

Jaarverslag toezicht en handhaving 2008

Sector Handhaving

Provincie Noord-Holland

Vastgesteld Gedeputeerde Staten
26 mei 2009

1. Samenvatting	3
1.1. Inleiding	3
1.2. Handhavingstaken	3
1.3. Overige Taken	3
1.4. Regie Handhaving	4
1.5. Toezicht Andere Overheden.....	4
2. Inleiding	5
2.1. Waarom deze rapportage?.....	5
2.2. Organisatie	5
3. Resultaten uitvoering handhaving.....	6
3.1. Inleiding	6
3.2. Resultaten	7
3.2.1. Wet milieubeheer (Wm).....	7
3.2.3. Samenwerking	8
3.2.4. Besluit Risico Zware Ongevallen '99 (BRZO).....	9
3.2.5. Vuurwerkbesluit (Vwb).....	10
3.2.6. Wet bodembescherming (Wbb)	11
3.2.7. Groene wetgeving	13
3.2.8. Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz)	13
3.2.9. Wegen en vaarwegen	14
3.3. Overige Taken	15
3.3.1. Kwaliteitsimpulsen.....	15
3.3.2. Piketdienst	15
3.3.3. Gedoogbeleid	16
3.3.4. Milieucriminaliteit.....	17
4. Regie Handhaving: Professionalisering en kwaliteitszorg.....	18
Kwaliteitszorg	18
Conferentie in 2008.....	18
Handhavingsestafette	18
Handhavingsarrangement Functioneel Parket en Noord-Holland	18
Samenwerking Strafrecht en Bestuursrecht	19
Communicatie	19
5. Toezicht Andere Overheden.....	20
5.1. Inleiding	20
5.2. Financieel toezicht bij gemeenten	20
5.3. Publiekrechtelijke regelingen en privaatrechtelijke taakbehartiging	20
5.4. Financieel toezicht in 2008	21
Bijlagen	22
Bijlage A Praktijkvoorbeelden handhaving.....	23
Bijlage B Begrippen	27
B1. Toezicht en handhaving	27
B2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties.....	27
B3. Groene wetgeving	28
Bijlage C Beleidsdoelstellingen	29

1. Samenvatting

1.1. Inleiding

In het Handhavinguitvoeringsprogramma 2007-2008 (HUP) ¹ zijn voor het jaar 2008 een aantal doelstellingen opgenomen. In de Lentenota 2008 is aangegeven dat de doelstelling voor het aantal controles 80% van het geplande aantal uit het HUP is. In deze rapportage wordt hieraan getoetst. Tevens wordt ingegaan op de kwaliteitsimpulsen die door de sector zijn ondernomen.

1.2. Handhavingstaken

In deze rapportage wordt gerapporteerd op basis van het aantal uitgevoerde toezichtbezoeken en controles, processen-verbaal en dwangsommen. Daarnaast wordt gerapporteerd over de naleving van voorschriften. Hierbij wordt gemeten aan de naleving van wet- en regelgeving aan de hand van de eerste controles die worden uitgevoerd. Het gaat daarbij dus om de "spontane" naleving van voorschriften. Als de doelstelling voor het naleefgedrag van de voorschriften 80 % is, dan wil dat zeggen dat van de 100 gecontroleerde voorschriften, er 80 spontaan worden nageleefd. Tegen het niet naleven van de overige 20 voorschriften wordt vanzelfsprekend opgetreden.

Het naleefgedrag voor de taakvelden Wet milieubeheer (Wm) en de Wet bodembescherming (Wbb) voldoet ruimschoots aan de doelstellingen. Voor het Vuurwerkbesluit (Vwb) en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) voldoet het naleefgedrag niet aan de doelstelling.

Voor handhaving in het kader van Groene wetten en Wegen en vaarwegen is het niet zinvol om resultaten voor het naleefgedrag weer te geven. Alleen voorschriften die overtreden worden zijn geregistreerd. Daardoor zou een naleefscore van 0% ontstaan.

In 2008 zijn in totaal 19 gedoogbeschikkingen afgegeven, twee meer dan in 2007.

1.3. Overige Taken

Voor het doorgeven van milieuklachten en buitengewone bedrijfsomstandigheden (meldingen) is het Servicepunt SHV ingesteld. In 2008 is het Servicepunt 24 uur per dag bereikbaar geweest. Het aantal behandelde klachten en meldingen bedroeg 5.093. Dit is een stuk minder dan de 5.500 stuks die waren verwacht.

¹ Handhavinguitvoeringsprogramma provincie Noord-Holland 2007-2008, bestuurlijk vastgesteld 19 december 2006

In het laatste kwartaal zijn enkele onderzoeken en operationele analyses naar milieucriminaliteit uitgevoerd. Tevens is gestart met een eerste branchebrede tactische analyse van de afvalsorteerbedrijven.

1.4. Regie Handhaving

De provincie heeft een regietaak met betrekking tot professionalisering van de milieuhandhaving en de coördinatie van de samenwerking binnen de milieuhandhaving. In 2008 heeft een continuering van de samenwerkingsverbanden plaatsgevonden. De in de afgelopen jaren opgezette milieudiensten zijn verankerd in het werkveld en laten hun meerwaarde zien in de uitvoering van gemeentelijke milieutaken en de samenwerking tussen de partners.

Vanuit de Bestuursovereenkomst Milieuhandhaving zijn in 2008 verschillende activiteiten ondernomen. Naast de jaarlijkse ambtelijke en bestuurlijke conferentie is het provinciaal Samenwerkingsprogramma uitgevoerd. Daarnaast is het politieke speerpunt "afstemming bestuursrecht – strafrecht" opgepakt. Ten slotte zijn, in het kader van de professionalisering van de handhaving, toetsingen uitgevoerd van de door de partners aangeleverde jaarstukken. Het beeld dat hieruit naar voren komt is wisselend. Er zijn slagen gemaakt maar de situatie is nog voor verdere verbetering vatbaar. In 2009 maakt deze toetsing onderdeel uit van het project "audits kwaliteitsborging".

1.5. Toezicht Andere Overheden

Als financieel toezichthouder richt de provincie zich op kwaliteitsborging en bewaking van de financiële processen binnen gemeenten. Hiertoe worden alle gemeentebegrotingen geanalyseerd en vinden bestuurlijke gesprekken plaats. In januari stond ook de uitvoering van een landelijk onderzoeksthema centraal. Voor 2008 was het thema "duurzaam financieel evenwicht". Ook in 2009 zal dit onderwerp van onderzoek zijn. In 2008 is voor 53 Noord-Hollandse gemeenten een analyse opgesteld.

Het preventieve financiële toezicht gold in 2008 voor de navolgende gemeenten: Bussum, Naarden, Muiden, Weesp, Bennebroek, Bloemendaal, Andijk, Medemblik, Wervershoof en Bergen. De laatst genoemde gemeente ondervond het preventieve toezicht vanwege haar slechte financiële positie. De overige gemeenten vielen onder deze toezichtvorm in verband met voorgenomen fusies.

2. Inleiding

2.1 Waarom deze rapportage?

Jaarlijks presenteert Gedeputeerde Staten een jaarverslag toezicht en handhaving aan Provinciale Staten waarin de handhavingtaken en resultaten worden beschreven en toegelicht. Deze rapportage geeft een integraal overzicht van de resultaten. In deze rapportage wordt onder het begrip handhaving zowel preventief als repressief optreden verstaan. Het verslag beschrijft de resultaten over het jaar 2008.

2.2 Organisatie

Alle handhavingtaken binnen de provincie Noord-Holland worden uitgevoerd door de sector Handhaving. Deze sector vormt samen met de sector Vergunningen en de sector Subsidies, de directie Subsidies, Handhaving en Vergunningen (SHV).

De sector Handhaving is onderverdeeld in drie units: Industrie, Branches en Omgeving. Naast de drie units zijn er twee teams: het team Regie Handhaving en het team Toezicht Andere Overheden. De units Industrie en Branches houden zich bezig met handhaving van de Wet milieubeheer. De unit Branches draagt daarnaast zorg voor de handhaving van het Vuurwerkbesluit en de administratieve ondersteuning voor alle drie de units. De Groene wetten², de Wet bodembescherming, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en de regelgeving met betrekking tot Wegen en vaarwegen zijn ondergebracht bij de unit Omgeving.

Het team Regie Handhaving houdt zich onder andere bezig met de regie op en de professionalisering van handhaving en de samenwerking tussen de partners in Noord-Holland.

Het team Toezicht Andere Overheden is verantwoordelijk voor het financieel toezicht op andere overheden en verzorgt advisering rondom publiekrechtelijke taakbehartiging en de toetsing van privaatrechtelijke belangen.

² Zie tevens bijlage B3

3. Resultaten uitvoering handhaving

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de uitvoering per wettelijke taak besproken. In het landelijk traject "Professionalisering van de Milieuhandhaving" is door ons een aantal meetbare doelstellingen vastgesteld. Deze doelstellingen zijn in termen van "naleefgedrag" beschreven. Onder naleefgedrag wordt verstaan: het verrichten of juist nalaten van de handelingen waartoe men, ter voorkoming van het ontstaan van één of meer negatieve effecten, krachtens wet- en regelgeving verplicht is³.

Deze doelstellingen zijn opgenomen in het "Handhavingsuitvoeringsprogramma provincie Noord-Holland 2007-2008". In het HUP zijn onze prioriteiten met betrekking tot de milieuhandhaving opgenomen. Het geeft daarnaast inzicht in de concrete activiteiten (o.a. aantallen controles) en de hiervoor benodigde capaciteit.

De doelstellingen hebben betrekking op het naleefgedrag van kernvoorschriften en overige voorschriften (in de praktijk is gebleken dat het onderscheid tussen aanvullende voorschriften en resterende voorschriften weinig zinvol is). De in het HUP vastgestelde meetbare doelstellingen zijn:

- Naleefgedrag van de kernvoorschriften is minimaal 65% voor handhaving Branches, 75% voor handhaving Industrie, 75% voor bodemtaken en 70% voor zwem- en grondwater.
- Naleefgedrag van de overige voorschriften is minimaal 60%, voor handhaving Branches, 70% voor handhaving Industrie, 65% voor bodemtaken en 60% voor zwem- en grondwater.

In het HUP zijn naast doelstellingen voor naleefgedrag, ook doelstellingen voor aantallen controles opgenomen.

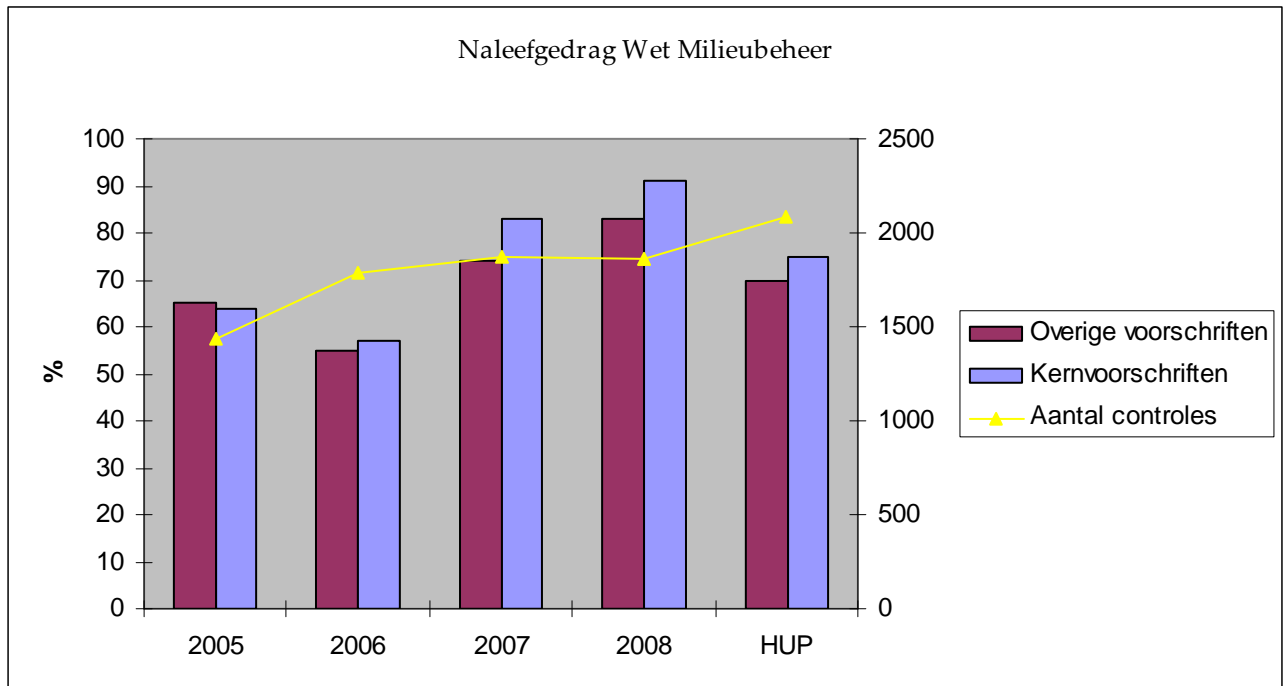
In de Lentenota 2008 is aangegeven dat de doelstelling voor het aantal controles 80% van het geplande aantal in het HUP bedraagt. Hierdoor ontstond tijd en ruimte voor meer diepgang in de controles waardoor de prioriteiten beter kunnen worden onderzocht. Bijvoorbeeld door administraties, afvalstoffenboekhoudingen en bedrijfsprocessen in het geheel – in plaats van op onderdelen – te onderzoeken. De VROM-inspectie heeft ons aanbevolen ook aandacht te besteden aan de kwalitatieve impulsen. In deze rapportage wordt hierop ingegaan. Ook in de rapportage over 2009 en verder zal hieraan aandacht worden besteed.

³ Definitie naleefgedrag volgens Handhavingsuitvoeringsprogramma provincie Noord-Holland 2007-2008, bestuurlijk vastgesteld 19 december 2006

3.2 Resultaten

3.2.1. Wet milieubeheer (Wm)

De provincie Noord-Holland is onder andere belast met de handhavingtaken bij circa 550 bedrijven met een door ons verleende Wm-vergunning. De resultaten ten aanzien van het naleefgedrag van de voorschriften in het kader van de Wet milieubeheer zijn weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1: Naleefgedrag en aantal controles Wm

Uit de cijfers blijkt dat het naleefgedrag van zowel kernvoorschriften als overige voorschriften in 2008 ruimschoots voldeed aan de doelstellingen. Ook is het naleefgedrag van zowel kernvoorschriften als overige voorschriften verder verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren.

Het aantal handhavingcontroles dat in 2008 in het kader van de Wet milieubeheer is uitgevoerd, bedroeg in totaal 1862. Dit was 90% van de 2080 geplande controles uit het HUP. De doelstelling uit de Lentenota (80% realisatie van HUP) is daarmee ruim gehaald.

3.2.2. Sancties

In 2008 zijn iets meer processen-verbaal opgemaakt dan in 2007. Hieruit is op te maken dat het naleefgedrag ten opzichte van 2007 ongeveer gelijk is gebleven.

Tabel 1: Sancties opgelegd naar aanleiding van geconstateerde overtredingen

	Wet milieubeheer
Proces-verbaal	63
Dwangsom	20

Naar aanleiding van de processen verbaal zijn in 2008 boetes opgelegd variërend in hoogte tussen € 450,- en € 5.000,-. Vier zaken (waarvan drie voor overtredingen van het Vuurwerkbesluit) zijn door het Openbaar Ministerie geseponeerd. Redenen hiervoor was dat het misdrijf volgens het OM te klein was om te vervolgen (gering feit).

Wanneer bij nacontrole van een overtreding blijkt dat deze niet beëindigd is, krijgt het betreffende bedrijf een "vooraankondiging dwangsom". Deze vooraankondiging heeft in veel gevallen al het gewenste resultaat; overtredingen worden alsnog ongedaan gemaakt. Het feitelijk opleggen van een definitieve dwangsom is dan ook in veel gevallen niet noodzakelijk. In 2008 zijn twintig dwangsommen daadwerkelijk opgelegd. In 2007 waren dat er nog twaalf.

In 2008 zijn 54 dwangsomcontroles uitgevoerd. Bij tien bedrijven zijn daarbij overtredingen geconstateerd en is besloten om de dwangsom te innen. De dwangsommen worden geïnd zolang de overtreding voortduurt. In enkele gevallen betaalden bedrijven meerdere malen de opgelegde dwangsom. In 2008 ging het om bedragen tussen € 300,- en € 25.000,- en werd in totaal € 123.900,- geïnd. Dat is ongeveer € 4.000,- minder dan in 2007 maar ruim een verdubbeling ten opzichte van 2006.

Bij enkele bedrijven waar de dwangsom nog steeds niet tot naleven heeft geleid is de dwangsom aanzienlijk verhoogd. In 2009 kunnen we zien wat hiervan het effect is. Gezien het aantal uitstaande dwangsommen en het aantal uitgevoerde dwangsomcontroles is er nog ruimte voor verbetering. Waar dat mogelijk is zal deze taak in 2009 een projectmatige structuur krijgen.

3.2.3. Samenwerking

Handhaven doet de provincie Noord-Holland zowel zelfstandig als in samenwerkingsverbanden. Vanuit het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) worden jaarlijks handhavingsthema's overeengekomen waarin de diverse partners gezamenlijk optrekken. In dit kader is in 2008 de ketenhandhaving verder ontwikkeld. Het voornemen is om dit onderwerp in de nabije toekomst nadrukkelijker in het toezicht te implementeren, zodat de kritische schakels en mindere nalevers binnen een keten extra aandacht krijgen.

In regionaal verband probeert de provincie zo actief mogelijk samen te werken met de verschillende partners. Dit gebeurt ter voorbereiding op een landsdekkend beeld van omgevingsdiensten. Daarnaast natuurlijk ook omdat gezamenlijk handhaven de efficiëntie en effectiviteit ten goede komt.

Voorbeelden van samenwerking in 2008 zijn:

- Samen met VROM-inspectie en Regionale Milieuteams van de KLPD (Politie) zijn elke maand afvaltransportcontroles uitgevoerd.
- Samen met een Milieudienst IJmond, Amsterdam, Zaanstad, RWS, VROM, Politie en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier is een uitvoeringsprogramma opgesteld voor het gehele Noordzeekanaalgebied.
- Ter bestrijding van stankoverlast in het Noordzeekanaalgebied is met diverse partners, waaronder het Havenbedrijf Amsterdam een draaiboek opgesteld en geïmplementeerd.
- Samen met VROM en de KLPD is een ketenonderzoek uitgevoerd naar afgedankte accu's.
- In landelijk en regionaal verband worden bij industriële inrichtingen afgestemde of gezamenlijke controles uitgevoerd in het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO).
- In landelijk en regionaal verband wordt systeemtoezicht vormgegeven. Deze vorm van toezicht richt zich minder op de overtredingen zelf maar gaat in op de interne organisatie van een onderneming om overtredingen te voorkomen. Eind 2008 heeft Gedeputeerde Staten een intentieverklaring getekend waarmee zij het landelijk traject Vernieuwing Toezicht adopteert.
- Samen met Politie, VROM, Belastingdienst, Vreemdelingenpolitie, Douane en de gemeente Haarlemmermeer is een integrale controle uitgevoerd op het autosloperijencomplex "De Liede".

In "eigen beheer" zijn projecten uitgevoerd op de onder andere;

- Opslag gevaarlijke (afval-) stoffen bij (gemeentelijke) afvaldepots,
- Acceptatie, opslag en verwerking van niet afgestoken vuurwerk
- In januari 2008 zijn het Besluit en de Regeling Algemene Regels voor Inrichtingen Milieubeheer (BARIM), in de volksmond Activiteitenbesluit, van kracht geworden. In dit kader is een project uitgevoerd waarbij is geïnventariseerd welke voorschriften voor vergunninghouders uit dat besluit van kracht werden.

3.2.4. Besluit Risico Zware Ongevallen '99 (BRZO)

Ook in 2008 is weer ingezet op het voldoen aan de maatlat BRZO. De betrokken inspecteurs hebben dit jaar hun NIM-training afgerond. Hiermee voldoen zij aan een belangrijke eis van de Maatlat. Om de kwaliteit, uniformiteit en continuïteit verder te verhogen is een samenwerkingsovereenkomst aangegaan met de provincie Zuid-Holland, de DCMR, de Milieudienst Zuid-holland Zuid en de gemeente Amsterdam. Verder hebben

enkele gemeenten in Noord-Holland (waaronder bijvoorbeeld Texel) de uitvoering van de Brzo-taken bij de provincie ondergebracht. Hier staan wederdiensten van de gemeente of een landelijk gehanteerde vergoeding tegenover.

In het inspectieprogramma voor 2008 zijn twintig provinciale en vijf gemeentelijk BRZO bedrijven opgenomen. Twee bedrijven zijn niet geïnspecteerd. Eén inspectie moest door ziekte en het ontbreken van adequate vervanging worden afgezegd. Een tweede inspectie is door de lange voorbereiding niet in 2008 uitgevoerd, maar in januari 2009.

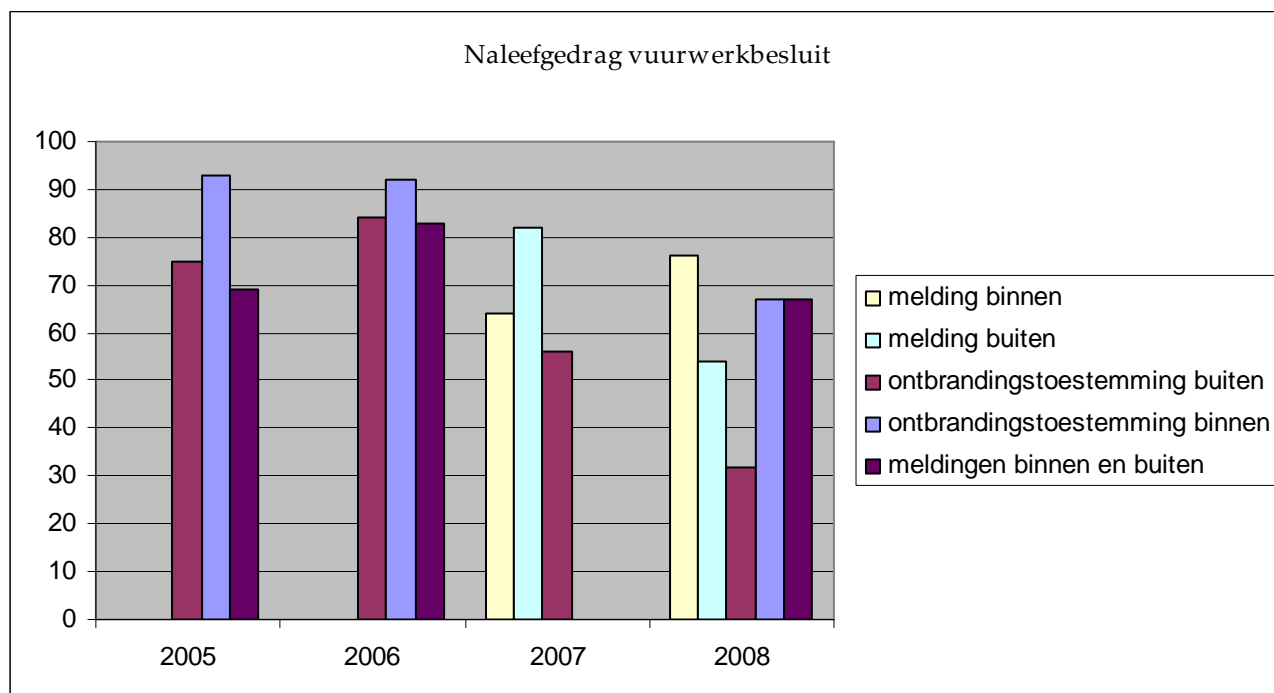
In 2008 is ook het inspectieprogramma voor 2009 opgesteld. Er worden in 2009 door provinciale inspecteurs 32 BRZO-inspecties uitgevoerd.

3.2.5. Vuurwerkbesluit (Vwb)

In het kader van toezicht en handhaving Vuurwerkbesluit zijn in 2008 de onderstaande activiteiten uitgevoerd:

- Handhaving van vergunningen voor vuurwerkopslagen. Er zijn bij acht vuurwerkopslagen twintig preventieve controles uitgevoerd. Het naleefgedrag van kernvoorschriften was 100% en van overige voorschriften 85%.
- In 2008 zijn in Noord-Holland 370 vuurwerkevenementen gemeld en is voor nog eens 106 evenementen een ontbrandingstoestemming afgegeven. Bij deze evenementen zijn 137 controles gerealiseerd (de doelstelling was 130). Het naleefpercentage bedroeg 66% (de doelstelling uit het HUP was 80%).
- Toezicht op het verzamelen van niet afgestoken consumentenvuurwerk bij gemeentewerven. De gemeentewerven zijn bezocht om inzicht te krijgen in de afvalfase van vuurwerk. Er werden geringe hoeveelheden vuurwerk geaccepteerd zonder dat dit in de vergunning was geregeld. Als vervolg hierop is een meldingsstelsel ontwikkeld dat een opslag voor maximaal 25 kg vuurwerk mogelijk maakt.
- Daarnaast is een provinciale voorlichtingsdag georganiseerd. Hier zijn alle betrokken partners bij het vuurwerkbesluit (inclusief brandweer, politie en RVI) geïnformeerd over de acties tijdens de verkoopdagen van consumenten vuurwerk.
- Regie- en beleidsondersteunende rol naar de partners in de regio's
- Participatie in IPO Werkgroep Vuurwerk

De resultaten met betrekking tot naleefgedrag van de kernvoorschriften zijn weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: Naleefgedrag vuurwerkbesluit

Vanaf 2007 is het naleefgedrag op een andere manier gemeten dan in de jaren daarvoor, het vergelijken van de percentages met de jaren ervoor is daarom lastig. Het naleefgedrag over 2007 en 2008 geeft daardoor een ongunstig beeld vergeleken met de jaren daarvoor.

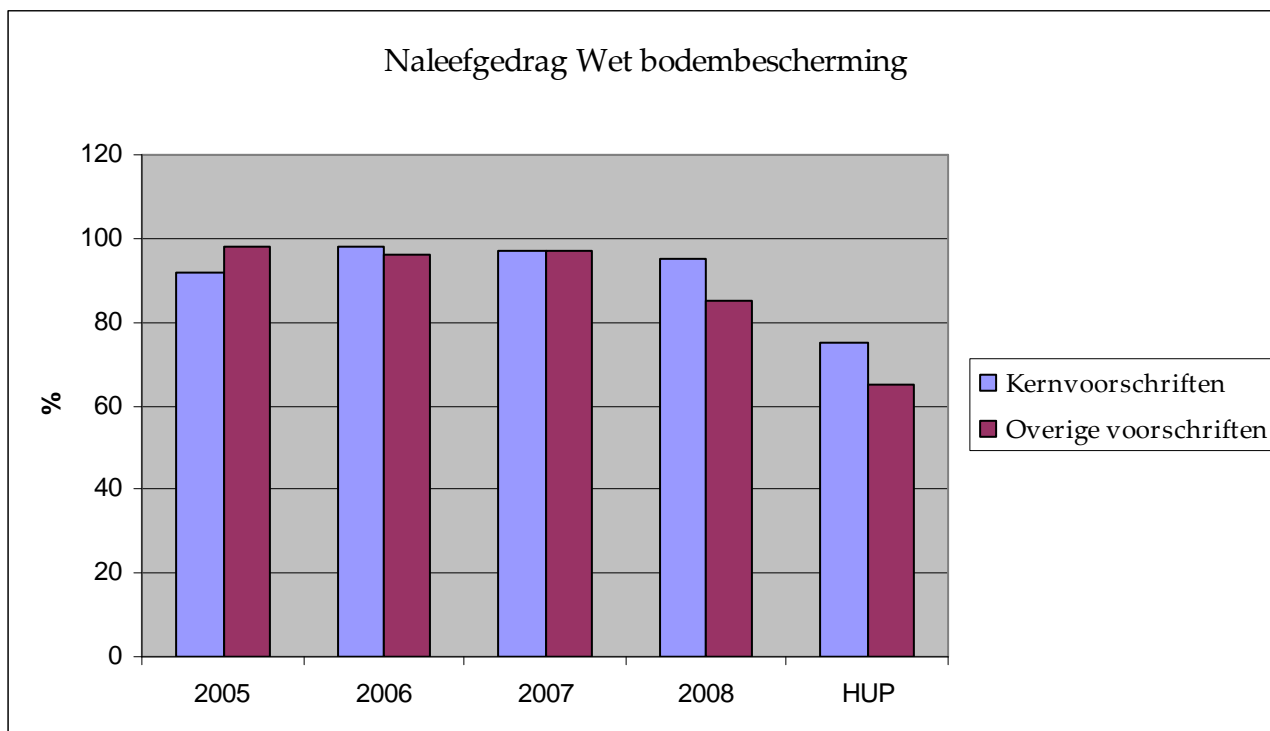
Tabel 4: Het aantal handhavingacties dat is uitgevoerd in 2008

	2005	2006	2007	2008
Controle	142	118	132	137
Proces-verbaal	13	10	5	6

In 2008 zijn bij 48 controles van evenementen overtredingen geconstateerd. Er zijn in 2008 iets meer controles uitgevoerd dan in 2007. Deze cijfers wijzen er op dat, ondanks dat het naleefpercentages een ander beeld suggereert, het naleefgedrag ongeveer gelijk is gebleven is ten opzichte van 2007 en maar weer verbeterd is ten opzichte van de jaren daarvoor.

3.2.6. Wet bodembescherming (Wbb)

Het naleefgedrag met betrekking tot de kernvoorschriften en overige voorschriften voor de Wet bodembescherming weergegeven in figuur 3-3.



Figuur 3: Naleefgedrag Wet bodembescherming

Het naleefgedrag in het kader van de Wbb voldoet aan de gestelde doelen. Ten opzichte van 2007 werden de overige voorschriften iets minder goed nageleefd. Dit wordt veroorzaakt door het van kracht worden van een certificeringssysteem voor intermediairs bij bodemsaneringen (Kwalibo). Vooral de wat kleinere aannemers zijn hierbij nog niet allemaal aangesloten, dit wordt als overtreding aangemerkt.

Naast de bovengenoemde controles in het kader van de Wet bodembescherming zijn verificatieonderzoeken van bodemsaneringen uitgevoerd. Bij een verificatieonderzoek wordt gecontroleerd of de doelen uit het saneringsplan gerealiseerd zijn. Bij deze onderzoeken was het naleefgedrag 84%.

Daarnaast zijn er bij veel aardkundige monumenten controles geweest. Een groot risico bij de aardkundige monumenten is het vergraven en egaliseren ervan.

Tabel 5: Aantal handhavingacties in het kader van de Wbb

	2005	2006	2007	2008
Controle	157	290	230	535
Proces-verbaal	7	10	19	52
Dwangsom	8	6	18	12

In het kader van de Wbb zijn 265 fysieke en 270 administratieve controles uitgevoerd. Dit is beduidend meer dan in 2007.

3.2.7. Groene wetgeving

Onder Groene wetgeving vallen de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet, de Grondwaterwet, de Ontgrondingenwet, de Flora- en faunawet en de Provinciale Milieuverordening stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden.

Bij controles in het kader van Groene wetgeving wordt alleen geregistreerd wanneer een overtreding wordt geconstateerd. Het is dan niet zinvol om de resultaten door te rekenen naar percentages, aangezien het naleefgedrag altijd nul procent zal zijn. Een nalevingpercentage voor Groene wetgeving is dan ook niet beschikbaar.

Voor enkele "losse" wetten zijn echter wel percentages beschikbaar: in 2008 was het naleefgedrag van de kernvoorschriften voor de Flora- en Faunawet 84% en voor de Grondwaterwet 90%.

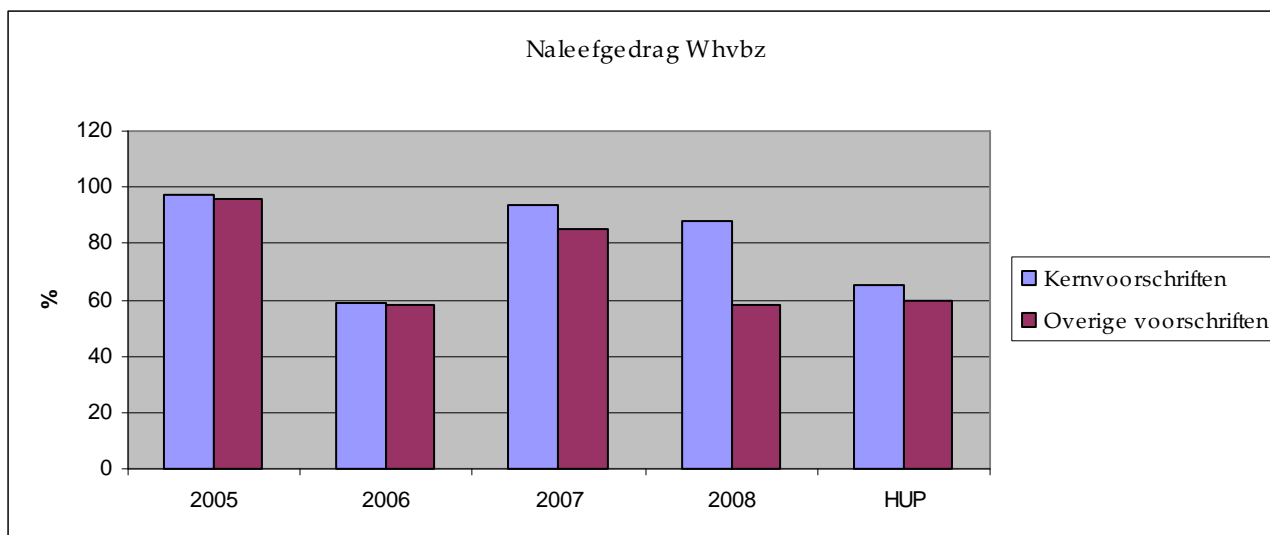
In tabel 6 wordt het aantal controles, aantal processen-verbaal en het aantal dwangsommen en bestuursdwang weergegeven. Diverse pv's werden opgemaakt in samenwerking met de politie. Deze zijn niet bij de provincie geregistreerd (en daarmee ook niet in de cijfers opgenomen). Naast de 531 fysieke controles zijn in 2008 veel administratieve controles uitgevoerd: 1093 controles van de aanvraag van een machtiging en 649 100%-controles van de Flora- en Faunawet. Dit grote aantal administratieve controles is het gevolg van een nieuwe werkwijze waarbij iedere aanvraag van een machtiging wordt getoetst, evenals iedere melding van activiteiten in het kader van die machtiging.

Tabel 6: Aantal handhavingacties in het kader van Groene wetgeving

	2005	2006	2007	2008
Controle	290	396	444	531
Proces-verbaal	33	13	14	8
Dwangsom/bestuurlijk maatregel	Geen gegevens	2	5	8

3.2.8. Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz)

De naleefgegevens voor de Whvbz waren voor 2008 beter vast te stellen dan voor 2007, als gevolg van een betere registratie in de geautomatiseerde systemen. Het naleefgedrag was voor de overige voorschriften iets onder de streefnorm. Dit is het gevolg van de gebruikte rekenmethode.



Figuur 4: Naleefgedrag Whvbz

Er zijn in 2008 324 fysieke controles uitgevoerd. Daarnaast is een zeer groot aantal administratieve controles uitgevoerd naar de waterkwaliteit. Administratieve controles hebben betrekking op de fysisch-chemische analyses van de waterkwaliteit die ons maandelijks van alle baden worden toegezonden. Ook de legionella onderzoeken die per aerosolvormend spelelement (zoals een fontein, douche of waterval) worden ingediend vallen hier onder. Hierbij zijn meer bacteriologische afwijkingen geconstateerd.

Tabel 7: Aantal handhavingacties in het kader van de Whvbz

	2005	2006	2007	2008
Controle	551	502	7539	8189
Proces-verbaal	22	26	19	34
Dwangsom	9	6	2	2

3.2.9. Wegen en vaarwegen

Net zoals bij Groene Wetgeving vindt registratie van overtredingen wel plaats, maar is het niet zinvol om deze resultaten door te rekenen naar percentages. Wanneer een overtreding wordt geconstateerd wordt hiertegen onmiddellijk opgetreden. Wel kan het aantal controles en bestuursrechtelijke sancties worden gegeven, zoals in tabel 8. Cijfers over 2005 zijn niet beschikbaar omdat dit destijds nog niet geregistreerd werd.

Tabel 8: Aantal handhavingacties voor Wegen en vaarwegen

	2006	2007	2008
Preventieve Controle	140	158	225
Repressieve Controle	40	32	65
Bestuursrechtelijke sancties	23	61	84

Voor snelheidscontroles op het water kan ook een nalevingpercentage gegeven worden: bij de nulmeting vóór aanvang van het project was dit slechts 50%. Na afloop van het project bedroeg het nalevingpercentage 80%. In 2008 zijn hiervoor geen PV's uitgeschreven. Er zijn wel 84 dwangsommen opgelegd.

3.3 Overige Taken

3.3.1. Kwaliteitsimpulsen

Op diverse plaatsen in deze rapportage is ingegaan op de kwaliteitsimpulsen die in 2008 zijn ingezet. Zo hebben we in de Lentenota 2008 bewust gekozen om wat minder controles uit te voeren ten behoeve van de diepgang in de inspecties. Verder is de samenwerking tussen partners verder vormgegeven en komen we steeds meer tot structurele – in plaats van ad hoc – vormen van samenwerking in bijvoorbeeld het ketentoezicht, het BRZO en rond het Noordzeekanaal. Ook is eind 2008 de landelijke intentieverklaring “Vernieuwing Toezicht” door ons ondertekend. We zullen ons daarmee meer en meer richten op systeemtoezicht (welke maatregelen treft een bedrijf om naleving van voorschriften te borgen en mogelijke overtredingen te voorkomen) en minder op het ongedaan maken van de overtredingen zelf.

In 2008 is ook het functioneren van de piketdienst geëvalueerd. De aanbevelingen worden in 2009 uitgewerkt. Onderzoek heeft ook plaatsgevonden naar het functioneren van ons bestuurlijk- en strafrechtelijk instrumentarium en de inzet van onze buitengewoon opsporingsambtenaren. Ook dit krijgt in 2009 een vervolg met het herijken van de nalevingstrategie. Waar dat mogelijk is zullen de dwangsomcontroles in 2009 een projectmatige structuur krijgen. De beheersmaatregelen om gedoogsituaties te voorkomen zullen in de komende jaren worden voortgezet. En het workflow managementsysteem voor toezicht en handhaving is ingevoerd.

3.3.2. Piketdienst

Klachten over stof, geluid of stank van bedrijven waarvoor Gedeputeerde Staten het bevoegde gezag is komen binnen bij het Servicepunt SHV (milieuklachtenlijn). Het Servicepunt SHV is gedurende 2008 24 uur per dag bereikbaar geweest. Gedurende het jaar zijn 1.701 klachten en 3.392 bedrijfsmeldingen binnengekomen. Dit maakt een totaal van 5.093, acht procent minder dan de voorspelling van 5.500 klachten en meldingen. Ten opzichte van 2007 is het aantal klachten in 2007 met circa 15% gedaald.

De piketdienst van de sector Handhaving hanteert het principe dat alle klachten worden behandeld. Bedrijven waarover meer dan vijf klachten binnen een uur binnenkomen, worden bezocht.

Tabel 9: Aantal geregistreerde klachten

Soort milieueffect	2005	2006	2007	2008
Geluid	329	351	309	298
Lucht	586	436	1.231	1.183
Water	39	95	48	38
Overig	116	327	116	182
Totaal	1.070	1.209	1.953	1.701

In het uitvoeringsprogramma is een doelstelling aangegeven om eind 2008 het aantal klachten met betrekking tot de top vijf van *branchebedrijven* met 30% te verminderen ten opzichte van 2006. Om aan deze doelstelling te voldoen is de top vijf van klachtveroorzakers bepaald, en werd een uitgekiend pakket aan beheersmaatregelen (van aanpassing van werkinstructies, het afdwingen van groot onderhoud tot het opleggen van dwangsommen) ingevoerd. Deze maatregelen zijn toegepast en effectief gebleken. Aan de doelstelling is voldaan. Ten opzichte van 2006 is bij deze vijf bedrijven een reductie van 51% gerealiseerd!

Uit de klachtenanalyse voor *branchebedrijven* over het jaar 2008 is een nieuwe top vijf naar voren gekomen. Hoewel er sprake is van aanmerkelijk minder klachten dan voorheen wordt in 2009 op de nieuwe top vijf een identieke inzet gepleegd.

3.3.3. Gedoogbeleid

Gedogen is een bevoegdheid van de provincie, waarvan slechts in uitzonderlijke situaties gebruik gemaakt wordt. De provincie volgt hierin de landelijke gedoogstrategie. Die houdt in dat gedogen mogelijk is als daartoe actief een voorafgaand besluit is genomen. Om te gedogen is dan een gedoogbeschikking noodzakelijk. Deze actieve vorm van gedogen kan noodzakelijk zijn als er bijvoorbeeld nog geen vergunning van kracht is maar het toch onwenselijk is de activiteiten te staken. Stafrechtelijk optreden tegen de onvergunde activiteiten door – of in opdracht van – het Openbaar Ministerie is daarbij echter niet uitgesloten. Onze afweging maken wij op basis van het landelijk beleidskader⁴. Het provinciale en landelijk beleid is dat passief gedogen, het “door de vingers zien” van overtredingen, niet wenselijk is.

In 2008 zijn door de provincie Noord-Holland negentien gedoogbeschikkingen afgegeven. Dit is ruim een kwart minder dan in 2006, en twee meer dan in 2007. In 2008 zijn vijf gedoogverzoeken afgewezen omdat er (nog) geen zicht op legalisatie van de activiteiten bestond.

⁴ Het beleidskader is aangegeven in de Nota “Grenzen aan Gedogen”, TK 1996-1997, nr. 25 085.

Medio 2010 zal een substantieel deel van het inrichtingenbestand dat vergunningplichtig is onder algemene regels (Activiteitenbesluit) komen te vallen. De verwachting is dat hierdoor de druk op gedogen zal afnemen. Ons beleid en inspanningenniveau om gedoogsituaties actief te voorkomen zal in het jaar 2009 ongewijzigd blijven. Zo blijven wij bedrijven actief wijzen op de eindigheid van hun vergunning en het belang om tijdig een nieuwe aanvraag te doen.

3.3.4. Milieucriminaliteit

Concreet zijn de volgende resultaten behaald: vijfmaal werd onderzoek ingesteld en tweemaal is een korte operationele analyse uitgevoerd. Dit leidde tot in- en externe adviezen. Eén onderzoek was voor het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen aanleiding om de informatiewebsite aan te passen. Ook werd aan het formuleren van nieuw BIBOB-beleid bijgedragen.

Eind 2008 werd gestart met de eerste branche-brede tactische analyse. Deze analyse richt zich op de afvalsorteerbedrijven en zal in 2009 mede richtinggevend zijn bij het toezicht op deze branche.

4. Regie Handhaving: Professionalisering en kwaliteitszorg

De provincie heeft een toezichttaak met betrekking tot professionalisering van de milieuhandhaving. Daarnaast spannen wij ons in voor handhavingsamenwerking. In 2008 heeft een continuering van de samenwerkingsverbanden plaats gevonden: de in afgelopen jaren opgezette milieudiensten zijn uitgebreid – onder andere door het toetreden van nieuwe gemeenten - en verankerd in het werkveld en laten hun meerwaarde zien in de samenwerking. De bereikte resultaten in 2008 zijn:

Kwaliteitszorg

Door middel van de toetsing van jaarstukken van de gemeenten krijgt de provincie een beeld van de kwaliteit van de gemeentelijke handhaving. In 2008 zijn door 63 organisaties 85 jaarstukken ingediend. Daarvan zijn er 54 getoetst. Zestien stukken zijn direct goedgekeurd, de overige stukken zijn goedgekeurd met aanbevelingen en opmerkingen.

Daarnaast is in 2008 een online zelfkwalificatiesysteem van start gegaan voor de partners van de provincie. Er zijn vijf pilot-projecten geweest op het gebied van kwaliteitsborging en een aantal bijeenkomsten van een klankbordgroep. In 2009 zullen de daadwerkelijke audits worden uitgevoerd.

Conferentie in 2008

Op 27 november 2008 heeft een gecombineerde ambtelijke en bestuurlijke conferentie plaatsgevonden. Het thema was de Wabo en de ontwikkelingen rond de uitvoeringstaken VROM-regelgeving. Het resultaat van de conferentie was het opzetten van een projectteam, dat met betrekking tot de invoering van de Wabo en de mate van structurele samenwerking tussen organisaties een provinciaal beeld ten behoeve van de Kamer zal opstellen.

Handhavingsestafette

In 2008 is het initiatief voor een handhavingsestafette genomen door de gemeente Amsterdam. Aan de estafette is tevens deelgenomen door Milieudienst IJmond en de regio Gooi- en Vechtstreek. Er zijn 18 projecten uitgevoerd.

Handhavingarrangement Functioneel Parket en Noord-Holland

In het kader van het handhavingarrangement worden afspraken gemaakt over informatievergaring, informatie-uitwisseling, toezicht en handhaving door de provincie en de afhandeling van strafzaken door het Functioneel Parket. De resultaten voor 2008 betroffen een risicoanalyse van het Noordzeekanaalgebied. Tevens is een handhavingprogramma Noordzeekanaal opgezet voor de periode 2009-2010.

Daarnaast is een ketenanalyse uitgevoerd op het gebied van grondstromen. Hieruit zijn tot nog toe onbekende overtredingen naar voren gekomen en zijn mogelijke veelplegers geïdentificeerd.

Samenwerking Strafrecht en Bestuursrecht

Naar aanleiding van ontevredenheid over de samenwerking tussen de provincie en politie en justitie is de samenwerkingsovereenkomst Informatie-uitwisseling Milieuhandhaving Noord-Holland besproken. Dit heeft geleid tot het opzetten van een Expertise Centrum (EC). De eerste resultaten van het EC worden medio 2009 verwacht.

Communicatie

Om de handhavingpartners beter te informeren is in 2008 de website www.samenhandhaven.nl actief geworden, evenals een digitale nieuwsbrief.

5. Toezicht Andere Overheden

5.1 Inleiding

De financiële toezichthouder fungeert als kwaliteitsborger en procesbewaker van financiële processen binnen gemeenten. Dit houdt onder andere in dat geprobeerd wordt in een zo vroeg mogelijk stadium eventuele problemen bij gemeenten te signaleren, de gemeenten daarop te wijzen en in samenwerking met hen daarvoor een oplossing te zoeken. In eerste instantie echter blijft de gemeente zelf verantwoordelijk voor een goed financieel beleid en voor het op een tijdige en juiste wijze ondervangen van mogelijke problemen.

Het beleid hiertoe is vastgelegd in een gemeenschappelijk toezichtkader ontwikkeld door alle financieel toezichthouders (Rijk en provincies), waarvan de laatste versie Zichtbaar Toezicht dateert van februari 2008.

Het doel van de provincie is het bevorderen van een gezond en evenwichtig financieel beleid bij gemeenten. Hier is sprake van een wettelijke taak. De provincie houdt in dit kader toezicht op 60 Noord-Hollandse gemeenten.

5.2 Financieel toezicht bij gemeenten

Op dit moment is de norm voor het financieel toezicht op de gemeenten het zogenaamde “repressief toezicht”. Wat betekent dat GS financiële stukken van de gemeenten achteraf toetsen. Zolang een gemeente in staat blijkt het begrotingsevenwicht (duurzaam) te handhaven, blijft de provincie in principe op afstand.

Daarnaast kan de provincie preventief toezicht houden op de financiën van een gemeente. Dit kan het geval zijn wanneer een begroting een tekort vertoont en het niet aannemelijk is dat dit binnen de termijn van de meerjarenraming kan worden hersteld. Preventief toezicht is ook mogelijk als de inzendtermijnen van begroting en/of jaarrekening worden overschreden of als de jaarrekening met een nadelig saldo wordt afgesloten. GS kunnen ook besluiten preventief toezicht in te stellen als er sprake is van gemeentelijke herindeling. In een dergelijke situatie moeten door de oude en de nieuwe gemeente naast de begrotingen, en eventuele wijzigingen daarop, ook nog andere besluiten aan Gedeputeerde Staten worden voorgelegd ter goedkeuring.

5.3 Publiekrechtelijke regelingen en privaatrechtelijke taakbehartiging

Voor de uitvoering van publiekrechtelijke regelingen en privaatrechtelijke taakbehartiging zijn respectievelijk de Wet Gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en artikel 160 van de Gemeentewet (Gw) bepalend. Voor de provincie zijn de voornaamste taken op het gebied

van de Wgr het adviseren over gemeenschappelijke regelingen en het beslissen bij geschillen.

Hoewel het publiekrecht in principe voldoende mogelijkheden bevat voor samenwerking met anderen (via de Wgr) heeft de wetgever toch een opening geboden voor samenwerken op basis van het privaatrecht (artikel 160 van de Gemeentewet). Gemeenten kunnen bij wijze van uitzondering bijvoorbeeld kiezen om voor een bepaald doel een stichting op te richten of aan een stichting deel te nemen. Besluiten hiertoe behoeven de goedkeuring van GS.

5.4 Financieel toezicht in 2008

De jaarcyclus bij het financieel toezicht loopt van 1 november tot en met 31 oktober. In de maanden november en december vinden hoofdzakelijk activiteiten plaats rondom het al dan niet instellen van preventief toezicht voor het komende jaar. Hiertoe worden alle gemeentebegrotingen onderworpen aan een snelle doorsteek en vinden bestuurlijke gesprekken plaats. In de maand januari staat sinds een aantal jaar ook de uitvoering van een landelijk onderzoeksthema centraal. Voor 2008 was het thema 'duurzaam financieel evenwicht'.

Bij het opmaken van de analyses werd in 2008 het zogenaamde stoplichtenmodel gehanteerd. Deze methodiek is gestoeld op het werken met drie risicoprofielen (rood, oranje en groen). De systematiek van het model genereert een gewenst afhandelingniveau en een prioriteitenstelling. De methodiek geeft in beginsel de mogelijkheid om de doelstelling (voor alle gemeenten elk jaar een analyse opstellen) altijd te halen. In 2008 is dit door uitval van capaciteit helaas niet gelukt. Er zijn voor 53 van de 61 gemeenten analyses opgesteld.

Voor 2009 is een nieuwe werkwijze ingevoerd. Bij wijze van pilot zal in dit jaar worden bekeken of deze herbezinning kan leiden tot een verdere modernisering van het toezicht.

In 2008 gold het preventieve toezicht voor de navolgende gemeenten: Bussum, Naarden, Muiden, Weesp, Bennebroek, Bloemendaal, Andijk, Wervershoof, Medemblik en Bergen. De laatst genoemde gemeente kreeg het predicaat preventief toezicht opgespeld vanwege haar slechte financiële positie. De overige gemeenten vielen onder deze toezichtvorm vanwege de voorgenomen fusies.

Voor de uitvoering van privaatrechtelijke taakbehartiging ex artikel 160 van de Gemeentewet zijn in 2008 circa 35 besluiten goedgekeurd. Voorbeelden hiervan zijn de deelname van gemeenten aan het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord en het privatiseren van gemeentelijke diensten.

Bijlagen

Bijlage A Praktijkvoorbeelden handhaving

Vuurwerkinzameling

In januari 2008 zijn de gemeentewerven en op- en overslagstations bezocht, met als doel inzicht te krijgen in de wijze waarop deze inrichtingen omgaan met afvalresten van (afgestoken) vuurwerk. Tijdens de bezoeken bleek dat er duidelijk behoefte was aan informatie over dit onderwerp.

In september 2008 hebben wij alle gemeenten middels een brief geattendeerd op de mogelijkheid het accepteren en tijdelijk opslaan van niet afgestoken consumentenvuurwerk (via een 8.19 melding) te legaliseren. Als uitvloeisel van het project is in november 2008 door de provincie een cursus vuurwerkherkenning voor medewerkers van gemeentewerven georganiseerd. Een aantal gemeenten hebben het accepteren en tijdelijk opslaan van niet afgestoken vuurwerk inmiddels gelegaliseerd. De resultaten van de inventarisatie worden meegenomen bij de “evaluatie vuurwerk regelgeving” bij de vuurwerkbranche. Dit project krijgt in 2009 een vervolg.

Afvaltransportcontroles.

In 2008 zijn 18 afvaltransportcontroles uitgevoerd. Deze controles zijn multidisciplinair. Deelnemers aan deze controles zijn politie, douane, rijksverkeersinspectie, vreemdelingendienst, belastingdienst en provincie. Gemiddeld worden er op een controledag, 10 vrachtwagens staande gehouden, die vervolgens worden gecontroleerd op het vervoer van afvalstoffen. De provincie, vooral de milieu-inspecteurs van branches, zijn hierin leidend. Er zijn ongeveer 180 vrachtwagens gecontroleerd.

Bij 46 vrachtwagens zijn overtredingen geconstateerd. De verantwoordelijken voor de afvaltransporten zijn in een handhavingbrief aangeschreven. In 2009 worden de controlegegevens geanalyseerd. Indien uit de analyse blijkt dat nader onderzoek noodzakelijk is bij bedrijven, dan zal dit worden uitgevoerd.

Inventarisatie natte koeltorens i.v.m. Legionella

Het ministerie van VROM heeft aan de gemeenten en provincies gevraagd de natte koeltorens te inventariseren bij de bedrijven waarvoor zij bevoegd gezag zijn. Dit verzoek kwam naar aanleiding van de legionella besmetting in Amsterdam in de zomer van 2006 waarbij een koeltoren de bron bleek te zijn. De provincie Noord-Holland heeft dit in 2008 uitgevoerd. Ook is de stand van zaken betreffende het onderhoud van de koeltorens onderzocht. De resultaten van deze inventarisatie zijn doorgegeven aan de GGD van de betreffende regio en de arbeidsinspectie.

Het toezicht op deze koeltorens behoort verder bij de arbeidsinspectie, dit omdat er ook medewerkers van de bedrijven mee in aanraking kunnen komen.

Opslag gevaarlijke stoffen

Met een specifiek project is aandacht geschonken aan opslag van gevaarlijke (afval-) stoffen bij gemeentelijke afvaldepots. Toezichtresultaten wezen ons op mogelijkheden voor verbetering in deze. De Gedeputeerde heeft ter ondersteuning van het project een brief verzonden aan betrokken overheden. De gedeputeerde wilde daarmee motivatie creëren bij de doelgroep om het risico aan te pakken.

In december 2008 is het project gestart. Opslag depots van gevaarlijke stoffen van 22 gemeentelijke inrichtingen zijn specifiek op brandwerendheid gecontroleerd.

Bij 15 inrichtingen zijn gebreken geconstateerd. Naar aanleiding van het project wordt thans gewerkt aan aanvullend beleid op dit thema.

Integrale controle autosloperijencomplex De Liede

Sinds een aantal jaren worden periodiek integrale handhavingacties gehouden waarbij op één dag een selectie van bedrijven worden gecontroleerd op naleving van verschillende wet- en regelgeving. Deze integrale controles worden geregistreerd door de Provincie Noord-Holland.

Door onderverhuur en wisseling van gebruikers is het bewerkelijk een om goed overzicht te creëren en te houden op het terrein gevestigde bedrijven met de daarbij behorende activiteiten.

Tijdens de integrale controles in 2008 zijn overtredingen en strafbare feiten geconstateerd bij verschillende bedrijven. In samenwerking met de deelnemende partners zijn overtredingen van kernvoorschriften strafrechtelijk afgehandeld.

Accu's in de afvalketen

Door provinciale inspecteurs is het signaal opgepakt dat bedrijven accu's afgeven aan illegale, niet gecertificeerde inzamelaars. Door de provincie Noord-Holland en IMT politie Haaglanden is hier gezamenlijk onderzoek naar verricht. De betrokken bedrijven zijn door ons aangeschreven. Naar aanleiding van dit project is besloten om middels ketentoezicht deze stroom te beheersen.

Draaiboek Stankoverlast Westelijk Havengebied

In het Noordzeekanaalgebied is in het verleden met enige regelmaat stankoverlast opgetreden. Uit onderzoek is gebleken dat een van de oorzaken de overslag van benzineachtige producten is bij de olieterminals in het Westelijk havengebied.

Om deze klachten tegen te gaan zijn de vergunningen van de olieterminals aangepast om de uitstoot te beperken. Dit houdt in dat in de vergunningen is opgenomen dat de olieterminals na 2009 zeeschepen alleen nog maar mogen beladen als ze zijn aangesloten op een DampVerwerkingsInstallatie (DVI) (voor binnenvaartschepen geldt dit al). De DVI vangt de vrijkomende Vluchtige Organische Stoffen (VOS) die de stankoverlast veroorzaken af. Daarnaast is er in samenwerking met de Haven Amsterdam een draaiboek opgesteld om stankoverlast zoveel mogelijk te beperken. Dit draaiboek bevat een preventieve en een repressieve aanpak. Preventief worden de weersomstandigheden gemonitord en wanneer deze ongunstig zijn, wordt er een stankcode afgegeven. Dit wordt actief gecommuniceerd naar de olieterminals. De olieterminals kunnen dan preventief maatregelen treffen bij het verladen van benzineachtige producten. Wanneer ondanks de preventieve maatregelen toch klachten ontstaan wordt repressief opgetreden. Dit houdt in dat de olieterminals wordt verzocht de beladingsnelheid te halveren. Vanaf 1 februari 2009 werkt SHV volgens dit draaiboek.

Toezicht bij zwemgelegenheid

In de zomer van 2008 is er bij een zwemgelegenheid een botsing onder water tussen twee zwemmers geweest. In eerste instantie leek het erop dat er geen letsel door betrokkenen was opgelopen. Kort na deze gebeurtenis is een van de betrokkenen buiten bewustzijn geraakt, en vervolgens door omstanders uit het water gehaald. Naar de gang van zaken bij dit ongeluk hebben inspecteurs van de provincie Noord-Holland onderzoek ingesteld. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat het toezicht op en kort na het ongeluk onvoldoende en door niet gekwalificeerde toezichthouders werd uitgevoerd. Naar aanleiding hiervan is Proces Verbaal opgemaakt en heeft de zwemgelegenheid zijn wijze van toezicht aangepast.

Vangen van ganzen

Bij het toezicht op de groene wetgeving is er toezicht gehouden op onder meer het vangen van overtollige ganzen op Texel. Hierbij liepen de emoties bij belangenverenigingen hoog op en hebben de inspecteurs met verbaal geweld te maken gehad. Het vangen van deze ganzen, voor vergassing, kon pas plaatsvinden na een langdurige voorgeschiedenis met bezwaren en een hoorzitting tegen de noodzakelijke ontheffing.

PV bij ontgroning

Vanuit het toezicht op ontgroningen is, in samenwerking met het Openbaar Ministerie vanwege een integrale aanpak van een locatie, proces verbaal opgemaakt bij het uitvoeren van een vergunde ontgroning. Dit PV werd opgemaakt omdat het toezicht onmogelijk werd gemaakt doordat de opgelegde voorschriften op geen enkele wijze werden nageleefd.

Diverse overtredingen bij sanering

Tijdens het toezicht op het juiste wijze uitvoeren van bodemsaneringen is er bij een locatie na de eerste constatering door de inspecteurs van de provincie Noord-Holland contact gelegd met het Openbaar Ministerie. Bij deze locatie is in het vervolgtraject gezamenlijk opgetreden met de Arbeidsinspectie, Marechaussee, Openbaar Ministerie en Milieupolitie., Op deze locatie is er op die locatie gesaneerd zonder dat dit vergund was door de provincie Noord-Holland. Ook heeft er verschillende keren op onjuiste wijze onderzoek heeft plaatsgevonden. Het onderzoek dat bij complexe locaties als deze noodzakelijk zijn vergt veel extra tijd ten opzichte van eenvoudiger locaties. De meerwaarde hiervan is dat het rendement hoger is door de uitstralende functie van dit soort onderzoeken. Ook is naar aanleiding van soortgelijke locaties uitgebreid informatie verstrekt aan betrokkenen middels presentaties.

Verstoring van een Aardkundig Monument

Bij het toezicht op de Aardkundige Monumenten is gebleken dat tijdens landbouw –en grondwerkzaamheden in een recreatiegebied een Aardkundig Monument was verstoord. Hier is door de betrokken inspecteur strafrechtelijk tegen opgetreden middels een Proces-Verbaal. Dit is een primeur sinds het aanwijzen van de Aardkundige Monumenten door Gedeputeerde Staten vanaf 2005.

Bijlage B Begrippen

B1. Toezicht en handhaving

Onder toezicht wordt het controleren of, en in hoeverre, wettelijke bepalingen worden nageleefd⁵ verstaan.

Handhaving bestaat uit toezicht houden, opsporing en sanctionerend optreden⁶. Handhaving is het door toezicht en het toepassen van (of dreigen met) bestuurlijke, bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.

Toezicht en sanctionerend optreden kunnen beide zowel preventief als repressief zijn.

Eenzijds hebben toezicht en sanctionerend optreden een preventieve functie doordat hierdoor wet- en regelgeving bekend wordt, het geen overtredingen kan voorkomen. Toezicht en sanctionerend optreden worden zichtbaar voor de burger en de bedrijven, die hieruit kunnen concluderen dat er een reële pakkans bestaat.

Anderzijds hebben toezicht en sanctionerend optreden een repressieve functie door het opsporen van overtredingen en de mogelijkheid tot het in gang zetten van een traject om de overtreding te beëindigen.

Aangezien toezicht en sanctionerend optreden beide deel uitmaken van het ruimere begrip handhaving, kan gesteld worden dat handhaving zowel een preventieve als een repressieve werking kan hebben.

B2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties

Indien geconstateerd wordt dat de wet- en regelgeving niet wordt nageleefd, zal worden opgetreden met de bedoeling de overtreding te beëindigen. Er zijn twee mogelijke manieren om op te treden tegen een overtreding: bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties.

Bestuursrechtelijke sancties zijn primair gericht op het voorkomen en herstellen van schade aan het milieu, terwijl strafrechtelijke sancties primair bedoeld zijn voor het straffen van de overtreder. Bestuursrecht en strafrecht kunnen elkaar versterken en worden in sommige gevallen niet alleen naast elkaar, maar ook in aanvulling op elkaar toegepast.

⁵ Definitie uit bijlage 1 van de Nota "Kwaliteitscriteria 'Doe je voordeel met het oordeel'" van VROM, IPO, VNG, UvW en V&W, vastgesteld 1 november 2002.

⁶ Definitie uit bijlage 1 van de Nota "Kwaliteitscriteria 'Doe je voordeel met het oordeel'" van VROM, IPO, VNG, UvW en V&W, vastgesteld 1 november 2002.

Bij het toepassen van deze sancties staat het voorop dat het bestuur handhaaft volgens een (vooraf) vastgestelde Sanctiestrategie⁷ en dat het beleid consequent wordt uitgevoerd.

Voor het toepassen van bestuursrechtelijke sancties zijn er verschillende mogelijkheden: een dwangsom opleggen en bestuursdwang toepassen. Hierbij kan gedacht worden aan het ongedaan maken van de ongewenste situatie op kosten van de overtreder of het geheel/gedeeltelijk stilleggen van de inrichting of de verleende (milieu)vergunning intrekken.

Naast bestuursrechtelijke sancties kunnen er ook strafrechtelijke sancties worden opgelegd. Een strafrechtelijk onderzoek wordt geleid door de Officier van Justitie. Het opmaken van een proces-verbaal geschiedt onder de verantwoordelijkheid van de Officier van Justitie. In gevallen waarin een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) is aangewezen, moet deze in principe proces-verbaal opmaken na het constateren van een strafbaar feit. Dit is wettelijk geregeld. In de nota "Glashelder en Glashard" en de nota "Strategie OM Milieu", die samen deel uitmaken van de Sanctiestrategie⁸ van de provincie, staat beschreven wanneer een BOA in elk geval proces-verbaal moet opmaken. Deze afspraak tussen de provincie en het Openbaar Ministerie heeft geen wettelijke basis. Het opmaken van processen-verbaal gebeurt dus ofwel op eigen initiatief van de BOA (d.w.z. dat proces-verbaal wordt opgemaakt in die gevallen waarvoor is afgesproken dat dit moet gebeuren) ofwel in opdracht van de Officier van Justitie.

Eventueel kan de Officier van Justitie een voorstel doen voor een transactie, waarmee een bedrijf een sanctie kan afkopen. Het opleggen van een strafrechtelijke sanctie is een taak van de rechter.

B3. Groene wetgeving

De werkzaamheden van unit Handhaving Omgeving in het kader van Groene wetgeving omvatten⁹ handhaving van de Boswet, Natuurbeschermingswet 1998, Natuurschoonwet, Flora- en faunawet, Grondwaterwet, Ontgrondingenwet, inclusief Verordening vrijstellingen, Flora- en faunawet Noord-Holland 2002, Grondwaterverordening Noord-Holland 1999 en Ontgrondingenverordening Noord-Holland 1998, en de PMV (Milieubeschermingsgebieden en de Landschapsverordening Noord-Holland 2005).

⁷ De Sanctiestrategie maakt deel uit van de Nalevingsstrategie milieuhandhaving van de Provincie Noord-Holland, besluitnummer 2004-13513 van juni 2004.

⁸ De Sanctiestrategie maakt deel uit van de Nalevingsstrategie milieuhandhaving van de Provincie Noord-Holland, besluitnummer 2004-13513 van juni 2004.

⁹ Uit Handhavinguitvoeringsprogramma provincie Noord-Holland 2007-2008, Bestuurlijk vastgesteld 19 december 2006

Bijlage C Beleidsdoelstellingen

Deze bijlage geeft een beschrijving van de beleidsdoelstellingen van de provincie en de wijze waarop deze doelstelling leiden tot de uitvoering van toezicht en handhaving in de praktijk. Dit proces kan het beste beschreven worden op basis van de big eight, een methodiek voor de afstemming van beleid en uitvoering die tevens landelijk wordt toegepast binnen het kader van de Professionalisering van de Handhaving in combinatie met Handhavingsuitvoerings-programma 2007-2008 (HUP)¹⁰ en de Nalevingsstrategie¹¹.

In het kader van het traject 'Professionalisering van de Handhaving' hebben wij in april 2004 de probleemanalyse, de prioriteitenstelling en de meetbare doelstellingen met betrekking tot de milieuhandhaving vastgesteld¹². Met ingang van 1 januari 2005 vinden monitoring en beleidsevaluatie op het gebied van handhaving plaats op basis van vastgestelde meetbare doelstellingen met betrekking tot naleefgedrag. Sinds 1 januari 2006 wordt in het jaarverslag toezicht en handhaving integraal gerapporteerd over alle taakvelden van de sector Handhaving.

De doelstellingen voor het naleefgedrag zijn opgenomen in het Handhavingsuitvoerings-programma 2007-2008 (HUP). Het HUP geeft inzicht in de concrete handhavingactiviteiten en de hiervoor benodigde capaciteit die nodig zijn voor een minimum niveau van toezicht op basis van maatschappelijk effect en aanvaardbaar risico.

De Nalevingsstrategie beschrijft op welke wijze en met welke middelen de provincie de vastgestelde doelstellingen met betrekking tot naleefgedrag wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt. De uitgangspunten worden als volgt geformuleerd:

- Ingezette middelen zijn gericht op de bescherming van het milieu, waaronder hinder, veiligheid en duurzaamheid worden begrepen
- De milieuhandhaving richt zich specifiek op de thema's branches/sectoren en niet-inrichtinggebonden taakvelden genoemd in de probleemanalyse en de prioriteitenstelling.
- Handhaving is één van de sturingsmiddelen om naleving te bevorderen.
- De milieuhandhaving wil met naleving een hoge mate van normconform gedrag bereiken
- Alleen regels die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd en gesanctioneerd kunnen formeel door handhaving beïnvloed worden.
- Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij landelijk beleid.

¹⁰ Professionalisering handhaving; Handhavingsuitvoeringsprogramma provincie Noord-Holland 2007-2008; bestuurlijk vastgesteld 19 december 2006

¹¹ De 'Nalevingsstrategie milieuhandhaving van de Provincie Noord-Holland' (juni 2004, besluitnummer 2004-13513) is opgesteld in het kader van het traject Professionalisering van de Milieuhandhaving

¹² Het document "Probleemanalyse, prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen van de milieuhandhaving van de Provincie Noord-Holland" is op 20 april 2004 vastgesteld door GS-plenair (besluitnummer 2004-7988)