

3 Toezicht en handhaving

3.1 *Evaluatie Nota Toezicht en Handhaving 2013*

In deze paragraaf wordt teruggeblikt naar de afgelopen planperiode. Onderdeel van die terugblik is een evaluatie van de handhavingsdoelen.

3.1.1 Handhavingsdoelen 2013

In de Nota Toezicht en Handhaving 2013 zijn zes handhavingsdoelen opgenomen. Sommige van die doelen zijn *prestatie-indicatoren*, terwijl andere doelen handelen over de *wijze waarop* het toezicht wordt uitgevoerd.

Hieronder worden de doelen uit 2013 opgesomd, met daarachter een korte evaluatie.

1. *Na (her)controle voldoet minimaal 95% van alle gecontroleerde bedrijven aan de voorschriften* – Om deze doelstelling te halen mag voor maximaal 5% van de gecontroleerde bedrijven een bestuurlijke sanctie, worden opgelegd. Op basis van 1700 controles (gegevens 2013) komt dat neer op maximaal 85 gevallen waarin het bedrijf na (her)controle niet aan de voorschriften voldoet en dus een bestuurlijke sanctie nodig is.
Het jaarlijks aantal opgelegde bestuurlijke sancties is al jaren kleiner dan 85. Daarmee is het percentage bedrijven dat na controle of hercontrole aan de voorschriften voldoet groter dan 95% en is aan deze doelstelling voldaan.
2. *Na het inzetten van bestuursrechtelijke maatregelen voldoet 100% van de gecontroleerde bedrijven aan de voorschriften* – De gedachte achter deze doelstelling is dat *alle* bedrijven waaraan een bestuurlijke sanctie wordt opgelegd (maximaal 5% van de gecontroleerde bedrijven, zie onder 1.), na uitvoering en intrekking van de sanctie, voldoen aan voorschriften. In de meeste gevallen bestond de sanctie uit een last onder dwangsom, maar in sommige – ernstige – gevallen is een last onder bestuursdwang opgelegd.
In geen enkel geval is gebleken dat na het opleggen van een bestuurlijke sanctie de overtredingen voortduurden. Dat betekent dat na het inzetten van dergelijke sancties 100% van de gecontroleerde bedrijven aan de voorschriften voldoet. Daarmee is aan deze doelstelling voldaan.
3. *Toezicht en handhaving zijn op de eerste plaats gericht op de risico's en effecten op het gebied van veiligheid en gezondheid. Deze kernpunten zijn uitgewerkt in de in dit plan geformuleerde prioriteiten, accenten en aandachtspunten* – Een evaluatie van de prioriteiten, accenten en aandachtspunten is uitgewerkt in de volgende paragraaf.
4. *Toezicht en handhaving vinden op een eenduidige manier plaats. Vergelijkbare gevallen worden gelijk behandeld* – Alle bedrijfsprocessen op het gebied van toezicht en handhaving zijn nauwkeurig vastgelegd in het kwaliteitsmanagementsysteem. Toezicht en handhaving worden steeds uitgevoerd aan de hand van de vastgelegde bedrijfsprocessen. Het (geautomatiseerde) informatiesysteem is daarop gebaseerd.
Het kwaliteitsmanagementsysteem van de ODMH is gecertificeerd volgens de norm ISO 9001. Sinds 2011 wordt de ODMH jaarlijks geaudit of wordt gewerkt volgens de vastgelegde

processen. Op die manier wordt gewaarborgd dat toezicht en handhaving op steeds op eenzelfde, eenduidige manier plaatsvindt.

5. *Toezicht en handhaving worden op een effectieve en efficiënte manier uitgevoerd. Het naleefgedrag van de gecontroleerde speelt daarbij een rol* – Om toezicht en handhaving effectief en efficiënt uit te voeren, worden keuzes gemaakt. Die keuzes zijn afhankelijk van het milieurisico. Voor het bepalen van het milieurisico maakt de ODMH gebruik van een eigen risicomodel dat periodiek wordt geactualiseerd (zie paragraaf 3.2.1 en 3.2.2, en Bijlage 1). Om het naleefgedrag van de gecontroleerde mee te laten wegen bij de vaststelling van het milieurisico, dient in het risicomodel een *bonus-malusregeling* te worden verwerkt. Vanwege de korte planperiode van de vorige nota en de overgang naar een nieuw automatiseringssysteem, is het risicomodel nog niet aangepast en doorgeschoven naar de voorliggende periode (zie paragraaf 3.3.2).
6. *Toezichts- en handhavingsinformatie wordt geheel digitaal vastgelegd* – Sinds januari 2014 beschikken alle toezichthouders over een tabletcomputer. Daarmee worden alle bevindingen van een controle (tekst en afbeeldingen) ter plaatse vastgelegd. Na afloop van de controle worden die bevindingen in het informatiesysteem geladen, waarna met die bevindingen een bevestigingsbrief wordt geschreven en een milieubevindingenrapport wordt samengesteld. Daarmee wordt alle informatie met betrekking tot toezicht en handhaving digitaal vastgelegd. (zie paragraaf 3.3.2).

3.1.2 Terugblik Bedrijven en Landbouw

Een van de kernpunten van de Nota Toezicht en Handhaving 2013 waren onder meer de aspecten veiligheid en gezondheid (zie onder paragraaf 3.1.1 onder 3.). Die kernpunten zijn destijds uitgewerkt in enkele projecten en aanpassingen.

Hieronder worden die projecten en aanpassingen nogmaals genoemd, met daarachter een korte evaluatie:

1. *Categorie 1-bedrijven* – Het toezicht op *categorie 1-bedrijven* wordt pas uitgevoerd na klachten of andere signalen. Voor één bijzondere categorie 1-inrichtingen, namelijk de propaantanks, is er voor gekozen om het toezicht op dat type inrichtingen alsnog periodiek uit te voeren. Reden voor die verandering is het veiligheidsrisico dat niet-naleving van de afstandseisen en installatievoorschriften met zich meebrengt. Daarom worden alle propaantanks in de regio – gefaseerd – omgezet naar inrichtingen van de milieucategorie 2. Zo'n omzetting vindt plaats nadat de tank door een toezichthouder is gecontroleerd. Daarna vindt periodieke controle plaats zoals is vastgelegd in de toezichtstrategie.
2. *Logistieke bedrijven met gevaarlijke stoffen* – In de afgelopen planperiode is ervaring opgedaan met het *buiten kantoor* uitvoeren van controles bij distributiebedrijven en grote productiebedrijven. Inmiddels is deze manier van controleren een reguliere vorm van toezicht geworden (zie paragraaf 3.3.2).
3. *Loonbedrijven* – Bij deze branche is afgelopen planperiode gezamenlijk gecontroleerd met toezichthouders van de afdeling Expertise (zie paragraaf 3.1.3 en 3.4.1). Die manier van samenwerken bleek weinig efficiencyvoordelen te hebben. Verder bleek dat het naleefgedrag bij deze branche problematisch is/blijft. Daarom zal ook in de komende planperiode extra (toezichts)aandacht nodig zijn voor loonbedrijven (zie paragraaf 3.3.2).

4. *Bonus malus* – Zie onder (zie paragraaf 3.3.2).
5. *Bovengrondse opslag van huisbrandolie* – De afgelopen planperiode zijn de huisbrandolietanks die geen onderdeel zijn van een inrichting, projectmatig gecontroleerd. Uit de controles bleek dat projectmatig inspecteren een prima manier is om toezicht te houden op de naleving van de milieuregels bij de opslag van huisbrandolie. In de toekomst zal eenzelfde vorm van toezicht voor dergelijke tankinstallaties worden herhaald.

3.1.3 Terugblik toezicht grondstromen

Sinds 2000 wordt in de regio structureel toezicht gehouden op grondstromen. Inmiddels is veel ervaring opgedaan met de prioritering van de aanpak van overtredingen in het grondverzet. Hiermee kunnen accenten worden verlegd. De afgelopen jaren was de opslag van grond één van de prioriteiten. Er is een lijst aangelegd met bedrijven die grond in opslag hebben waarbij onderscheid is gemaakt in 3 categorieën: 1. hoofdzakelijk grondopslag; 2. grondopslag is een nevenactiviteit, maar wel aanzienlijke hoeveelheid; en 3. geringe hoeveelheid grond in opslag. Toezicht op categorie 1 gebeurt door de *toezichthouder Besluit bodemkwaliteit (Bbk)*. Het streven was om in het geval van de 2^e categorie gezamenlijke controles uit te voeren (toezichthouder Wm en toezichthouder Bbk). Dit is wel gebeurd maar in de praktijk bleek het dikwijls efficiënter om toch afzonderlijk te controleren. Toezicht op categorie 3 wordt uitgevoerd door de toezichthouders Wm.

In 2014 is voor het eerst bij enkele grondverzetbedrijven een administratieve controle uitgevoerd. Na evaluatie van deze controles zal worden bepaald of dit in ongewijzigde vorm een vervolg krijgt.

3.2 Probleemanalyse

Bij toezicht en handhaving op milieuregelgeving worden keuzes gemaakt: niet elk (potentieel) milieurisico kan met evenveel inzet worden aangepakt. Daarom moet inzicht worden verkregen in de verschillende milieurisico's om daarmee vervolgens een prioritering in de toezichts- en handhavingstaken aan te brengen. Bij milieurisico moet niet alleen worden gedacht aan *veiligheidsrisico's* in de zin van de kans op een ramp, maar ook aan andere vormen zoals aantasting van de leefbaarheid, de volksgezondheid en de natuur door emissies van geur, geluid of stoffen.

Door het uitvoeren van een probleemanalyse (of *risicoanalyse*) worden de milieurisico's in kaart gebracht. De probleemanalyses van deze nota bestaan uit een beschrijving van de bestaande risicomodellen en actualisatie daarvan. Een risicomodel is namelijk niet onveranderlijk. Zo kunnen nieuwe inzichten leiden tot andere prioriteiten of andere accenten, die uiteindelijk resulteren in andere of aangepaste keuzes. Op die manier kunnen toezicht en handhaving worden *gestuurd*.

De ODMH voert toezichts- en handhavingstaken uit op vier verschillende taakvelden: bedrijven, landbouw, grondstromen en geluid. Voor elke taakveld is een probleemanalyse uitgevoerd. Verreweg het grootste deel van de toezichts- en handhavingstaken wordt uitgevoerd voor het taakveld bedrijven.

3.2.1 Bedrijven

Risicomodel

De toezichts- en handhavingstaken voor het taakveld Bedrijven bestaan voornamelijk uit het controleren van niet-agrarische bedrijven (feitelijk: *inrichtingen* in de zin van de Wet milieubeheer) op de naleving van milieuvoorschriften. De milieurisico's voor zulke *inrichtingen* lopen sterk uiteen: van een kleine bakker of slager tot een industrieel bedrijf dat bijna een volledig industrieterrein beslaat. Omdat die verschillen in milieurisico's groot zijn is het juist voor dit taakveld belangrijk dat de juiste prioriteiten worden gesteld. Die prioritering komt tot uiting in de verschillende controlefrequenties (zie paragraaf 3.3.2). Bedrijven met een hoog milieurisico worden vaker gecontroleerd dan bedrijven met een laag milieurisico.

Om het milieurisico van een bedrijf vast te stellen, wordt gebruik gemaakt van een risicomodel waar al enkele jaren gebruik van wordt gemaakt (zie Bijlage 1). Het model is gebaseerd op het uitgangspunt dat bepaalde activiteiten en technische voorzieningen leiden tot een verhoging van het milieurisico. Aan elke activiteit of voorziening die in het model is genoemd is een vaste score verbonden. Die scores zijn hoger naar mate een activiteit of voorziening een groter milieurisico met zich meebrengt.

Het totale milieurisico van een bedrijf wordt bepaald door de som van de scores van de activiteiten en voorzieningen van het bedrijf. Ook hier geldt weer hoe hoger de score, des te groter het milieurisico is van het bedrijf. Door dit model kan voor elk bedrijf *afzonderlijk* het milieurisico worden vastgesteld.

Naast technische voorzieningen en activiteiten speelt ook de juridische status een rol bij het vaststellen van het milieurisico. De reden hiervoor heeft te maken met het onderscheid dat de wetgever maakt in meldingsvrije, meldingsplichtige en vergunningsplichtige inrichtingen. Meldingsvrije

en meldingsplichtige inrichtingen verrichten veelvoorkomende activiteiten waarvoor *algemene* regels gelden. Specifieke regels of een *uitvoerige* omgevingstoets zijn voor dergelijke bedrijven niet nodig. Vergunningplichtige inrichtingen verrichten bijzondere activiteiten of gebruiken bijzondere installaties die vragen om *specifieke* voorschriften of nader onderzoek over de inpasbaarheid van de activiteiten. Het spreekt vanzelf dat dergelijke vergunningplichtige inrichtingen een bijzonder of hoger milieurisico hebben, waardoor die bedrijven ook hoger scoren in het risicomodel.

Andere criteria die ook een rol spelen in het risicomodel zijn het klachtenpatroon, het energieverbruik en de vraag of de activiteiten vallen onder speciale regelgeving in het kader van externe veiligheid.

Actualisatie risicomodel en toezichtstrategie

Milieurisico's zijn aan verandering onderhevig. Zo kunnen branches of bedrijven met bepaalde installaties structureel ander naleefgedrag vertonen, of kunnen nieuwe inzichten leiden tot een andere kijk ten aanzien van bepaalde milieurisico's. Ook veranderingen in wet- en regelgeving kunnen invloed hebben op het risicomodel. Om die reden is het belangrijk dat het risicomodel up-to-date blijft.

De ODMH heeft het risicomodel geëvalueerd en heeft vooruitgeblikt naar veranderingen in de komende planperiode. Uit die evaluatie en vooruitblik zijn de volgende *thema's* gekomen. Aan de hand daarvan zal het risicomodel of de toezichtstrategie worden aangepast. De systematiek van het model, te weten het verbinden van scores aan milieurelevante activiteiten, zal worden gehandhaafd.

- *Luchtwassers en natte koeltorens* – Voor dergelijke installaties geldt een jaarlijkse rapportageverplichting vanwege het feit dat de installaties milieubelastend zijn en mogelijk een groter milieurisico met zich meebrengen. Luchtwassers en natte koeltorens zouden daarom in het risicomodel moeten worden opgenomen.
- *Agrarische bedrijven* – Landbouwbedrijven zijn op dit moment nog niet opgenomen in het risicomodel. Voor zulke bedrijven geldt op dit moment nog een vaste controlefrequentie van 2 of 5 jaar. Inmiddels zijn de milieuregels voor landbouwbedrijven geïntegreerd in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Verder beschikken dergelijke bedrijven ook over installaties en voorzieningen die zijn opgenomen in het risicomodel. Om die reden is het wenselijk dat ook de risico's van de agrarische bedrijven worden ingeschaald aan de hand van het risicomodel. Voor agrarische loonwerkbedrijven geldt dat voor die branche – gelet op milieurisico's op het gebied van grondstromen en gevaarlijke stoffen, en gelet op het zwakke naleefgedrag voor wat betreft gedragsvoorschriften – een controlefrequentie van ten minste eenmaal per 2 jaar noodzakelijk is (zie ook paragraaf 3.3.2).
- *Tandartsen* – Gezien het goede naleefgedrag en de milieubelasting van deze branche kan het milieurisico voor tandartsenpraktijken lager worden ingeschaald.
- *Opslagtanks* – Tot 2015 mogen voor de opslag van brandstoffen niet-gecertificeerde tanks worden gebruikt. Het is wenselijk om na afloop van het overgangsrecht projectmatig te controleren of gebruik wordt gemaakt van gecertificeerde tanks.
- *Zwembaden* – Badinrichtingen maken gebruik van gevaarlijke stoffen die veelal worden opgeslagen in tanks. Die gevaarlijke stoffen kunnen met elkaar reageren. Dat levert een verhoogd milieurisico op, wat niet tot uitdrukking komt in het risicomodel. Het is wenselijk het gebruik van gevaarlijke stoffen in zwembaden, eventueel in combinatie met grote bezoekersaantallen, in het model te verwerken.

- *Uitfasering HCFK's* – Vanaf 2015 is het verboden koelinstallaties bij te vullen met middelen die chloorfluorkoolwaterstoffen bevatten (HCFK's). Het is wenselijk om in de komende planperiode daaraan extra aandacht te besteden.
- *Bodem in Midden-Holland* – In de regio Midden-Holland is de draagkracht van de bodem slecht en bovendien zettingsgevoelig (zie paragraaf 3.2.3). Het risico op bodemverontreiniging is daarom voor bepaalde activiteiten in de regio groter. Bij ongelijke zettingen kunnen ondergrondse leidingen namelijk afbreken en kunnen vloeistoffen in de bodem geraken. Voorbeelden van activiteiten waarvoor in deze regio een verhoogd risico geldt zijn onder andere opslag van stoffen in ondergrondse tanks, olie-benzine-afscheiders, bedrijfsrioleringen en bodemenergiesystemen. Bewustwording van het verhoogde risico bij dergelijke activiteiten is en blijft noodzakelijk.
- *Milieubeschermingsgebieden voor grondwater* – Bewustwording van de mogelijke milieuschade bij overtreding van bodembeschermende voorschriften in milieubeschermingsgebieden voor grondwater en daarmee samenhangend meer nadruk op de bepalingen uit de Provinciale Milieuverordening bij het toezicht op gemeentelijke inrichtingen in milieubeschermingsgebieden voor grondwater. Om die reden is het wenselijk de ligging van een inrichting in een dergelijk gebied mee te laten wegen in het risicomodel.

3.2.2 Landbouw

Risicomodel

Hoewel landbouwbedrijven ook *bedrijven* zijn, wordt het toezicht op dergelijke inrichtingen sinds 2009 uitgevoerd door een team van gespecialiseerde toezichthouders. Zij zijn op de hoogte van de specifieke problemen in de branche.

Het huidige risicomodel voor het taakveld Landbouw is anders ingericht dan dat voor bedrijven. Voor landbouwbedrijven geldt grofweg dat elke landbouwsector in een bepaalde vaste milieurisicocategorie is ingedeeld. Alle landbouwbedrijven in een sector vallen daarmee in dezelfde risicocategorie, ongeacht de aan- of afwezigheid van bepaalde milieurelevante voorzieningen of installaties.

Er zijn drie verschillende milieurisico-categorieën, namelijk *beperkt*, *middelgroot* en *groot*. Aan elke risicocategorie is een vaste controlefrequentie verbonden (zie onder Toezichtstrategie). Hieronder wordt aangegeven welke landbouwsectoren onder de verschillende milieurisico-categorieën vallen.

Beperkt

Onder de milieurisico-categorie *beperkt* vallen de volgende landbouwsectoren:

- *Melkrundveehouderijen* – Het aantal milieubelastende voorzieningen en installaties bij dergelijke bedrijven is meestal beperkt: een dieselolietank en een eventueel een mestbassin. Bij deze branche is ook het (eventuele) verschil tussen de gemelde/vergunde dieren aantallen en de werkelijke dieren aantallen van belang.
- *Kleinschalige intensieve veehouderijen (zgn. stoppers)* – Deze bedrijven hebben een plan ingediend om te stoppen met de bedrijfsvoering voor 2020.
- *Boomkwekerijen* – Deze sector is vooral in en rondom Boskoop gevestigd. Dit type bedrijven bestaat doorgaans uit een perceel waarop het gewas wordt geteeld met een kleine loods

waarin bestrijdingsmiddelen worden opgeslagen. Andere voorzieningen en installaties zijn in de regel niet aanwezig.

Middelgroot

Onder de milieurisico-categorie *middelgroot* vallen de volgende landbouwsectoren:

- *Glastuinbouwbedrijven* – Bedrijven in deze sector beschikken meestal over meerdere technische installaties of voorzieningen die in meer of minder mate milieubelastend zijn, zoals een warmte-krachtkoppeling, stookinstallaties, een omgekeerde osmose-installatie, opslag van vloeibare meststoffen en de opslag van bestrijdingsmiddelen.
- *Intensieve veehouderij* – Dergelijke bedrijven huisvesten veel dieren op een klein oppervlak. Daarom beschikken zulke bedrijven over installaties, bijvoorbeeld luchtwassers, om de emissies te beperken. Aan het gebruik van die installaties zijn milieuvoorschriften verbonden. Strikt toezicht op de naleving daarvan is belangrijk om overlast en emissies te voorkomen. Alle agrarische bedrijven met IPPC-installaties in de regio vallen onder deze milieurisico-categorie.

Groot

Grote glastuinbedrijven – bijvoorbeeld bedrijven met een grote oppervlakte, of met meer of grotere installaties dan gebruikelijk – vallen onder de milieurisicocategorie *groot*.

Verder zijn er nog alternatieve bedrijfsvormen zoals kinderboerderijen, zorgboerderijen en hobbyboeren. Afhankelijk van de grootte worden deze bedrijven ingedeeld in een van de bovengenoemde categorieën. In deze meeste gevallen zal het risico *beperkt* zijn.

Integratie met het risicomodel Bedrijven

Sinds 1 januari 2013 zijn de milieuvoorschriften voor agrarische bedrijven opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Daarmee is het onderscheid tussen agrarische en niet-agrarische AMvB's komen te vervallen. Voor veel installaties en voorzieningen gelden nu dezelfde milieuregels, ongeacht of de bedrijfsactiviteiten agrarisch zijn of niet. Om die reden is het wenselijk dat ook het onderscheid in risicomodellen tussen Bedrijven en Landbouw verdwijnt. Het ligt daarom voor de hand dat de agrarische activiteiten – net als bij de wet- en regelgeving – worden opgenomen in het risicomodel van Bedrijven. De systematiek van de het risicomodel voor bedrijven – het verbinden van scores aan bepaalde milieurelevante activiteiten – zal daarbij worden gehandhaafd. Integratie met het risicomodel Bedrijven zal in 2015 plaatsvinden.

Actualisatie risicomodel en toezichtstrategie

Omdat het risicomodel voor het taakveld Landbouw in de komende planperiode wordt opgenomen in het model van Bedrijven, zal het model voor Landbouw niet meer worden aangepast. Niettemin is – net als bij Bedrijven – het risicomodel geëvalueerd en vooruit gekeken naar de komende planperiode:

- *Emissieregistratie glastuinbouwbedrijven* – Op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn glastuinbouwbedrijven jaarlijks verplicht de verbruiksgegevens aan nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen te registreren en te rapporteren aan de Uitvoeringsorganisatie Glastuinbouw en Milieu. Doel van de verplichting is om geleidelijk – in drie fasen – te komen tot een nagenoeg emissievrije lozing in 2027. In de eerste fase kunnen ondernemers de emissie beperken door beter watermanagement en slimmere inzet van aanwezige technieken.

In de periode daarna – grofweg tot 2021 – is de emissie verder te beperken door optimale inzet van de best beschikbare technieken, zoals die nu bekend zijn of op korte termijn beschikbaar zijn. Voor de periode *na* 2021 zijn naar verwachting innovaties nodig die nu nog in het stadium van fundamenteel onderzoek zitten, zoals selectieve natriumverwijdering. De Uitvoeringsorganisatie Glastuinbouw en Milieu en de Unie van Waterschappen hebben de bevoegde gezagen recent gewezen op de registratie- en rapportageplicht van glastuinbouwbedrijven en het belang van strikte naleving daarvan. Om die reden is het wenselijk om voor het houden van toezicht op het registreren en rapporteren van emissies een afzonderlijke (administratieve) controle uit te voeren.

- *Opslagtanks* – Landbouwbedrijven (met name melkrundveehouderijen) beschikken veelal over bovengrondse opslagtanks voor dieselolie. Tot 2015 is het gebruik van een niet-gecertificeerde tank toegestaan. Daarna dienen alle opslagtanks, al dan niet in gebruik bij landbouwbedrijven, voorzien te zijn van een KIWA-installatiecertificaat. Omdat het overgangsrecht in de komende planperiode afloopt is het wenselijk om projectmatig te controleren of bedrijven gebruik maken van gecertificeerde tanks.
- *Luchtwassers* – Intensieve veehouderijen maken doorgaans gebruik van biologische en/of chemische luchtwassystemen om de ammoniakemissies te beperken. Om aan de strenge ammoniakeisen te voldoen dient de stal conform de vooraf ingediende systeembeschrijving te functioneren. Deze kwaliteit wordt gewaarborgd door middel van verschillende analyses en keurings- onderhoudsrapporten.
Gelet op de milieurelevantie is het raadzaam om luchtwassers op te nemen in het nieuwe, geïntegreerde risicomodel.
- *Naleefgedrag algemeen* – Op basis van de ervaringen kan worden gesteld dat het naleefgedrag bij de veehouderijen iets is gedaald. Een reden hiervoor is waarschijnlijk te vinden in de veranderingen die dienen te worden genomen als gevolg van het Besluit huisvesting en de onzekerheden in de markt. Daardoor zijn ondernemers geneigd uitgaven voor zich uit te schuiven. Echter met ingang van 2014 moeten veehouders aan het Besluit huisvesting voldoen. Het naleefgedrag op dat gebied is echter nog onvoldoende. De ervaring leert dat vooral bij kleine veehouderijen het naleefgedrag nog niet voldoende is. Zij kiezen daarom relatief vaak voor de zogenoemde 'stoppersmaatregel'.
Om het naleefgedrag te verhogen zal de komende planperiode het toezicht op veehouderijbedrijven worden geïntensiveerd. Onderdeel van die geïntensiveerde aanpak kunnen administratieve controles en aspectcontroles zijn.

3.2.3 Bodem en archeologie

Risico's

In de regio Midden-Holland komen voornamelijk veengronden en kleigronden voor. Ten oosten van de Hollandsche IJssel en de Gouwe is het oorspronkelijke veenprofiel, dat zeer grote dikten kan bereiken, nog geheel of vrijwel geheel aanwezig. Klei komt vooral voor langs de rivieren in het gebied.

Op de klei- en veengronden kunnen archeologische vindplaatsen voorkomen. De mens ging van oudsher wonen waar het hoog en droog was en bij voorkeur in de nabijheid van water. We vinden dan ook vele archeologische vindplaatsen op de oeverwallen en stroomruggen van oude rivieren, op ontwaterde delen van hoogveenkussens, op rivierduinen enz. Aangezien de ondergrond van Midden-

Holland goed in kaart gebracht is, kunnen we inschatten waar archeologische vindplaatsen kunnen voorkomen.

Door de slechte structuur en daardoor slechte civieltechnische eigenschappen werden percelen in het verleden opgehoogd met allerlei voorhanden zijnde materialen en afvalstoffen. De bodem in Midden-Holland daalt nog steeds, op sommige plaatsen wel 1 cm per jaar. Tegenwoordig is ophoging dus nog steeds noodzakelijk om het gewenste gebruik te kunnen continueren. Het ophogen en aanvullen valt onder de werksfeer van het Besluit bodemkwaliteit.

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

De regio Midden-Holland ligt geheel onder zeeniveau, wat heeft geresulteerd in een eeuwenlange strijd tegen het water. Dit is terug te zien in de vorm van sloten, weteringen, kaden, rivieren en gemalen. Behalve voor het afvoeren van overtollig water hebben de watergangen en plassen ook een functie als natuur- en recreatiewaarde. Voor beide aspecten van waterbeheer is voldoende diepte van de watergangen van groot belang. Hiertoe dient periodiek gebaggerd te worden. Afhankelijk van de kwaliteit en de ruimte rond de watergang zijn er diverse verwijderingsmogelijkheden. Verspreidbare bagger kan op het aangrenzende perceel worden toegepast. In de praktijk is hier vaak geen ruimte voor of is het civieltechnisch niet mogelijk. Een weilanddepot conform het Besluit bodemkwaliteit is dan het enige alternatief. Na ontwatering en rijping blijft de bagger nagenoeg altijd liggen als ophoging van het land.

Alle gemeenten in de regio hebben eigen archeologische beleidsadvieskaarten die vertaald worden in bestemmingsplannen. Afhankelijk van de omvang en de diepte van versturende ingrepen (zoals graafwerkzaamheden) in de bodem, kan een archeologisch onderzoek noodzakelijk zijn. Indien men zich hier niet aan houdt, of men graaft dieper dan is vrijgesteld, is er een groot risico dat archeologische resten onherstelbaar worden beschadigd of vernietigd.

Prioriteiten

Vanwege de slappe bodem moet er in de regio Midden-Holland veel worden opgehoogd en wordt er dus veel grond verzet. Handhaving van grondstromen is in de regio al meer dan tien jaar een speerpunt. De gehele grondstromenketen bestaat uit verschillende schakels. Bij elk van die schakels kunnen fouten worden gemaakt als gevolg waarvan de bodem verontreinigd kan raken. Door integraal samen te werken met ketenpartners is inzicht ontstaan in de meest prioritaire schakels: toepassen van grond/aanvullen, keuring/onderzoek, meldgedrag en tijdelijke gronddepots.

Vanuit het Besluit bodemkwaliteit is er geen verplichting om het toepassen van bouwstoffen te melden. In de praktijk is gebleken dat – na het opvragen van de analyserapporten – puin nagenoeg altijd een toepasbare bouwstof betreft. Toezicht op toepassingen van puin heeft daarom minder prioriteit.

Sinds 1 juli 2013 is het Wijzigingsbesluit bodemenergiesystemen in werking getreden. Dit betekent dat gemeenten bevoegd gezag zijn voor gesloten bodemenergiesystemen. De taken betreffen het beoordelen van de meldingen en de handhaving. Deze taken worden uitgevoerd door de ODMH. De komende planperiode zal ervaring worden opgedaan met deze nieuwe taken. Vooralsnog zal worden aangesloten bij de BUM (Besluitvormings Uitvoerings Methode) en HUM (Handhavings Uitvoerings Methode) van het SIKB.

Toezicht en handhaving op gebieden met archeologische waarden staat nog in de kinderschoenen en zal de komende planperiode ontwikkeld worden, zo nodig in een afzonderlijke beleidsnotitie. Gebieden die op de archeologische beleidskaarten als hoge of zeer hoge waarden zijn aangeduid, zijn het meest kwetsbaar en hebben prioriteit in de handhaving.

3.2.4 Geluid

Bij evenementen en ontheffingen zijn de geluidsniveaus vaak zo hoog, dat op voorhand kan worden gesteld dat hinder optreedt. Als deze hoge geluidsniveaus slechts een beperkt aantal maal per jaar optreden, wordt deze hinder vaak acceptabel gevonden.

Uitgangspunt is dat door het voldoen aan grenswaarden voor geluid, de hoeveelheid hinder beperkt blijft en de schade aan de gezondheid minimaal is.

Omdat vaak vooraf duidelijk is dat hinder optreedt bij de evenementen en ontheffingen, worden deze geluidsnormen zeer regelmatig gecontroleerd.

3.2.5 Handhavingsdoelen

Voor de komende planperiode zijn de volgende handhavingsdoelen geformuleerd, die zijn gebaseerd op aandachtspunten uit de probleemanalyses, de evaluatie van de vorige nota en op de met de opdrachtgevers overeengekomen werkzaamheden:

Bedrijven en landbouw

- Na controle, hercontrole en het opleggen van bestuursrechtelijke sancties, voldoen alle geïnspecteerde bedrijven aan de voorschriften die tijdens de inspecties zijn gecontroleerd.
- Voor het einde van de planperiode zijn alle bovengrondse tanks voor de opslag van vloeibare brandstoffen die bij de ODMH bekend zijn, voorzien van de vereiste certificaten.
- In de komende planperiode worden alle luchtwassers en natte koeltorens gecontroleerd op naleving van de geldende regels voor zulke installaties. Een dergelijke controle wordt ten minste eenmaal per twee jaar herhaald.
- In de komende planperiode worden alle agrarische loonwerkbedrijven gecontroleerd op naleving van de geldende regels voor zulke activiteiten. Een dergelijke controle wordt ten minste eenmaal per twee jaar herhaald.
- In de komende planperiode zal het bestaande risicomodel zodanig worden aangepast dat het naleefgedrag van bedrijven daarin een rol speelt.
- In de komende planperiode zullen de bedrijven die een stoppersmaatregel hebben ingediend tussentijds worden gecontroleerd op de door de agrariër gekozen maatregel(en).

Bodem en archeologie

- Het toezicht op grondstromen vindt plaats door de gehele grondstromenketen te betrekken.
- ODMH zorgt voor een gebiedspecifiek grondstromenbeleid, dat handhavingswaardig en handhaafbaar is.
- De komende planperiode gaat de ODMH actief ervaring opdoen met handhaving op de aanleg en ingebruikname van bodemenergiesystemen.
- De ODMH acht het van wezenlijk belang dat burgers en bedrijven zijn doordrongen van de noodzaak van veilig en duurzaam omgaan met grond en bagger. Communicatie over regelgeving, de prioriteiten en de gestelde naleefdoelen vormt daarom een vast onderdeel van de naleefstrategie in het algemeen en in het bijzonder in projecten.

3.3 Nalevingstrategie

De nalevingstrategie beschrijft de activiteiten die de ODMH, namens het bevoegd gezag, onderneemt om de naleving van de (milieu)voorschriften te bevorderen. Het *bevorderen* van de naleving kan worden bereikt door het stimuleren van de spontane naleving, het houden van het toezicht en het opleggen van sancties. Elke vorm om de naleving te verbeteren is hieronder uitgewerkt in een aparte strategie. Daarnaast wordt in de sanctiestrategie het gedoogbeleid beschreven.

In de jaarrapportages zal worden gerapporteerd over de voortgang van de in dit plan voorgenomen activiteiten.

Landelijke handhavingstrategie

Op 24 april 2014 is in het kader van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo de *Landelijke Handhavingstrategie* vastgesteld. Dit is een gezamenlijk product van onder meer het OM, het IPO, de VNG, het ministerie van I&M en de politie. Het uitgangspunt is dat de overheid, dat wil zeggen het bestuur en het OM, verantwoordelijk is voor het handhaven van regelgeving. Voor het bestuur volgt deze verantwoordelijkheid uit, in het bijzonder, de Algemene wet bestuursrecht en uit jurisprudentie, de zogenaamde 'beginselplicht tot handhaving'.

De gemeenten in de regio Midden-Holland passen deze *Landelijke Handhavingstrategie* toe.

Het doel van de *Landelijke Handhavingstrategie* is als volgt:

Uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM.

De Landelijke handhavingstrategie is gebaseerd op de volgende vijf uitgangspunten, die zijn afgeleid uit het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo.³

1. *Onafhankelijkheid : sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties* – Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie.
2. *Professionaliteit en vakmanschap: training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling* – Het wegen van de ernst van de bevindingen, het gedrag van de overtreder en de feiten en omstandigheden van de situatie, vereisen professionaliteit en vakmanschap van de handhaver.
3. *Betrouwbaarheid: beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen* – Handhavend optreden is – uit het oogpunt van een gelijk speelveld – zowel eerlijk tegenover degene waarvoor de norm geldt, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.
4. *Eenvoud: een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen* – Een passende interventie wil zeggen dat de interventie zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot

³ Zie wetsvoorstel *Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Kamerstukken II 2013-14, 33 872, nr. 2)

spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de degene waarvoor de norm geldt tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

5. *Gezamenlijkheid: overleg, afstemming en planmatig, en informatiegestuurd gezamenlijk optreden* – Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan.

Handhavingsinstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De *Landelijke Handhavingstrategie* brengt één lijn in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. Dat kan zijn door het opleggen van een sanctie, maar ook bijvoorbeeld door het verstekken van informatie. Daarom is de *Landelijke Handhavingstrategie* van invloed op de manier waarop sancties worden toegepast (de sanctiestrategie) en – in mindere mate – op de manier waarop toezicht wordt uitgevoerd (de toezichtstrategie).

3.3.1 Spontane naleving

Bedrijven en landbouw

De ODMH bevordert de spontane naleving van milieuvoorschriften bij bedrijven door de inzet van communicatiemiddelen. In hoofdstuk 4 is uiteengezet op welke manier die communicatiemiddelen worden ingezet.

Bodem

De regels van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) worden over het algemeen als ingewikkeld ervaren. Mede daarom hecht de ODMH aan goede voorlichting. Er worden regelmatig voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor gemeenten (civiele werken), aannemers, adviesbureaus en collega-overheden over het Bbk en het eigen beleid voor hergebruik van grond en bagger (Nota Bodembeheer). Ook is er een speciale folder ontwikkeld en is de Bodemkwaliteitskaart gepubliceerd op speciale website, waarbij grondverzet op een interactieve kaart in beeld wordt gebracht (<http://bkk.odmh.nl/>).