleegd. Dat kan reden zijn om over te gaan van toezicht naar opsporing. Dit hoeft echter niet. Ook bij een verdenking in de zin van artikel 27 Sv of bij een aanwijzing in de zin van de WED, kan prima worden gekozen om toezicht uit te blijven oefenen en geen strafrechtelijk traject in te zetten. Dat gebeurt ook regelmatig. De bevoegdheden blijven dan gebaseerd op Awb/Wabo. Kiest men ervoor om wel strafrechtelijk verder te gaan (in plaats van of naast het bestuurlijke spoor) dan moet voor dat strafrechtelijke traject de gereedschapskist van WED/Sv worden gebruikt. In dat geval moet daarom aan de verdachte de cautie worden gegeven.

De informatie die is verkregen in het toezichtstraject kan zonder meer worden gebruikt in het strafrechtelijk vervolg. Een mogelijke uitzondering is de verklaring die de verdachte heeft afgelegd op basis van de mededelingsplicht van art 5:16 Awb. De jurisprudentie

²⁸ 'Administratief toezicht' is een wat ouderwetse aanduiding voor toezicht door het bestuur (voorheen: 'de administratie').

hierover is complex²⁹. Aangezien een dergelijke situatie niet vaak voorkomt (hoe vaak maakt u gebruik van art 5:16 Awb?) gaan we in dit document hier niet nader op in. Raadpleeg in een dergelijk geval een handhavingsjurist.

Het kan ook zijn, dat een strafrechtelijke actie bestuurlijk wordt voortgezet. Dit kan bijvoorbeeld omdat de zaak strafrechtelijk niet rond is te krijgen of omdat OM en bestuur samen beslissen dat het de beste optie is. De zaak wordt dan voortgezet met behulp van de toezichtbevoegdheden. De informatie die is verkregen in het strafrechtelijke traject mag niet zomaar worden gebruikt. De officier van justitie moet deze informatie ter beschikking stellen aan het bevoegd gezag. Het bestuursorgaan kan dit (schriftelijk) aan het OM verzoeken. Het OM beslist vervolgens op basis van het nut-en-noodzaak-criterium of de informatie beschikbaar wordt gesteld.

Duale aanpak

Vaak is het juist goed om strafrechtelijk optreden en toezicht³⁰ parallel aan elkaar uit te voeren. Strafrecht is immers punitief (straf voor gedrag in het verleden) en bestuursrecht reparatoir (voorkomen van nieuwe overtredingen). Het is raadzaam om voor beide trajecten verschillende organisaties en/of personen te gebruiken. Voor de toezichthouder en opsporingsambtenaar is het dan duidelijk welke rol zij hebben. De informatie-uitwisseling kan plaatsvinden zoals hierboven omschreven.

Détournement de pouvoir

De keuze voor de goede gereedschapskist is essentieel: toezichtbevoegdheden voor het toezicht houden, opsporingsbevoegdheden voor het opsporen. Gebeurt dit niet, dan is er sprake van misbruik van bevoegdheden, oftewel détournement de pouvoir.

Documenteren

Om vervelende discussies bij de rechter te vermijden is het raadzaam om goed te documenteren wanneer en waarom er een sfeerovergang heeft plaatsgevonden en op welke wijze documenten zijn verkregen. Daarmee kan een eventueel verwijt van détournement de pouvoir worden gepareerd. Dit verwijt zal in de meeste gevallen weinig of geen gevolgen hebben (zie hieronder), maar de overheid moet het goede voorbeeld geven en zich dus ook aan de regels houden.

Gevolgen van gebreken in de sfeerovergang

Gebreken in de sfeerovergang kunnen gevolgen hebben voor de afloop van de zaak. In principe kunnen gebreken tot niet-ontvankelijk verklaren van het OM, bewijsuitsluiting en matiging van de straf leiden. Van belang is in hoeverre de belangen van de verdachte/betrokkene geschaad zijn. Zolang bevoegdheden worden gebruikt uit de Awb/Wabo en WED is hiervan niet gauw sprake. Deze bevoegdheden overlappen elkaar immers bijna volledig, met uitzondering van de spreekplicht in het toezicht en de cautieplicht in de opsporing. Dat wordt uiteraard anders als bevoegdheden uit Sv gebruikt gaan worden in het toezicht.

Ook als de cautie (art. 29 lid 2 Sv) ten onrechte niet is gegeven, betekent dat niet zonder meer dat een vervolgens afgelegde verklaring niet voor het bewijs mag worden gebruikt. Volgens de strafrechter kan een dergelijke verklaring niettemin aan het bewijs bijdragen indien de overtreder door het ontbreken van een cautie niet is benadeeld. Dit is onder meer het geval indien een advocaat bij het verhoor aanwezig is geweest.³¹

²⁹ EHRM 25 februari 1993, NJ 1993, 485 (Funke), EHRM 17 december 1996 NJ 1997, 699 (Saunders), EHRM van 3 mei 2001 (J.B.), BNB 2002/26,

³⁰ Even afgezien van de bestuurlijke boete, die is wel punitief en kan daarom niet samenlopen met strafrechtelijk vervolging.

³¹ HR 16 november 1982, NJ 1983, 283 en HR 13 september 1988, NJ 1989, 454.

Gegevens die in de toezichtsfase (art. 5.16 of 5.17 Awb) zijn verzameld (dus zonder verdenking), kunnen als bewijs voor een latere strafzaak worden gebruikt.³²

Het vorderen van gegevens en bescheiden (met aanwijzing) volgens art. 19 WED kan ook zonder cautie. Ook indien uit deze gegevens blijkt dat er sprake is van een overtreding, bijvoorbeeld het lozen van niet toegestane stoffen of boven de daarvoor gestelde waarden.

De rechter is overigens geneigd om de toezichthouder/opsporingsambtenaar een zekere beoordelingsvrijheid te geven als het gaat om het bepalen van het moment van sfeerovergang. Dit bevat immers een subjectief element terwijl de ambtenaar ook nog eens in de drukte van een handhavingsactie snel moet 'omschakelen'.

Voorbeeld

Een toezichthouder die tevens BOA is, voert een controle uit bij de aanleg van een bodemenergiesysteem. Tijdens een gesprek met een medewerker van het bedrijf dat het bodemenergiesysteem aanlegt, krijgt hij een vermoeden dat het bedrijf de bodem heeft verontreinigd zonder daarvan een melding te doen aan de provincie. Dit is op grond van de Wed een strafbaar feit. Op dat moment staat hij voor de volgende keuzes:

1. doorgaan met (uitsluitend) toezicht houden;
2. stoppen met toezicht houden en over gaan op opsporing;
3. zowel doorgaan met toezicht houden als ook strafrechtelijk optreden.

Bij het bepalen van de keuze moet het doel van zijn handelen bepalend zijn.

Ad 1.

Er is geen sprake van sfeerovergang. Hij gaat gewoon door met toezichthouden en gebruikt daarbij zo nodig de bevoegdheden uit de Awb.

Ad 2.

Er is wel sprake van sfeerovergang. Hij gebruikt vanaf nu zo nodig de bevoegdheden uit de WED en Sv. De informatie uit de toezichtsfase kan hij gebruiken voor de opsporing, met mogelijk een beperking ten aanzien van verklaringen die verplicht zijn afgelegd op basis van artikel 5:16 Awb. Als dit het geval is moet hij de handhavingsjurist raadplegen omtrent de bruikbaarheid van de verklaringen.

Ad 3.

Deze variant kan gemakkelijk tot onduidelijkheid en onzekerheid leiden.

De toezichthouder/BOA gaat door met toezicht houden (toezichtspet) en gebruikt daarbij de bevoegdheden uit de Awb, inclusief artikel 5:16 Awb. De gecontroleerde kan nog steeds gedwongen worden een verklaring af te leggen.

Daarnaast gaat hij opsporen op basis van zijn bevoegdheden uit de WED en Sv (opsporingspet). Hij geeft de verdachte de cautie alvorens zijn verklaring op te nemen.

De informatie verkregen in het toezichtstraject kan worden gebruikt in het opsporingsonderzoek, maar weer met een eventuele restrictie ten aanzien van de gedwongen afgelegde verklaring. De informatie verkregen in het opsporingstraject kan de officier van justitie ter beschikking stellen aan het bestuursorgaan in het kader van de bestuurlijke handhaving.

³² HR 19 september 2006 LJN AV1141.