

HUM BESLUIT GLASTUINBOUW (STRATEGISCH DEEL)

De Handhavings- en uitvoeringsmethode (HUM) bevat aanbevelingen voor een eenduidige, consequente en adequate uitvoering en handhaving van het Besluit glastuinbouw. Enerzijds moet dit leiden tot een eenduidige aanpak door de verschillende handhavende instanties richting de glastuinbouwbedrijven. Anderzijds moet dit bijdragen tot draagvlak voor het Besluit bij de glastuinbouwsector en goede naleving van de regelgeving.

De HUM bestaat uit twee delen. Deel I (strategisch deel) vindt u in het onderhavige document. Deel II (praktisch deel) bestaat uit factsheets en is onder meer verkrijgbaar via Infomil.

**VOORBEREID EN VASTGESTELD DOOR:
DE STUURGROEP GLASTUINBOUW EN MILIEU**

In Glastuinbouw en Milieu werken overheid en bedrijfsleven samen om de milieuprestatie van glastuinbouwbedrijven te verbeteren. Glastuinbouw en Milieu is een initiatief van de Stuurgroep Glastuinbouw en Milieu waarin overheid en bedrijfsleven beleid op het gebied van Glastuinbouw en Milieu op elkaar afstemmen.

DEEL I Strategisch deel

INHOUDSOPGAVE

0 Samenvatting	6
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond en doel van HUM	8
1.2 Opbouw van de HUM	9
1.3 Opbouw adequate handhavingsproces	9
2 Besluit glastuinbouw	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Aanleiding van het besluit	12
2.3 Het besluit	13
2.4 Relatie met andere beleidsterreinen en beleidsontwikkelingen	14
3 Prioritering op basis van nalevingsonderzoek en risico-analyse	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Nalevingsonderzoek	16
3.3 Risico-analyse	17
3.4 Prioritering	18
3.5 Communicatie	18
4 Handhavingsdoelstellingen	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Handhavingsdoelstellingen in het algemeen	20
4.3 Handhavingsdoelstellingen voor het Besluit glastuinbouw	21
5 Strategie voor samenwerking en vormgeven van toezicht	26
5.1 Inleiding	26
5.2 Uitgangspunten bij samenwerking	26
5.3 Overwegingen bij mate van samenwerking	28
5.4 Signaaltoezicht	29
5.4.1 Inleiding	29
5.4.2 Drie varianten van signaaltoezicht	29
5.5 (Administratieve) controle verbruiksnormen	30
5.6 Vormgeven toezicht	31
5.7 Controlefrequentie en capaciteit	33
6 Strategie voor optreden tegen overtredingen	36
6.1 Inleiding	37
6.2 Handhavingsbevoegdheden bestuursrechtelijk en strafrechtelijk	38
6.3 Algemene handhavingsstrategie	39
6.4 Wijze van optreden tegen overschrijding verbruiksnorm	42
6.5 Bijzondere gevallen	43
6.6 Bewijslast, bewijsmiddelen	45

7 Evaluatie	46
7.1 Meten behaalde resultaten met gepleegde inzet	46
7.2 Gepleegde inzet	46
7.3 Resultaat: naleving	46
7.4 Terugkoppeling	47
8 Overzicht aanbevelingen	50

0 Samenvatting strategisch deel

De HUM bevat aanbevelingen voor een eenduidige, consequente en adequate uitvoering en handhaving van het Besluit glastuinbouw. Enerzijds moet dit leiden tot een eenduidige aanpak door de verschillende handhavende instanties richting de glastuinbouwbedrijven. Anderzijds moet dit bijdragen tot draagvlak voor het Besluit bij de glastuinbouwsector en goede naleving van de regelgeving.

Het besluit integreert bestaande wetgeving voor de sector en voegt daar de Integrale Milieutaakstelling voor gebruik van energie, gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen aan toe. Dit vraagt om intensieve samenwerking tussen de verschillende bevoegde handhavende instanties.

Het nalevingsonderzoek en de risico-analyse geven een handvat om in de handhaving prioriteiten te stellen. De grootste invloed voor gemeenten, waterschappen en AID om de naleving te bevorderen te liggen in frequente en uitgebreide controles en bekendheid geven aan (hoge) sancties die volgen op overtredingen. Nalevingsonderzoeken en risico-analyses zijn naar hun aard plaatsgebonden en dienen dus op ook regionaal niveau plaats te vinden.

Algemeen kan worden gesteld dat het doel van handhaving is het bewerkstelligen van naleving en voorkomen van overtredingen. De doelstellingen voor de naleving (maximale overtredingspercentages of minimale naleefpercentages) dienen meetbaar te zijn (dat wil zeggen: later in tijd en omvang te kunnen worden vastgelegd), en te worden gerelateerd aan de uitgangssituatie binnen het betreffende beheersgebied.

De afgesproken samenwerking in het kader van de bestuursovereenkomsten milieuhandhaving vormt de minimale vorm van samenwerking die in deze HUM is vastgelegd. Door signaaltoezicht uit te bouwen kunnen efficiency-voordelen behaald worden. Voor handhaving van de verbruiksnormen voor energie, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen zijn echter verdergaande afspraken noodzakelijk. Invulling van de samenwerking vraagt om heldere afspraken en draagvlak hiervoor op alle niveaus (bestuur, management en de controleurs). Een gezamenlijk toezichtsplan (per regio) van de verschillende bevoegde handhavende instanties voor de glastuinbouw lijkt onontbeerlijk voor het vormgeven van een eenduidige, efficiënte aanpak. De HUM geeft hiervoor vele handreikingen.

Het naleefgedrag van een bedrijf heeft invloed op de intensiteit van het toezicht. Echter ook tegen een bedrijf met een 'goede reputatie' wordt consistent opgetreden tegen overtredingen. Voor het bestuur(srechtelijk) spoor wordt uitgegaan van in principe (maximaal) een twee-stappenplan. Het strafrecht wordt ingezet bij overtredingen van kernbepalingen, bepalingen die de kern vormen van de belangenbescherming waartoe het Besluit Glastuinbouw dient. Het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk spoor worden naast elkaar ingezet. Gedogen moet tot een minimum worden beperkt. De zwaarte van de overtreding komt tot uiting in de strafmaat (bv. hoogte dwangsom of boete). Er kunnen zich situaties voordoen die voor het bevoegd gezag reden zijn om van de geschetste handhavingsstrategie af te wijken. Het is belangrijk te motiveren waarom van de handhavingsstrategie wordt afgeweken. Consistent handelen is belangrijk, de rechtsgelijkheid en rechtzekerheid mogen niet in het geding komen.

Op basis van een periodieke evaluatie wordt vastgesteld in hoeverre de handhavingsactiviteiten hebben bijgedragen aan de handhavingsdoelstellingen. Bevoegde gezagen leggen in het toezichtsplan vast hoe deze evaluatie plaatsvindt. De resultaten kunnen aanleiding zijn om gemaakte keuzes bij te stellen (zoals capaciteit, wijze van samenwerken, van toezicht en van optreden tegen overtredingen).

Een en ander resulteert in tien aanbevelingen voor een adequate handhaving van het Besluit glastuinbouw.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel van HUM

In opdracht van de Stuurgroep GLAMI is door betrokken partijen bij het convenant in samenwerking met het Expertisecentrum Milieu van het Openbaar Ministerie een Handhavings- en uitvoeringsmethode voor het Besluit glastuinbouw (Stb. 2002, nr. 109) geschreven. De Handhavings- en uitvoeringsmethode (HUM) bevat aanbevelingen voor eenduidige, consequente en adequate uitvoering en handhaving van het Besluit glastuinbouw (hierna: het besluit) door verschillende bevoegde gezagen en overige handhavende instanties, ten einde een goede naleving van het besluit door de glastuinbouwsector te bewerkstelligen. Handhaving betreft enerzijds het toezicht (controle) op de naleving en opsporing alsmede het bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden tegen geconstateerde overtredingen.

In het Convenant glastuinbouw en milieu is de intentie uitgesproken om tot een eenduidige aanpak door de verschillende bevoegde gezagen te komen. Dit geldt zowel bij het opstellen van het besluit (afstemming in de maatregelen, voorzieningen en doelstellingen), als bij de controle op de naleving van de voorschriften door de bedrijven (in het bijzonder de bedrijfstaakstellingen, ook wel verbruiksnormen ten aanzien van meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en energie). Verder is afgesproken te streven om richting de glastuinbouwsector als geheel en de bedrijven individueel zoveel mogelijk vanuit één loket op te treden. De HUM wil aan deze eenduidige aanpak een belangrijke bijdrage leveren met als belangrijkste motivering te komen tot een goede naleving van het besluit.

De afspraken in het Convenant en het besluit zelf eisen een intensievere vorm van samenwerking in de handhaving dan tot heden gebruikelijk was. Binnen bepaalde regio's zijn al enkele samenwerkingsprojecten geweest en ook toezichtplannen opgesteld voor controle op de glastuinbouwsector. Deze projectmatige vorm kent meestal duidelijke doelstellingen en resultaten. Lastiger is het om deze intensievere vorm van samenwerking structureel vorm te geven. Zaken die vanzelfsprekend lijken – (mogelijke) overtredingen aan elkaar doorgeven – zijn in werkelijkheid niet altijd even vanzelfsprekend. Eenduidige handhaving door de verschillende betrokken instanties vraagt om een niet-vrijblijvende aanpak, liefst een projectmatige maar structurele aanpak, om te voorkomen dat het ondergaat in de drukte van de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

De HUM dient ter uitvoering van het Besluit glastuinbouw maar niet ter uitvoering van overige zaken die in het kader van het Convenant glastuinbouw tussen partijen zijn of worden afgesproken.

<p>De HUM bevat aanbevelingen voor een eenduidige, consequente en adequate uitvoering en handhaving van het Besluit glastuinbouw. Enerzijds moet dit leiden tot een eenduidige aanpak door de verschillende handhavende instanties richting de glastuinbouwbedrijven. Anderzijds moet dit bijdragen tot draagvlak voor het Besluit bij de glastuinbouwsector en goede naleving van de regelgeving.</p>
--

1.2 Opbouw van de HUM

De HUM is opgebouwd uit twee delen. Het strategisch deel geeft uitleg over de stappen die thuishoren in een adequaat handhavingsproces. Stilgestaan wordt bij het nalevingsonderzoek en de risico-analyse die vooraf gaan aan het uitwerken van een strategie en werkwijze voor de handhaving. Daarnaast wordt uitgebreid ingegaan op de benodigde samenwerking tussen de verschillende bevoegde gezagen. Ten slotte wordt nog stilgestaan bij het meetbaar maken van de effecten van handhaving. Het tweede deel is een praktische handreiking waarin o.a met behulp van factsheets wordt uitgelegd welke aspecten van belang zijn bij controle op de verschillende voorschriften uit het besluit.

1.3 Opbouw adequate handhavingsproces

De HUM is ontwikkeld conform het adequate handhavingproces, zoals de Landelijke Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving (LCCM) dit in het algemeen voor handhavingsprocessen heeft ontwikkeld. Het biedt als het ware de bouwstenen om de handhaving van het besluit op adequate wijze vorm te geven.

Indien handhaving op een voldoende kwalitatief niveau plaatsvindt noemt men dit meestal adequaat. In opdracht van de LCCM is onderzoek gedaan naar een gemeenschappelijk referentiekader ten aanzien van het begrip adequaat handhaven bij alle handhavingpartners. Uit het onderzoek is gebleken dat een algemeen geldend adequaat handhavingniveau weliswaar niet bestaat, maar dat wel een adequaat handhavingproces kan worden gedefinieerd, waarbinnen iedere handhavende organisatie voor zich vastlegt welk niveau van handhaving wordt nagestreefd (LCCM, Eindrapport adequate handhaving, april 1997).

Beknopt weergegeven bestaat het door handhavende organisaties uit te voeren adequaat handhavingproces uit de volgende stappen.

De doelen en condities voor de handhaving worden vastgelegd (zie hoofdstukken 2,3 en 4)

Dit betekent dat een bevoegd gezag:

- inzicht heeft in het beheersgebied, de doelgroepen en de daarvoor geldende regelgeving;
- prioriteiten stelt op grond van uitgevoerd nalevingonderzoek en risicoanalyse alsmede op basis van algemene criteria als voorkoming van criminaliteit en bescherming van de rechtsorde;
- doelstellingen opstelt voor naleving, meetbaar en gerelateerd aan een bekende uitgangssituatie;
- een organisatie ontwikkelt die de condities voor de doelbereiking biedt;
- de middelen voor de organisatie en de handhaving beschikbaar stelt.

Een strategie en werkwijze worden opgesteld (zie hoofdstukken 5 en 6)

Hiertoe wordt in overleg met andere handhavende instanties en het Openbaar Ministerie (OM) een handhavingstrategie vastgesteld. De werkwijze wordt vastgelegd in procedures (inclusief de wijze van informatiebeheer en –uitwisseling).

De strategie en de werkwijze worden uitgevoerd (zie met name praktisch deel)

Door de handhavende instanties wordt:

- jaarlijks (of voortschrijdend op jaarbasis) een handhavingprogramma vastgesteld;
- de kwaliteit van de uitvoering in een systematische aanpak (toezichtplan) beschreven;
- de benodigde kwaliteit en kwantiteit aan uitvoerenden ingezet.

Doelbereiking en effect van de handhaving worden gemeten en vastgelegd (zie hoofdstuk 7)

Dit betekent dat de handhavende organisaties verantwoording geven over:

- de gepleegde inzet en het bereikte resultaat in termen van (gemeten) naleving;
- het effect van het optreden tegen overtredingen;
- de trend en het resultaat in de naleving.

Terugkoppeling resultaten naar beleidsmakers en handhavingpartners (zie hoofdstuk 7)

De laatste stap betreft het terugkoppelen van gemeten resultaten naar beleidsmakers en handhavingpartners. Deze terugkoppeling kan leiden tot wijziging van de eerder geformuleerde doelen, condities, strategie en werkwijze.

Deze elementen worden hierna verder uitgewerkt.

<p>De HUM glastuinbouw is opgebouwd rond het adequate handhavingsproces. Voor het realiseren van een adequate handhaving zullen alle opeenvolgende stappen van het adequate handhavingsproces moeten worden doorlopen. De HUM dient ter uitvoering van het Besluit glastuinbouw maar niet ter uitvoering van overige zaken die in het kader van het convenant glastuinbouw tussen partijen zijn of worden afgesproken.</p>
--

2 Besluit glastuinbouw

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt als eerste beschreven wat de aanleiding is geweest voor het nieuwe Besluit glastuinbouw. Vervolgens worden de doelstellingen, werkingssfeer en wettelijke basis van het besluit toegelicht. Ten slotte wordt kort ingegaan op regelgeving die naast dit besluit van toepassing kan zijn op glastuinbouwbedrijven.

2.2 Aanleiding van het besluit

Het besluit vloeit voort uit de afspraken tussen overheid en bedrijfsleven, die gemaakt zijn in het Convenant Glastuinbouw en Milieu 1997–2010 (verder: het convenant). Het convenant is ondertekend door de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken, de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO–N), de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De doelstelling van het convenant is het verminderen van de druk van de sector op het milieu. Belangrijkste middel om dit te bereiken is de Integrale Milieutaakstelling (verder: IMT). De doelstellingen (en de IMT) zijn nader uitgewerkt in met name bijlage 1 bij het besluit. In deze HUM spreken we ook wel van de verbruiksdoelstellingen.

Het Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer (Stb. 1996, 168) en het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw (Stb. 1994, 699) worden bij het besluit ingetrokken. De meeste voorschriften uit deze oude besluiten zijn opgenomen in respectievelijk bijlage 2 en bijlage 3 bij het besluit.

Het convenant

De belangrijkste afspraak uit het convenant is het vastleggen van de IMT voor de periode 1995 tot en met 2010 om het verbruik van energie, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen (de drie milieutaakvelden) terug te dringen. Daarnaast is een systeem van meten, registreren en rapporteren overeengekomen om de reductie te kunnen controleren. Tevens is afgesproken dat dat systeem zoveel mogelijk zou aansluiten bij de bestaande meet- en registratiesystematiek. Een andere belangrijke afspraak uit het convenant heeft betrekking op de samenwerking in 'één loket' en een betere informatie-uitwisseling tussen de verschillende bevoegde gezagsinstanties.

Een belangrijke achterliggende gedachte is een integratie van de vele regels, wetten en meerjarenafspraken voor de glastuinbouwsector, zodat glastuinders eenvoudiger kunnen zien welke regels er voor hen gelden. Daarnaast spreekt uit het convenant de wens van de sector om flexibiliteit te hebben bij de bedrijfsvoering.

Het besluit vloeit onder meer voort uit afspraken uit het convenant. De belangrijkste afspraak is het vastleggen van de Integrale Milieutaakstelling (IMT) en de daaruit voortvloeiende verbruiksdoelstellingen zoals deze zijn opgenomen in het Besluit. Daarnaast is vastgelegd om te komen tot één loket voor de bevoegde instanties. Navolgende paragraaf geeft de kern van het besluit weer.

2.3 Het besluit

De convenantafspraken en het besluit

De belangrijkste doelstelling van het besluit is uitvoering geven aan de in het convenant gemaakte afspraken. Hieronder wordt eerst kort aangegeven op welke wijze de convenantafspraken in het besluit zijn verwerkt.

De IMT

In het besluit zijn de sectordoelstellingen (de IMT) voor ieder milieutaakveld voor de verschillende gewassen vertaald naar verbruiken per hectare. Het verbruik moet hiertoe tot en met 2010 ieder jaar verminderen. Via een in bijlage 1 bij het besluit aangegeven rekenmethode kan iedere tuinder berekenen wat hij in een kalenderjaar aan energie, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen (werkzame stof) mag verbruiken. Dit ten hoogste toegestane verbruik meldt de tuinder (tezamen met nog allerlei andere gegevens) in een teeltplan aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag controleert (jaarlijks) of aan de voorgeschreven verbruiksnormen wordt voldaan. De wijze waarop deze controle plaatsvindt is uitgewerkt in hoofdstuk 5 van deze HUM.

Eén besluit

In het besluit heeft integratie plaatsgevonden van het Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer en het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw. Die beide besluiten hebben een verschillend toepassingsbereik. Samenvoeging leidt tot een wat complex beeld van verschillende typen glastuinbouwbedrijven en verschillende typen lozingen ten gevolge van glastuinbouwactiviteiten of activiteiten die daarmee direct verband houden. Verschillende combinaties komen voor. Voor inzicht in de werkingssfeer van het besluit wordt verwezen naar het praktisch deel van de HUM.

Samenwerking tussen de bevoegde gezagsinstanties

Omdat verschillende instanties, zoals gemeenten, waterkwaliteitsbeheerders, Algemene Inspectiedienst, provincies, politie en Openbaar Ministerie betrokken zijn bij de handhaving en uitvoering van het besluit, is het noodzakelijk dat er onderling afgestemd wordt. Verderop zullen de verschillende varianten van samenwerking nader uitgewerkt worden.

Betere informatie–uitwisseling tussen de verschillende gezagsinstanties

Voor samenwerking bij de handhaving is een goede informatie–uitwisseling onontbeerlijk. Voor de verschillende bevoegde instanties zal steeds duidelijk moeten zijn welke gewassen in een glastuinbouwbedrijf of een agrarische bedrijf met een glasoppervlak van meer dan 2.500 m² worden geteeld en op hoeveel hectare dit gebeurt. Er zullen afspraken worden gemaakt tussen de verschillende gezagsinstanties over het uitwisselen van handhavingsgegevens. Verder wordt de informatie van de tuinder gestroomlijnd via een UitvoeringsOrganisatie (UO) en de Stichting Uniforme Milieuregistratie (UMR).

In september 2002 is besloten het Besluit op enkele punten aan te passen. Zie hiervoor bijlage bij het rapport. Bevoegde instanties, tuinders en Openbaar Ministerie zijn daarvan op de hoogte gesteld door de betrokken ministeries/stuurgroep van Glami.

De wijzigingen zijn in te delen in:

- 1 technische wijzigingen van het besluit zoals verkeerde verwijzingen naar artikelen, verhelderen definities e.d.;
- 2 inhoudelijke wijzigingen van het besluit zoals aanpassing van frequentie analyseverplichting, plaatsing warmtebuffer t.o.v. erfgrans;
- 3 aanvullingen op het besluit zoals kwaliteitsborging voor meet- en registratiegegevens, paddestoelen en champignonteelt onder Besluit brengen.

In het landelijk beleidskader gedogen is bepaald dat in afwachting van aanpassing van regelgeving kan worden afgezien van optreden tegen overtredingen onder de volgende voorwaarden:

- er is sprake van overgangssituatie. In geval van AmvB's wordt in het algemeen het criterium gehanteerd dat de concept regeling of concept wijziging daarvan moet zijn voorgepubliceerd;
- gedogen dient uitdrukkelijk en schriftelijk plaats te vinden voor een bepaalde tijd en in afstemming tussen bestuur en Openbaar Ministerie.

Het landelijk beleidskader gedogen biedt dus pas een mogelijkheid tot gedogen op moment dat de wijzigingen en aanvullingen voor inspraak zijn gepubliceerd. U wordt geadviseerd tot dat moment in het toezicht geen prioriteit te geven aan de bepalingen die een wijziging ondergaan en waarbij overtreding van de bepaling slechts kan leiden tot geringe milieuschade.

2.4 Relatie met andere beleidsterreinen en beleidsontwikkelingen

Op bedrijven die onder dit besluit vallen, kan nog een aantal andere wettelijke regelingen van toepassing zijn, die (mede) de bescherming van het milieu of het oppervlaktewater en zuiveringstechnische werken tot doel hebben. Gezien de diversiteit van de sector is de nu bereikte integratie van regelgeving de maximaal haalbare. In het praktisch deel wordt ingegaan op regelgeving die naast dit besluit voor deze bedrijven en lozingen kan gelden. Daarbij wordt nadrukkelijk de aantekening gemaakt dat dit geen limitatieve opsomming is. Waar mogelijk is in het praktisch deel aangegeven welke andere regelgeving van toepassing is, zodat controles zo integraal mogelijk plaats kunnen vinden.

Verder doen zich ten aanzien van gewasbescherming beleidsontwikkelingen voor. Dit beleid is onder andere gericht op een 'geïntegreerde teelt op gecertificeerde bedrijven'.

Voor het realiseren van dit nieuwe beleid zal het bestaande beleidsinstrumentarium worden herijkt en zullen nieuwe instrumenten moeten worden ontwikkeld. Het instrumentarium zal in hoofdzaak uit twee elementen (gaan) bestaan:

- een hoofdonderdeel: de invulling van de normen voor certificering en het afspreken van kwantitatieve doelen en een tijdpad daarvoor, en
- incentives die het voor de ondernemer aantrekkelijk moeten maken om voor deze route te kiezen (belonen, zoals een fiscale tegemoetkoming en belastingen, in de vorm van een heffing).

Het nieuwe systeem van certificering zal effect hebben op de handhaving. Aan certificeringssystemen die erkend worden, worden bepaalde eisen gesteld wat betreft controleerbaarheid en handhaafbaarheid. Maatregelen die voorgeschreven worden zullen controleerbaar moeten zijn. De inzet van de handhaving kan zich dan richten op:

- toezicht op het certificeringssysteem;
- opvolgen van controle-observaties die uit deze certificeringssystemen voortkomen;
- gerichte controle-inzet op bedrijven die niet gecertificeerd zijn;
- extra inzet op illegaal gebruik.

Voor de niet-gecertificeerde bedrijven zal het instrument handhaving krachtiger worden ingezet om het nalevingsniveau fors te verhogen ten opzichte van de huidige situatie. De intensivering van de handhaving moet als effect hebben dat niet-gecertificeerde bedrijven veel sterker dan tot op heden voelen, dat hun gedrag wat betreft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nauwlettend wordt gevolgd. In deze HUM is dit toekomstig beleid nog niet verwerkt. Het is aan het management van de handhavende instanties om dit soort beleidsontwikkelingen in de gaten te houden en te vertalen naar de werkpraktijk van de controleur. Het adequate handhavingsproces vormt een cyclus waarin voortdurend de vraag aan de orde is of de gekozen strategie/richting bijstelling behoeft.

<p>Het besluit integreert bestaande wetgeving voor de sector en voegt daar de Integrale Milieutaakstelling voor gebruik van energie, gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen aan toe. Er ligt in het IMT een nieuwe opgave voor de glastuinbouwsector en het integrale besluit vraagt om intensievere samenwerking tussen de verschillende bevoegde instanties. Naast het besluit is nog andere regelgeving op de sector van toepassing en doen zich beleidsontwikkelingen voor die vragen om een vertaling naar de uitvoeringspraktijk.</p>

3 Prioritering op basis van nalevingsonderzoek en risico-analyse

3.1 Inleiding

Op basis van een nalevingsonderzoek, zoals de Tafel van Elf, en een risico-analyse (welke voorschriften leveren bij overtreding meeste schade aan het milieu) voor het Besluit glastuinbouw kan de handhaving capaciteit gericht ingezet worden. In dit hoofdstuk wordt hiervoor een handvat gegeven. Nalevingsonderzoeken en risico-analyses zijn naar hun aard plaatsgebonden en dienen dus op ook regionaal niveau plaats te vinden.

3.2 Nalevingsonderzoek

Van het naleefgedrag van de sector is al een en ander bekend door de AMvB's die aan het Besluit glastuinbouw vooraf gingen. Eventueel kan voor het Besluit een representatieve steekproef worden uitgevoerd bij een groep van bedrijven die wat betreft samenstelling een afspiegeling vormt van het totale bestand aan glastuinbouwbedrijven.

Aan de hand van een nalevingonderzoek kan de kans op overtreding van bepaalde voorschriften worden voorspeld. Het te behalen financieel voordeel, sociale controle en kans op ontdekking en sanctieoplegging bij overtredingen zijn factoren die van invloed zijn op het naleefgedrag.

De Tafel van Elf (zie bijlage bij praktisch deel) is een instrument om de sterke en zwakke kanten rond de naleving van regelgeving in beeld te brengen. Er zijn op basis van dit model elf dimensies die de mate van naleving bepalen. De resultaten van de Tafel van Elf geven enerzijds inzicht in de mate van spontane naleving door de doelgroep en anderzijds inzicht in de mate waarin handhavinginspanningen naleving zullen bevorderen of dat andere instrumenten (bv. voorlichting) daarbij een grote rol spelen.

Op basis van het ontwerp Besluit hebben experts de Tafel van Elf uitgevoerd. De volgende conclusies kunnen getrokken worden:

- kennis van de regels (T1): De oude Wvo en Wm voorschriften (thans opgenomen in bijlage 2 en 3 van het Besluit) zijn voldoende bekend. Aanvullende voorlichting over die regels zal dus maar beperkt effect hebben op de mate van naleving van de regels. Wel is voorlichting noodzakelijk over het algemeen deel en bijlage 1 van het Besluit dat meet-, registratie- en rapportageverplichtingen bevat en de verbruiksdoelstellingen. Daarnaast kan aandacht besteed worden aan bepalingen die verschillen ten opzichte van de oude regelgeving.
- kosten en baten (T2) oftewel de economische/financiële voor- en nadelen van [niet-]naleving): Het gaat hier om investeringen (in tijd of geld) die het glastuinbouwbedrijf moet doen om regels na te leven. Het Handboek milieumaatregelen verschaft inzicht in investeringen die gepleegd kunnen worden om verbruiksdoelstellingen te behalen. De score is hier gemiddeld. Omdat we te maken hebben met algemene regels kunnen bevoegde gezagen deze dimensie niet beïnvloeden. Hoge kosten van bijvoorbeeld voorzieningen zullen als argument voor niet naleving worden aangedragen;
- acceptatie (T3) van gevoerde beleid en de regelgeving: De inschatting is dat het Besluit door de glastuinbouwbedrijven geaccepteerd wordt (als uitvloeisel van het convenant). Dit zou een positieve invloed moeten hebben op het nalevingsgedrag;
- gezagsgetrouwheid (T4): De glastuinbouwsector wordt maar in beperkte mate als gezagsgetrouw gekenmerkt, wat de kans op niet-naleving vergroot;
- informele controle (T5) dat wil zeggen kans dat overtreding opgemerkt wordt door een niet-overheidsinstantie wordt niet al te groot geacht. Controle op de naleving moet dus vooral door de overheid gedaan worden;

- informele meldingskans (T6) dat wil zeggen kans dat overtreding door derden ‘verraden’ wordt, wordt ook niet al te groot geacht. Controle op de naleving moet dus vooral door de overheid gedaan worden;
- de controlekans (T7) wordt laag ingeschat: Dit betekent dat door verhoogde controlefrequentie en uitgebreide controles de naleving nog vergroot kan worden. Hier geldt dat controlefrequentie momenteel bij waterschappen waarschijnlijk twee maal zo hoog ligt als bij gemeenten;
- de detectiekans (T8) oftewel de kans dat bij een controle ook daadwerkelijk een overtreding ontdekt wordt, is gemiddeld;
- de sanctiekans (T10) wordt onder andere beïnvloed door de bewijsbaarheid, sepotbeleid en gedoogbeleid van bestuurders. Voor de verbruiksdoelstellingen wordt deze laag ingeschat, voor het Wm-deel gemiddeld en voor het Wvo-deel vrij hoog;
- de sanctie-ernst (T11) wordt hoog ingeschat: Bekendheid van de sanctie-ernst kan bijdragen aan de naleving.

Samengevat lijkt de grootste invloed voor de uitvoerende instanties (gemeenten, waterschappen, AID) om de naleving te bevorderen te liggen in frequente en uitgebreide controles en bekendheid geven aan (hoge) sancties die volgen op overtredingen. Het Wvo-deel van het besluit scoort over het algemeen iets hoger dan het algemeen deel met de verbruiksdoelstellingen en het Wm-deel. Tuinders die momenteel nog niet registreren en oudere tuinders die geen opvolging op het bedrijf hebben vormen een risicogroep voor wat betreft de naleving. Zij zijn minder bekend met het beleid, danwel accepteren het beleid niet en hebben moeite met meet-, registratie- en rapportageverplichtingen en de verbruiksdoelstellingen. Tuinders die nu reeds deelnemen aan registratiesystemen (en voldoen aan bijvoorbeeld eisen van MPS) zullen naar verwachting een kleiner risico vormen voor wat betreft de naleving van het Besluit. Nalevingsonderzoeken en risico-analyses zijn naar hun aard plaatsgebonden en dienen dus op ook regionaal niveau plaats te vinden.

3.3 Risico-analyse

De risicoanalyse geeft antwoord op de vraag wat de niet naleving van een voorschrift betekent voor het milieu. Daarbij wordt rekening gehouden met de onomkeerbaarheid, de aard en ernst van de milieugevolgen, de omvang van het bedreigde gebied et cetera. Het bepalen van de aard en ernst van milieugevolgen van overtredingen houdt tevens verband met de invulling van het begrip kernbepaling. Kernbepalingen zijn die voorschriften die van daadwerkelijk belang zijn voor de bescherming van het water, lucht en bodem. Voor wat betreft het Wm deel van het Besluit moet o.a. gedacht worden aan voorschriften die zien bodembescherming zoals opslag en bewerken van (gevaarlijke) (afval)stoffen, op externe veiligheid en hinder zoals geluid- en lichthinder. Met name in concentratiegebieden vormt geluidhinder in toenemende mate een probleem. In het Wvo deel betreft het o.a. vervuilde afvalwaterstromen. In algemene zin betreft het die voorschriften die moeten zorgen voor een vermindering van het gebruik van energie, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. De risicoanalyse is naar zijn aard lokaal/plaatsgebonden. In de HUM wordt voor wat betreft de risicoanalyse volstaan met een lijst met kernbepalingen (zie bijlage bij praktisch deel).

De risico analyse geeft antwoord op de vraag wat niet-naleving van een voorschrift betekent voor het milieu. De risico-analyse is in de HUM ingevuld met een lijst met kernbepalingen, maar is naar zijn aard gebiedsgebonden.

3.4 Prioritering

Handhavingsdoelstellingen worden uitgedrukt in nalevingsdoelstellingen. Om onderbouwde handhavingsdoelstellingen te kunnen formuleren is dus inzicht in de naleving nodig. Een nalevingsonderzoek vormt hiervoor de basis, op basis van controle gegevens (van één of meerdere jaren) ontstaat een verdergaand inzicht. Verdere prioritering vindt plaats door een risico analyse (welke voorschriften leveren bij overtreding het meeste risico voor het milieu).

Op basis van voorgaande paragrafen zal de handhaving zich doorgaans in eerste instantie primair richten op:

- controle op de verbruiksdoelstellingen en achterliggende meet-, registratie- en rapportagegegevens, waarbij speciale aandacht uitgaat naar de glastuinbouwbedrijven die nu nog geheel niet registreren op basis van o.a. MPS en/of de productschapverordening in 2001 niet hebben geregistreerd;
- die voorschriften die kernbepalingen vormen van het Besluit glastuinbouw.

Verder zullen om de controlekans te vergroten afspraken moeten worden gemaakt tussen de verschillende handhavende instanties en zal aandacht besteed moeten worden aan het bekendmaken van overtredingen en sancties.

Nogmaals, dit hoofdstuk geeft een handvat voor prioritering van handhavingsinspanningen op basis van nalevingsonderzoek en risico-analyse. Wanneer dit voor een regio of beheersgebied wordt gedaan zal dit leiden tot gebiedsgerichte nuanceringen.

Het nalevingsonderzoek en de risico-analyse geven een handvat om in de handhaving prioriteiten te stellen. Voor het Besluit glastuinbouw kan dat betekenen dat controle op de verbruiksnormen en achterliggende meet-, registratie- en rapportagegegevens, waarbij speciale aandacht uitgaat naar de glastuinbouwbedrijven die nu nog geheel niet registreren op basis van o.a. EU-repgap, MPS prioriteit krijgt. En daarnaast die voorschriften die kernbepalingen vormen van het Besluit glastuinbouw.

3.5 Communicatie

Communicatie is een belangrijke succesfactor in de handhaving. Uitleg over de regelgeving aan de sector vindt plaats vanuit de wetgever (Ministeries van VROM, V&W en LNV) en vanuit projectbureau GLAMI. Daarnaast kunnen gemeenten, waterschappen in samenwerking met de AID en regionale LTO op lokaal of regionaal niveau voorlichtingsbijeenkomsten organiseren. Behalve uitleg over de regelgeving kunnen deze bijeenkomsten ook gebruikt worden om de handhavingsstrategie en de mogelijke maatregelen die de tuinder kan nemen om aan het besluit te (blijven) voldoen toe te lichten. Wat is het handhavingsbeleid, welke vorm van toezicht wordt er uitgeoefend, hoe wordt opgetreden tegen overtredingen (bekendmaken van sancties) en wat zijn de bevoegdheden van de toezichthouders en opsporingsambtenaren. Deze voorlichting houdt niet per definitie in dat specifieke controles (controletijdstippen) worden aangekondigd.

De informatie die aan de tuinders verstrekt is, moet worden vastgelegd in een toezichtsdossier, waarin (later) ook de resultaten en/of bevindingen van controles worden vastgelegd. Zo ontstaat een volledig beeld van correspondentie tussen bevoegd gezag/instantie

en de tuinder. Heldere communicatie leidt tot een beter naleefgedrag. Een volledig dossier is belangrijk bij de onderbouwing van eventuele handhavingsbeschikkingen.

Communicatie is een van de succesfactoren van de handhaving. Heldere communicatie over o.a. de handhavingsstrategie en resultaten van controles leidt tot een beter naleefgedrag.

4 Handhavingsdoelstellingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in de vorm van een handreiking handhavingsdoelstellingen voor het besluit geformuleerd. Hiervoor wordt eerst een algemene uitleg gegeven over handhavingdoelstellingen, waarna specificering voor het besluit plaatsvindt. Hierbij is een tweedeling gemaakt in doelstellingen voor die voorschriften die al golden op basis van de oude besluiten (nu bijlage 2 en 3 van het Besluit) en de nieuwe verbruiksnormen met bijbehorende meet-, registratie- en rapportageverplichtingen (bijlage 1 van het besluit).

4.2 Handhavingsdoelstellingen in het algemeen

Algemeen kan worden gesteld dat het doel van handhaving is het bewerkstelligen van normconform gedrag. Niet alleen het toepassen van sancties, maar ook andere handelingen die gericht zijn op de naleving van milieuregelgeving, vallen onder het begrip handhaving. Bij het formuleren van handhavingsdoelen kan onderscheid gemaakt tussen algemene handhavingsdoelen en handhavingsdoelen in een concreet geval.

Het belangrijkste algemene handhavingsdoel is preventie. In de meeste gevallen zal echter sprake zijn van een concreet handhavingsdoel, zoals het opheffen van de illegale situatie of verwijdering van een verontreiniging. Het doel is dan vaak algehele naleving. Het handhavingsdoel kan in bepaalde gevallen op het eerste oog minder vergaand zijn. Bijvoorbeeld bij een overtreder die, om aan alle regels te kunnen voldoen, zo veel moet investeren dat naleving ineens niet van hem kan worden verlangd. Uiteindelijk dient ook in die situatie aan het Besluit voldaan te worden. Met de overtreder worden afspraken gemaakt op welke termijn de overtreding moet zijn beëindigd. Dit laat overigens onverlet dat het Openbaar Ministerie tegen de overtreding kan optreden.

Bij handhaving moet men zich echter niet laten verleiden tot het stellen van makkelijke doelen, die in ieder geval kunnen worden gehaald.

Doelstellingen met betrekking tot naleefgedrag

Relatie beleidsdoelstellingen en handhavingdoelstellingen

Met het besluit is gekozen voor het instrument regelgeving om doelstellingen van het energiebeleid, waterkwaliteitsbeleid, bestrijdingsmiddelenbeleid en meststoffenbeleid te verwezenlijken.

De beleidsdoelstellingen en regelgeving zijn voor de handhaving een gegeven. De doelstellingen van handhaving worden niet uitgedrukt in milieukwaliteitsdoelstellingen. Er is sprake van nalevingdoelstellingen; de naleving van de regelgeving wordt geacht bij te dragen aan de milieubeleidsdoelstellingen.

Het besluit is tot stand gekomen naar aanleiding van afspraken tussen overheid en bedrijfsleven die gemaakt zijn in het kader van het Convenant Glastuinbouw en Milieu 1997–2010. Doel van het Convenant is een integrale aanpak van de vele regels, wetten en meerjaranafspraken voor de glastuinbouwsector. Het tijdspad waarbinnen het geheel aan milieudoelstellingen die de glastuinbouwsector moet realiseren is vastgelegd in de Integrale Milieutaakstelling en eindigt op 31 december 2010.

Handhaving is geen doel op zich, maar moet worden geplaatst binnen de totale opdracht een bepaalde milieutaak uit te voeren. De handhavingstrategie (zie o.a. hoofdstuk 6) houdt rekening met die voorschriften die van daadwerkelijk belang zijn voor de bescherming van

het milieu via de aanwijzing van kernbepalingen. Overtreding van deze bepalingen zijn ernstig; hiertegen wordt direct opgetreden. Zo draagt dit onderdeel van het handhavingproces bij aan het bereiken van de nalevingdoelstellingen en uiteindelijk de gewenste milieukwaliteit.

De doelstellingen voor de naleving (maximale overtredingpercentages of minimale naleefpercentages) dienen meetbaar te zijn (dat wil zeggen: later in tijd en omvang te kunnen worden vastgelegd), en te worden gerelateerd aan de Ausgangssituatie binnen het betreffende beheersgebied. Dit kan per voorschrift, of gebiedsgericht worden uitgewerkt.

Nalevingdoelstellingen stellen het bevoegd gezag in staat de beleidscyclus van het adequate handhavingproces te sluiten.

NB: het stellen van nalevingsdoelen ten behoeve van het handhavingproces is geen legitimatie voor de doelgroep of het individu tot niet-naleving, er is een 100% nalevingsplicht.

Het recht gaat niet uit van een volledige handhavingplicht van het bestuur, maar van een bevoegdheid tot het opleggen van sancties. De aanwezigheid van deze bevoegdheid schept wel de plicht tot het zorgvuldig en verantwoord gebruik maken daarvan. Met het stellen van prioriteiten en nalevingsdoelen op basis van het adequate handhavingproces wordt aan deze verantwoordelijkheid vorm gegeven.

Ten slotte moet rekening worden gehouden met het gegeven dat naast regulering en handhaving andere beleidsinstrumenten worden ingezet, zoals voorlichting. Daarnaast speelt ook de factor zelfregulering en biologische teelt een rol. Deze instrumenten/factoren beïnvloeden de naleving en hebben een wisselwerking met de handhaving.

Algemeen kan worden gesteld dat het doel van handhaving is het bewerkstelligen van naleving en voorkomen van overtredingen. De doelstellingen voor de naleving (maximale overtredingpercentages of minimale naleefpercentages) dienen meetbaar te zijn (dat wil zeggen: later in tijd en omvang te kunnen worden vastgelegd), en te worden gerelateerd aan de Ausgangssituatie binnen het betreffende beheersgebied. Dit kan per voorschrift of gebiedsgericht worden uitgewerkt.

4.3 Handhavingdoelstellingen voor het Besluit glastuinbouw

De doelstellingen voor de handhaving in het kader van een adequaat handhavingproces worden uitgedrukt in nalevingsdoelstellingen. Hiervoor is het van belang inzicht te hebben in het naleefgedrag in de Ausgangssituatie, zodat haalbare doelen kunnen worden gesteld. In paragraaf 3.2 is dit nalevingsonderzoek toegelicht voor het besluit in zijn geheel op basis van expertjudgment. Wanneer een dergelijke analyse voor het eigen beheersgebied wordt uitgevoerd (in samenwerkingsverband tussen alle betrokken handhavingpartners), kunnen daar verschuivingen in optreden.

Naast nalevingsonderzoek spelen ook de milieurisico's en de (regionale) handhavingsprioriteiten een rol bij het bepalen van de handhavingdoelen. Deze zijn op hun beurt bepalend voor de intensiteit van handhaven (kwantitatieve inzet in de vorm van aantal controles per jaar). In § 3.4 heeft het nalevingsonderzoek en de risico-analyse geleid tot een aantal conclusies over prioritering.

Het besluit bestaat uit verschillende delen. Zoals uit het nalevingsonderzoek blijkt, zal de handhaving hierop verschillend plaats moeten hebben, en zullen er ook gedifferentieerde handhavingdoelstellingen moeten worden geformuleerd. Het besluit is gebaseerd op twee reeds bestaande besluiten (nu opgenomen in bijlagen 2 en 3). Dat betekent dat de uit-

gangssituatie voor wat betreft de naleving van de voorschriften uit deze bijlagen grotendeels bekend is op basis van controle(gegevens) van de oude besluiten. Voor wat betreft de meet-, registratie- en rapportageverplichtingen en de verbruiksnormen (algemeen deel van het besluit en bijlage 1) is veel minder bekend om de handhavingsdoelstellingen op te baseren.

Nalevingsdoelstellingen voor meldingsplicht en voor bijlage 2 en 3

In principe mag worden aangenomen dat de bedrijven voldoen aan de meldingsplicht en de voorschriften op basis van de Wm en Wvo (praktisch gezien middel- en doelvoorschriften die al golden op basis van de oude besluiten). Resultaten van de controles op de oude besluiten geven hierover meer inzicht.

De doelstelling wat betreft de naleving van de bijlagen 2 en 3 kan op 95% van de bedrijven worden gesteld. Dat betekent in de praktijk dat van de (eerste) bedrijfscontroles op deze bijlagen hooguit 5% van de bedrijven niet voldoet. Vervolgcontroles, naar aanleiding van geconstateerde overtredingen, worden hierin niet meegenomen. Indien blijkt dat deze doelstelling niet wordt gerealiseerd, zal de controle-intensiteit moeten worden opgevoerd (of wanneer de doelstelling niet realistisch is gebleken moet deze worden verlaagd).

Voor wat betreft de naleving voor de meldingsplicht is de nalevingsdoelstelling 99%. De bedrijven zijn bekend bij het bevoegd gezag (gemeld of hebben nog een vergunning). In de praktijk blijkt wel dat bedrijven wijzigingen op het bedrijf minder consequent doorgeven. Dit laatste vormt een aandachtspunt in contacten met het bedrijf. Verder dienen er op basis van het besluit enkele aanvullende gegevens te worden gemeld. In de praktijk zullen deze gegevens veelal ingezameld worden tijdens een bedrijfsbezoek of gemeld worden bij een wijzigingsmelding.

Handhavingsdoelstellingen worden uitgedrukt in nalevingsdoelstellingen. Voor de meldingsplicht uit het Besluit is de nalevingsdoelstelling 99%. Voor de Wm en Wvo voorschriften uit bijlage 2 en 3 is de nalevingsdoelstelling 95%. Dit betekent in de praktijk dat van de (eerste) bedrijfscontroles 1%, respectievelijk 5% van de gecontroleerde bedrijven niet voldoet. Aangezien de inhoud van de voorschriften vrijwel overeenkomt met de voorafgaande regelgeving is dit een realistische doelstelling.

Nalevingsdoelstellingen voor algemeen deel van het Besluit en bijlage 1

De meet- en registratieverplichting en de verbruiksnormen in bijlage 1 zijn nieuw. Dit maakt het lastig om haalbare doelen te formuleren. Wel zijn in 2001 de verbruiksgegevens gemeten, geregistreerd en ingediend op basis van de Productschapverordening. De Productschapverordening kende een nalevingspercentage van 80% (rapport bijgevoegd als bijlage bij praktisch deel). De mate van naleving van de Productschapverordening en verplichtingen in kader van Eurepgap en MPS leveren informatie op voor het formuleren van nalevingsdoelstellingen rond de meet- en registratieverplichtingen eventueel gespecificeerd naar bepaalde teelten. De verbruiksgegevens gemeten, geregistreerd en gerapporteerd op basis van de Productschapverordening leveren ook informatie ten behoeve van de verificatie van de verbruiksnormen. Per regio/beheersgebied dient in 2004 aanvullend een nulmeting verricht te worden (representatieve steekproef) waardoor met name voor de verbruiksnormen vanaf deze nulmeting een lijn uitgezet kan worden naar behalen van de IMT in 2010. Vanaf het moment dat de verbruiksnormen definitief zijn vastgelegd in het besluit (vermoedelijk begin 2004) wordt daadwerkelijk gehandhaafd op de verbruiksnormen.

Bij de te stellen doelen is een onderscheid gemaakt tussen:

1 de meet-, registratie- en rapportageverplichting zelf waarop ook gedurende het gehele jaar kan worden gecontroleerd en zonodig gehandhaafd. Het gaat hier om de administratieve verplichtingen om een teeltplan (en wijzigingen daarop) in te dienen, vierwekelijks verbruikscijfers te registreren (na wijziging Besluit hoeven de vierwekelijkse gegevens

- niet langer opgestuurd te worden, maar op bedrijf aanwezig te zijn) en hiervan een jaar-rapport te generen. Daarnaast moet het verbruik in een logboek bijgehouden worden;
- 2 het voldoen aan de verbruiksnormen per jaar. Na afloop van het kalenderjaar kan op grond van het jaarrapport de conclusie getrokken worden of 'op papier' aan de verbruiksnorm is voldaan;
 - 3 via (diepte)controles en bedrijfsbezoeken kan nagegaan worden of de gegevens 'op papier' kloppen met de daadwerkelijke bedrijfssituatie.

Het voldoen aan de meet- en registratieverplichtingen (1) is essentieel om te kunnen controleren op de verbruiksnormen. Aangezien de glastuinbouwbedrijven in 2001 al op basis van de Productschapverordening moesten meten en registreren kan de lat hoog gelegd worden.

Voor het behalen van de verbruiksnormen (2) is het uiteindelijk streven dat in 2010 alle bedrijven aan de verbruiksnormen voldoen. De handhavingsinspanning zou er dan op gericht kunnen zijn om 2010 een nalevingspercentage van 95% te hebben. De doelstellingen zijn het eerste jaar aan de voorzichtige kant geformuleerd. In het kader hieronder is een voorbeeld gegeven van hoe de nalevingsdoelstellingen kunnen worden uitgebouwd in de tijd.

Het is van essentieel belang dat de gegevens 'op papier' kloppen met de daadwerkelijke bedrijfssituatie. Om hier achter te komen zijn uitgebreide (diepte)controles nodig. De nalevingsdoelstelling dient ook hier hoog gelegd worden bijvoorbeeld op 95%.

In onderstaande tabel is in de vorm van een voorbeeld aangegeven welke nalevingsdoelstellingen gesteld kunnen worden. De bevoegde gezagen dienen deze nalevingsdoelstellingen binnen een regio/beheersgebied gezamenlijk op te stellen en vast te leggen in een toezichtsplan. Daarbij horen ook afspraken wie optreedt in geval van overtredingen. Aangezien het bij de verbruiksnormen uiteindelijk gaat om het terugdringen van het totaal verbruik van meststoffen, energie en gewasbeschermingsmiddelen, de verbruiksnormen een meervoudige wettelijke basis hebben en er in geval van een bedrijfsmilieuplan de mogelijkheid is om tussen verbruik van meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en energie punten uit te wisselen kunnen gemeenten, waterschappen en de AID onmogelijk elk voor zich nalevingsdoelstellingen formuleren. De gemeenten, waterschappen en AID moeten heldere en bindende afspraken maken over de nalevingdoelstellingen. Daarbij dient ook het Openbaar Ministerie betrokken te zijn. De verbruiksnormen zijn afgeleid van de Integrale Milieutaakstelling uit het Convenant. De in de tabel opgenomen nalevingpercentages zijn het landelijk vertrekpunt dat in de stuurgroep van GlaMi is vastgelegd en dient vervolgens in de regionale handhavingplannen nader uitgewerkt en vastgelegd te worden.

Indien blijkt dat de doelstellingen niet worden gehaald, is wellicht bijstelling nodig. Intensievere handhaving en bekendheid geven aan de gevolgen van overtredingen kan leiden tot een betere naleving. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de samenwerking tussen de verschillende bevoegde gezagen en de benodigde capaciteit en middelen voor het toezicht op de naleving.

Landelijke nalevingsdoelstellingen voor de meet-, registratie- en rapportageverplichtingen alsmede de verbruikdoelstellingen, nader uit te werken in regionale bindende afspraken tussen gemeenten, waterschappen, AID en Openbaar Ministerie.

- 1 de meet- en registratieverplichting
 - in 2002 75% van de (gecontroleerde) bedrijven
 - in 2003 85% van de (gecontroleerde) bedrijven
 - in 2004 en verder 95% van de (gecontroleerde) bedrijven

Dit betekent dat over een geheel jaar tegen 25%, resp 15% en 5% van de bedrijven één of meerdere keren wordt opgetreden tegen een overtreding van de meet-, registratie- en rap-

portageverplichtingen (conform de handhavingstrategie zie hoofdstuk 6).

2 op basis van administratie voldoen aan de verbruiksnormen

in 2004 60% van de (gecontroleerde) bedrijven

in 2005 70% van de (gecontroleerde) bedrijven

in 2006 80% van de (gecontroleerde) bedrijven

in 2007 85% van de (gecontroleerde) bedrijven

in 2008 90% van de (gecontroleerde) bedrijven

in 2009 90% van de (gecontroleerde) bedrijven

in 2010 95% van de (gecontroleerde) bedrijven

Dat betekent dat van alle ingediende jaarrapporten over 2004 40% van de gecontroleerde bedrijven op één of meer van de milieuvelden nog niet voldoet aan de verbruiksnormen. Over 2005 is dat 30% etc. Indien uit een nulmeting over 2003 blijkt dat bijvoorbeeld al 80% van de bedrijven voldoet kan een andere lijn naar 2010 uitgezet worden.

3 op basis van (diepte)controles en bedrijfsbezoeken voldoen aan verbruiksnormen

in 2003 85% van de (gecontroleerde) bedrijven

in 2004 en verder 95% van de (gecontroleerde) bedrijven

Voor het Besluit glastuinbouw worden onderscheidelijk nalevingsdoelstellingen geformuleerd voor de meldingplicht, de verbruikdoelstellingen en voor de overige voorschriften gebaseerd op de Wm (bijlage 2) of de Wvo (bijlage 3). De doelstellingen zijn voortschrijdend hoger in de tijd. De bevoegde gezagen dienen nalevingsdoelstellingen binnen een regio/beheersgebied op te stellen en vast te leggen in een toezichtsplan. In 2003 vindt een nulmeting op het nalevingsgedrag plaats.

5 Strategie voor samenwerking en vormgeven van toezicht

5.1 Inleiding

Eén besluit, meerdere bevoegde gezagen: het belang van samenwerken

Het besluit is gebaseerd op meerdere wetten dus kent voor de uitvoering meerdere bevoegde gezagen. In het Convenant glastuinbouw en milieu is de intentie uitgesproken om tot een eenduidige aanpak door de verschillende bevoegde handhavende instanties te komen, zowel bij de opstelling van het besluit (afstemming in de maatregelen, voorzieningen en doelstellingen), als bij de controle op de naleving van de voorschriften. Verder is afgesproken te streven om richting de glastuinbouwsector als geheel en de bedrijven individueel zoveel mogelijk vanuit één loket op te treden. In dit hoofdstuk wordt hiervoor een handreiking gedaan wat betreft het vormgeven van toezicht.

5.2 Uitgangspunten bij samenwerking

In het NMP is de noodzaak van samenwerking bij de uitvoering van het milieubeleid en bij de handhaving van milieuvoorschriften (toezicht, controle en opsporing) in het bijzonder aangegeven. In de Tweede Kamer wordt regelmatig gesproken over een verbetering in de samenwerking tussen handhavingsorganisaties. Hierbij wordt erkend dat de afgelopen jaren veel tot stand is gebracht op het gebied van de samenwerking, maar dat deze initiatieven in het algemeen nog te weinig een structureel karakter hebben. Om de regionale handhavingssamenwerking te versterken zijn per provincie tussen het Rijk en alle handhavingsorganisaties bestuursovereenkomsten afgesloten waarin de mate van structurele samenwerking en de wijze waarop deze wordt georganiseerd is vastgelegd. De plicht tot samenwerken wordt ook in de Wm vastgelegd. Op basis van de Wm wordt ook een minimum kwaliteitsniveau voor het uitoefenen van de handhavingstaken vastgelegd (project Professionalisering van de handhaving). Gemeenten of waterschappen die niet aan een minimum kwaliteitsniveau voldoen, kunnen door de provincie of de Minister van VROM vanaf 2005 worden gedwongen in regionale handhavingdiensten samen te werken. Op zowel provinciaal als regionaal niveau zijn inmiddels afspraken gemaakt tussen de bestuurlijke en justitiële handhavingpartners in de vorm van een gezamenlijke handhavingstrategie.

De afgesproken samenwerking in het kader van de bestuursovereenkomsten vormt dan ook de minimale vorm van samenwerking die in deze HUM is vastgelegd. Voor de controle op de verbruiksdoelstellingen zijn deze bestaande regionale afspraken echter onvoldoende. Het besluit vormt een 'integrale' AMvB en dat betekent dat onder meer de verbruiksnormen een meervoudige wettelijke basis hebben. Om te voorkomen dat de verschillende bevoegde gezagen dubbel werk verrichten danwel een overtreder dubbel wordt aangesproken en gestraft dienen gemeenten, de waterkwaliteitbeherende waterschappen en de AID hierover heldere en bindende afspraken te maken. Daarbij dient ook het Openbaar Ministerie betrokken te zijn.

De samenwerking tussen de bevoegde gezagen/instanties kan verder (d.i. controle op bijlage 2 en 3 uit het besluit) variëren van het elkaar informeren over controles of overtredingen, via het voor elkaar controleren (signaaltoezicht) of gezamenlijk uitvoeren van controles tot het gecombineerd opleggen bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen. In deze HUM zal aan alle verschillende aspecten aandacht worden besteed, maar het is niet af te dwingen hoe partijen hierin wensen samen te werken. Dit kan per instantie of regio sterk verschillen onder meer door de bestaande van regionale afspraken (de zogenaamde provinciale bestuursovereenkomsten milieuwethandhaving).

Het besluit is gebaseerd op verschillende wetten (Wm, Wvo en Bmw). Dit betekent dat voor de handhaving primair:

- a de gemeente – of een milieudienst – bevoegd gezag is voor de delen (mede) gebaseerd op de Wet milieubeheer;
- b de waterkwaliteitsbeheerder bevoegd gezag is voor de delen (mede) gebaseerd op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
- c de Algemene Inspectiedienst (AID) is opsporingsinstantie voor de delen (mede) gebaseerd op de Bestrijdingsmiddelenwet (vooralsnog alleen strafrechtelijk te handhaven).
- d Een aantal bepalingen uit het besluit kent echter een meervoudige wettelijke basis; daar zijn afspraken over de wijze van handhaven tussen gemeenten, AID en waterkwaliteitsbeheerder dus onontbeerlijk (zie praktisch deel).
- e Het Openbaar Ministerie is bevoegde gezag voor de strafrechtelijk handhaving. Buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst bij gemeenten en waterschappen kunnen processen verbaal opmaken. De politie kan ondersteunen bij strafrechtelijk optreden en de functie van sterke arm vervullen op verzoek van het bestuur.

Zoals is afgesproken in het Convenant blijft de handhaving een primaire verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Samenwerking tussen marktpartijen, partijen die de bevoegde gezagen vertegenwoordigen en de Rijksoverheid als wetgever biedt kansen voor efficiencyvoordelen. Samenwerking tussen de bevoegde gezagen voor wat betreft handhaving van de verbruiksnormen is – zoals gesteld – onontbeerlijk; niet alleen vanwege de overlap van bevoegdheden maar ook omdat een (diepte)controle op de verbruiksnormen een bepaald kennisniveau van de controleur vergt. Deze HUM wordt aangevuld met informatie hoe gebruik kan worden gemaakt van de Uitvoeringsorganisatie (UO) en de Stichting Uniforme Milieuregistratie (UMR) zodra hierover meer duidelijkheid is. De wetgever heeft voor o.a. het jaarrapport een format ontwikkeld. Voor de overige delen van het Besluit geldt ook dat efficiencyvoordelen behaald kunnen worden door samenwerking. Daartoe is uitgewerkt hoe signaaltoezicht kan worden uitgebouwd.

Zoals in een eerdere samenwerkingsprojecten is gebleken zijn op de werkvloer geen al te grote cultuurverschillen te verwachten. Echter op het (bestuurs-) en managementniveau tussen Wm en Wvo bevoegd gezag komen wel essentiële verschillen voor. Dit ligt vooral in de wijze van omgaan met overtredingen: de aanschrijving, wijze van mandatering, afspraken over de handhavingsstrategie en de verschillen in de afwegingen. Een en ander betekent dat het van groot belang is dat de samenwerking door alle partners en op alle niveaus wordt gedragen.

In het Convenant glastuinbouw en milieu is afgesproken tot een eenduidige aanpak door de verschillende bevoegde handhavingsinstanties te komen. Op de drie belangrijke milieuvelden zijn voor ieder bedrijf verbruiksnormen van toepassing. In het bijzonder deze individuele verbruiksnormen, die voor de bedrijven met een Bedrijfsmilieuplan glastuinbouw bovendien met elkaar verweven zijn, vragen om een integrale controle op alle relevante milieuregelgeving. De afgesproken samenwerking in het kader van de bestuursovereenkomsten vormt de minimale vorm van samenwerking die in deze HUM is vastgelegd. Voor handhaving van de verbruiksdoelstellingen zijn echter verdergaande afspraken noodzakelijk. Invulling van de samenwerking vraagt om heldere afspraken en draagvlak hiervoor op alle niveaus (bestuur, management en de controleurs). De handhaving van de afzonderlijke delen van het Besluit (bijlage 2 en 3) blijft een primaire verantwoordelijkheid van de afzonderlijke bevoegde gezagen. Door signaaltoezicht uit te bouwen kunnen efficiencyvoordelen behaald worden. Voor de handhaving van de verbruiksnormen (bijlage 1) die een meervoudige wettelijke basis kennen, zijn afspraken tussen de verschillende bevoegde gezagen/instanties over de wijze van controle en optreden tegen overtredingen onontbeerlijk.

5.3 Overwegingen bij mate van samenwerking

Samenwerking bij de handhaving moet leiden tot:

- efficiëntere en effectievere handhaving door de betrokken partners;
- duidelijkheid en eenduidig optreden richting de glastuinbouwbedrijven;
- met als uiteindelijk resultaat een betere naleving van het Besluit glastuinbouw.

De manier waarop (en mate waarin) aan de gemeenschappelijke handhaving invulling wordt gegeven, is mede bepalend voor het bereiken van deze doelstellingen. Uitgangspunt vormt informatie-uitwisseling en het signaaltoezicht dat meer en meer kan worden uitgebouwd.

Hierbij worden de voordelen afgezet tegen de eventuele nadelen.

Voordelen:

- efficiëntere en effectievere handhaving door de betrokken partners;
- duidelijkheid richting de glastuinbouwbedrijven;
- geen afschuiving naar andere milieucompartimenten;
- eenduidig optreden vergroot draagvlak bij bedrijven en bevoegde gezagen/instanties en voorkomt verdeeldheid.

Nadelen:

- (steeds) grotere expertise vereist bij controleurs/handhavers;
- investeren in kennis en informatiestructuur kost eerst tijd (op den duur verdient dit zich terug) dit betreft o.a. matches van programmatuur;
- huidige cultuurverschillen werken (nog) belemmerend.

Samenwerking leidt tot efficiëntere en effectievere handhaving, tot eenduidigheid richting de glastuinbouwbedrijven en daarmee tot een groter draagvlak voor en betere naleving van de regelgeving. Bovendien kan ongewenste afwenteling tussen milieucompartimenten worden voorkomen.

5.4 Signaaltoezicht

5.4.1 *Inleiding*

De individuele handhavingspartners leggen bedrijfsbezoeken af in het kader van toezicht en controle op de naleving van de voorschriften. Het elkaar informeren over het naleefgedrag van de doelgroep kan het effect van de handhaving aanmerkelijk verbeteren en zo uiteindelijk een bijdrage leveren aan het behalen van de milieudoelstellingen. Snelheid van handelen en een gestroomlijnde informatievoorziening is een van de peilers waarop signaaltoezicht leunt. Een regelmatige terugkoppeling over de verschillende handhavingszaken is onmisbaar voor de motivatie.

In alle regio's zijn inmiddels afspraken gemaakt over de wijze waarop de verschillende overheden of bevoegde gezagen de bedrijven controleren en hoe ze omgaan met overtredingen (regionale handhavingsstrategie). In de diverse (regionale) bestuursovereenkomsten wordt hieraan nadere invulling gegeven op meer uitvoerend niveau. De samenwerking neemt hierin een belangrijke plaats in en dus ook de vorm van het signaaltoezicht. Voor een goede uitvoering van het Besluit is de meest eenvoudige vorm van signaaltoezicht (oog- en oorfunctie) het minimum.

Signaaltoezicht is het uitoefenen van de oog- en oorfunctie door de ene instantie voor de andere instantie. De mate (intensiteit en frequentie) waarin dit gebeurt, kan zeer uiteenlopen. Daarom is het noodzakelijk binnen een bepaalde regio concrete afspraken te maken.

5.4.2 *Drie varianten van signaaltoezicht*

Globaal zijn er drie varianten te onderscheiden die zowel naast elkaar als door elkaar kunnen voorkomen.

- 1 Partijen spreken af dat medewerkers van hun organisaties altijd zoveel mogelijk passief signaaltoezicht uitoefenen voor andere instanties en hun bevindingen zo spoedig mogelijk doorgeven aan de betrokken partij(en).
- 2 Partijen spreken af, daar waar mogelijk en nodig, bij bepaalde bedrijven of in bepaalde gebieden, actief signaaltoezicht voor andere instanties uit te oefenen op basis van vooraf gemaakte afspraken over de te controleren aspecten (toezichtinstructies, bijvoorbeeld in de vorm van een toezichtplan) en afspraken over de wijze van verslaglegging. Bijlage bij het praktisch deel vormt een lijst met bepalingen uit bijlage 2 en 3 van het besluit waarop gemeenten en waterschappen signaaltoezicht kunnen uitoefenen.
- 3 Partijen spreken af om de mogelijkheden na te gaan van het aanwijzen van elkaars medewerkers als toezichthouder: de ene instantie wijst de medewerkers van een andere instantie aan als toezichthouder om werkzaamheden voor hem uit te voeren. Die werkzaamheden kunnen onder andere bestaan uit het controleren en rapporteren over controlebevindingen. In een vergaande vorm laten bevoegde gezagen controles uitvoeren door een (gezamenlijke) milieudienst.

Uitbouwen van signaaltoezicht

Signaaltoezicht kan worden opgebouwd en uitgebreid door het uitvoeren van een project. Ook kan het signaaltoezicht worden uitgeoefend tijdens het reguliere toezicht. Het zal afhangen van een aantal factoren of men kiest voor een projectmatige aanpak of voor de reguliere handhaving. Wel dient het signaaltoezicht voor het Besluit glastuinbouw structureel vorm te krijgen.

De huidige controles moeten worden uitgebreid en eventueel in frequentie opgevoerd om de verbruiksnormen – alleen al administratief – te controleren. De bevoegde gezagen zijn hier ieder voor zich in het algemeen onvoldoende voor uitgerust, maar door afstemming en samenwerking is winst te behalen en sneller kennis op te bouwen.

De volgende factoren spelen een rol:

- gaat het om actief of alleen passief toezicht;
- lopen de controlefrequenties van de verschillende handhavingpartners wel of niet uiteen;
- lijken de verschillende controles wat betreft diepgang en te controleren onderdelen op elkaar (of is er zelfs overlap). In het praktisch deel is hieraan aandacht besteed;
- past de controle goed in ieders werkplan voor volgend jaar;
- zijn de toezichthouders voldoende opgeleid;
- moet er nog een toezichtplan worden opgesteld of is dat er al.

Ook als er geen projecten draaien voor signaaltoezicht moeten er afspraken gemaakt worden over de wijze en tijdstip van controles en informatieuitwisseling.

In het praktisch deel 2 wordt meer gedetailleerd op de varianten ingegaan.

Geen vrijblijvende zaak

In het Convenant glastuinbouw en milieu hebben alle partijen zich nadrukkelijk uitgesproken voor een gezamenlijke handhaving. Doordat in het Besluit glastuinbouw diverse wetgeving is geïntegreerd en er zodoende meer sprake is van overlap, vraagt de handhaving ook om een intensievere vorm van samenwerking dan tot heden algemeen was.

Er zijn binnen bepaalde regio's al enkele samenwerkingsprojecten geweest en ook toezichtplannen opgesteld. Deze projectmatige vorm kent meestal duidelijke resultaten. Het blijkt lastiger om deze resultaten te zien in het reguliere werk als er geen project loopt. In de reguliere handhavingpraktijk worden mogelijke overtredingen vaak wel aan elkaar gemeld. Het is echter belangrijk om één en ander goed inzichtelijk te maken en te houden. Inzicht in de aantallen en soorten overtredingen die aan elkaar worden gemeld en de afhandeling en terugkoppeling daarvan is van groot belang voor het slagen van de samenwerking. Zaken die vanzelfsprekend lijken – (mogelijke) overtredingen aan elkaar doorgeven – zijn in werkelijkheid niet altijd even vanzelfsprekend.

Signaaltoezicht vraagt om een niet-vrijblijvende aanpak om te voorkomen dat het ondergaat in de drukte van de uitvoeringspraktijk.

Signaaltoezicht kan op verschillende manieren worden ingevuld. In het praktisch deel worden hiervoor handvatten gegeven. Signaaltoezicht vraagt om een niet-vrijblijvende aanpak om te voorkomen dat het ondergaat in de drukte van de uitvoeringspraktijk.

5.5 (Administratieve) controle verbruiksnormen

Naast afspraken over (signaal)toezicht in het kader van de Wm en Wvo voorschriften uit het Besluit, zijn afspraken over de controle op en handhaving van de verbruiksnormen onmisbaar. Primair betreft het hier afspraken tussen gemeenten, de AID en de waterschappen. De verbruiksnormen kennen een meervoudige wettelijke basis en zodoende zijn verschillende handhavende instanties bevoegd tot het handhaven erop:

- bestrijdingsmiddelen/ werkzame stof: wettelijke basis Bmw, Wvo, Wm;
- meststoffen/stikstof, fosfor: wettelijke basis Wm en Wvo;
- energie: wettelijke basis Wm.

De AID heeft vooralsnog (in 2002) besloten geen actieve rol te spelen bij controle van de verbruiksnormen maar zich te richten op illegaal middelengebruik.

Naast afspraken over (signaal)toezicht in het kader van de Wm en Wvo voorschriften uit het Besluit, zijn afspraken over de controle op en handhaving van de verbruiksnormen onmisbaar. Het Besluit glastuinbouw beschrijft een relatie tussen bevoegde gezagen (gemeenten en waterschappen) en de individuele tuinders. Beiden schakelen op basis van vrijwilligheid uitvoerende instanties in bij het vervullen van hun verplichtingen. Het gebruik maken van uitvoerende in-

stanties doet echter geen afbreuk aan het Besluit:

- de individuele tuinder blijft verantwoordelijk voor het tijdig en juist indienen van de verbruiksgegevens (en achterliggende documenten);
- het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor controle op de naleving van de voorschriften rond meten, registreren en rapporteren over het verbruik en het optreden tegen overtredingen.

5.6 Vormgeven toezicht

Toezichtsplannen

Het toezichtsplan is voor de handhaver een hulpmiddel om gestructureerd te werken en bevat onder meer afspraken over de vorm en intensiteit van toezicht. Het toezichtsplan heeft tot doel:

- de handavingshistorie van een bedrijf of een bepaalde groep lozers vast te leggen en genereert een overzicht van contactmomenten met een bedrijf/lozer;
- vast te leggen op welke wijze, op welke onderdelen en in welke mate toezicht (controles) wordt uitgeoefend;
- specifiek voor het Besluit glastuinbouw dient het toezichtsplan inzicht te geven in de afspraken die gemaakt zijn tussen de verschillende bevoegde gezagen. Zo spreken bevoegde gezagen af hoe signaaltoezicht wordt ingevuld, worden bedrijfsbezoeken afgestemd, worden eventueel bestanden met controlegegevens gekoppeld;
- vast te leggen op welke wijze tegen geconstateerde overtredingen wordt opgetreden.

Het toezichtsplan voor het Besluit glastuinbouw vormt in die zin dus een neerslag van de afspraken die de verschillende handhavende instanties met elkaar maken over onder andere signaaltoezicht, intensiteit en vorm van controles, wijze van optreden tegen overtredingen en uitwisseling van gegevens. Een gezamenlijk toezichtsplan (per regio) van de verschillende bevoegde handhavende instanties voor de glastuinbouw lijkt onontbeerlijk voor het vormgeven van een eenduidige, efficiënte aanpak. Het Besluit glastuinbouw is de eerste in zijn soort waarbij verschillende bevoegde gezagen/instanties in samenhang met elkaar het toezicht op de naleving van de voorschriften moeten uitvoeren. Dit vereist een stuk coördinatie op zowel managementniveau als op uitvoeringsniveau. In de bijlage is een format voor een toezichtsplan Besluit glastuinbouw opgenomen. Dit vormt uiteraard een afspiegeling van hetgeen de wetgever heeft willen regelen, is een handreiking voor enerzijds de handavingsmanagers en anderzijds de controleurs die in het veld werkzaam zijn. Hierna wordt nog kort bij enkele elementen stilgestaan.

Het toezichtsplan kan worden opgebouwd uit een strategisch deel en praktisch/uitvoerend deel.

Het strategisch deel van het toezichtsplan geeft inzicht in:

- het begrip ‘gebiedsgerichte handhaving’. Bij gebiedsgerichte handhaving wordt niet uitsluitend het individuele bedrijf beschouwd maar ook de omgevingsfactoren. Inspelen op de factoren die in een bepaald gebied of ten gevolge van een bepaalde teelt meespelen. Hierbij kan gedacht worden bedrijven die dicht bij woonconcentraties zijn gelegen of door hun teeltmethode en toegepaste technieken meer of minder aandacht behoeven;
- kwaliteit van het toezicht. Om de waarde van de handavingsinspanning te kunnen bepalen is het van belang dat op bestuurlijk en managementniveau een goed inzicht wordt verkregen in de wijze waarop de branche met de wet- en regelgeving omgaat. Hierbij spelen zowel naleefgedrag als zelf-verantwoordelijkheid een grote rol om te bepalen of de controles wel of geen milieurendement opleveren en of dat het met meer, mindere of andere middelen nog beter kan? Gestreefd wordt naar een zo efficiënt mogelijke integrale inzet van personeel. Idealiter één controleur die alle aspecten van Wm, Wvo en Bmw beheerst, maar gezien de specifieke kennis die daarvoor nodig is zal dit niet altijd mogelijk zijn. Gekozen kan worden voor controleteams die zogeheten integrale controles uitvoeren. In gevallen waarbij een Wm- of Wvo-controleur alleen ‘op pad gaat’ zal deze naast zijn of haar eigen regelgeving ook voor de andere delen van het besluit het zogeheten signaaltoezicht uitvoeren, dit zelfde geldt voor de AID;
- aansturing van het uitvoerende toezicht. Aansturing vindt plaats per bevoegde instantie of per gebied en gebeurt op basis van de voor dat gebied vastgestelde en op elkaar afstemde handavingsstrategie (als afgeleide van de strategie uit deze HUM). Controles moeten met een zekere regelmaat plaatsvinden. De controlefrequentie is afgestemd op de complexiteit en de snelle innovatieve ontwikkelingen die binnen de glastuinbouwsector plaatsvinden.

Bij het invullen van het strategisch deel van het toezichtsplan zal het aan de samenwerkende partners moeten worden overgelaten hoe het vorenstaande wordt gedefinieerd of afgesproken. De HUM geeft hiervoor handreikingen.

Het praktisch/uitvoerend deel van het toezichtsplan geeft inzicht in wie, wat, waar en op welk moment gebeurt. Zo geeft het onder meer:

- inzicht in de voorschriften die voor het individuele glastuinbouwbedrijf van toepassing zijn op basis van het Besluit glastuinbouw (de checklists);
- inzicht in nalevingsgedrag van en getroffen maatregelen tegen bedrijf in voorafgaande jaren;
- mandatering van de controleurs;
- ondersteuning bij de verwerking van de resultaten van een controle;
- kernvoorschriften en aanvullende voorschriften, zodat helder is welke vervolgacties gezien de handhavingstrategie op een overtreding voor de hand liggen.

Ook voor het invullen van het praktisch deel van het toezichtsplan bevat de HUM handreikingen.

Een gezamenlijk toezichtsplan (per regio) van de verschillende bevoegde handhavende instanties voor de glastuinbouw lijkt onontbeerlijk voor het vormgeven van een eenduidige, efficiënte aanpak. De HUM geeft hiervoor vele handreikingen.

5.7 Controlefrequentie en capaciteit

De naleving is gebaat bij het geregeld bezoeken van glastuinbouwbedrijven door controleurs. Daarbij is één keer in de acht jaar veel te weinig en elke week te vaak. Een bedrijf dat goed naleefgedrag vertoont hoeft minder vaak bezocht te worden dan een bedrijf dat het Besluit nog slecht naleeft. Los van het naleefgedrag dienen alle bedrijven met een minimale frequentie bezocht te worden om:

- feeling te houden met de situatie op het bedrijf (bv. wisseling van leiding kan tot ander naleefgedrag leiden);
- zicht te houden op eventuele benodigde investeringen om de verbruiksdoelstellingen op lange termijn te halen (2010);
- gelijke behandeling met vergelijkbare bedrijven.

Gemeenten en waterschappen komen momenteel één keer in de twee, drie of vijf jaar op een glastuinbouwbedrijf. Een controlefrequentie van eens in de vier jaar wordt in het algemeen als minimum gesteld.

In voorgaande hoofdstukken is gesproken over samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en de AID en het uitoefenen van signaaltoezicht. Als het signaal toezicht voldoende is ingevuld en bovendien bij aparte bedrijfsbezoeken door genoemde instanties de bedrijfsbezoeken zodanig zijn afgestemd dat ze in de tijd gespreid zijn, kan de situatie ontstaan dat een bedrijf op gezette tijden bezocht wordt.

Een voorbeeld: In de situatie dat een bedrijf iedere twee jaar een controle krijgt. Kan de eerste keer het waterschap 'de trekker' zijn en bij de tweede controle na twee jaar de gemeente. Voor elkaar voeren ze signaaltoezicht uit. Indien mogelijk wordt ook signaaltoezicht uitgeoefend op de bestrijdingsmiddelenbepalingen. N.a.v. de resultaten worden de partners in kennis gesteld van eventuele overtredingen die nazorg behoeven. Hercontroles worden dan door het betreffende bevoegde gezag (Wm, Wvo, Bmw) afzonderlijk uitgevoerd (tenzij e.e.a is ondergebracht in een 'handhavingdienst').

Hiermee ontstaat een accuraat beeld van het naleefgedrag van het bedrijf en dit heeft bovendien voor de tuinder als voordeel dat hij niet meerdere keren in korte tijd door verschillende controleurs bezocht wordt. Als bedrijfsbezoeken gezamenlijk worden afgelegd of één controleur wordt aangewezen door de verschillende bevoegde instanties heeft dit een nog groter (tijds)voordeel voor zowel de tuinder als de bevoegde instanties.

Op basis van ervaring met de oude besluiten staat voor een controle (zonder hercontrole maar met administratieve afhandeling van de controle):

- op het Wm deel van het Besluit tussen de 8 en de 16 uur;
- op het Wvo deel van het Besluit tussen de 5 en de 7 uur.

Het Wm deel is van toepassing op 7900 bedrijven; het Wvo deel is van toepassing op 12000 bedrijven. Bij een minimale controlefrequentie van eens in de vier jaar betekent dit:

- voor het Wm deel een capaciteit tussen de 1,3 en 2,6 fte per 1000 bedrijven nodig is;
- voor het Wvo deel een capaciteit van tussen de 0,8 en 1,2 fte per 1000 bedrijven nodig.

Hierbij moet nog wat extra capaciteit worden ingeruimd voor hercontroles en het afhandelen van bezwaar- en beroepsprocedures tegen bestuursrechtelijke maatregelen.

Welke capaciteit exact nodig is voor controle op de verbruiksnormen uit bijlage 1 en bijbehorende meet- en registratieverplichting is nog niet helder. Dit hangt onder meer samen met de beoogde aanpassingen van het Besluit en de gegevensstroom via UMR en UO. In 2003 wordt binnen GlaMi hier nader onderzoek naar uitgevoerd (zie ook hoofdstuk 6).

Glastuinbouwbedrijven dienen minimaal eens in de vier jaar gecontroleerd te worden. Voor controle op het Wm deel is een capaciteit tussen de 1,3 en 2,6 fte per 1000 bedrijven nodig. Voor controle op het Wvo deel is een capaciteit van tussen de 0,8 en 1,2 fte per 1000

bedrijven nodig. Daarnaast moet nog extra capaciteit te worden ingeruimd voor hercontroles en het afhandelen van bezwaar- en beroepsprocedures tegen bestuursrechtelijke maatregelen.

Signaal toezicht moet voldoende zijn ingevuld en bovendien dienen bij aparte bedrijfsbezoeken door gemeenten, waterschappen en de AID de bedrijfsbezoeken zodanig te zijn afgestemd dat ze in de tijd gespreid zijn: zo kan de situatie ontstaan dat een bedrijf op gezette tijden bezocht wordt.

6 Strategie voor optreden tegen overtredingen

Facilitering meet- en registratieverplichtingen, één loket
Uitgangspunten controle verbruiksnormen
Benodigde capaciteit, middelen en kwaliteit
Handhavingsstrategie verbruiksnormen

P.M.

Op moment van afronden van deze HUM (november 2002) zijn de plannen voor de UMR en UO nog niet in een afgeronde fase. Bovendien zijn er plannen om de meet- en registratieverplichtingen uit het Besluit aan te passen. De HUM wordt aangevuld met een strategie voor het handhaven van de verbruiksnormen zodra er duidelijkheid is hoe het Besluit en het ene loket er uit komt te zien.

Bij de voorbereiding van zowel de HUM als het project «Verkenning van opsporings-, controle- en detectietechnieken» (van GlaMi) zijn de mogelijkheden voor de controle op de verbruiksnormen globaal verkend. Dit vraagt nog om nadere uitwerking.

De werkgroep HUM concludeert dat in eerste instantie moet worden geïnvesteerd in het opbouwen van expertise. Deze expertise zal in eerste instantie landelijk worden opgebouwd, via een project van GlaMi dat plaatsvindt in 2003. De definitieve handhaving op de verbruiksnormen zal met name regionaal moeten worden georganiseerd, waarbij mogelijk ook landelijke ondersteuning is vereist. Dit dient te worden voorbereid in 2004. Indien de normen begin 2004 definitief worden vastgesteld kan in 2005 voor het eerst worden gecontroleerd en gehandhaafd op de verbruiksnormen.

De hele productieketen (met inbegrip van alle schakels) wordt aan een analyse onderworpen.

- Hierbij kan worden aangesloten bij de activiteiten die de AID onderneemt in het kader van de registratie van bestrijdingsmiddelen (aanbevelingen Commissie Alders) met als doel het uitbannen van het gebruik van verboden middelen en tegengaan van het overige illegale middelengebruik. De registraties van producenten, leveranciers en afnemers moet in overeenstemming zijn met het opgegeven verbruik. Het logboek van de tuinder is een belangrijk aanknopingspunt. De AID heeft voorsnog besloten geen actieve rol te spelen bij controle van de verbruiksnormen maar zich te richten op het illegaal middelengebruik.
- De verbruiksnormen zijn gerelateerd aan het areaal en het soort gewas. Uit de financiële boekhoudingen moet blijken of de gerealiseerde gewasproductie (levering) in overeenstemming is met de registraties in het kader van het Besluit.
- Een slecht of onzorgvuldig logboek of registratie of een hoog (chemisch) verbruik kan een indicatie zijn dat er wordt gesjoemeld.
- Gewasgroepanalyse. Binnen een gewasgroep moet het soort middelen (of meststoffen) en het gebruik van deze middelen in de verschillende stadia van de groei of het groeiseizoen een bepaald patroon vertonen. Als uit de rapportages van de tuinder een sterk afwijkend patroon blijkt, kan dit een indicatie zijn dat de registratie niet in overeenstemming is met het werkelijke verbruik.
- Een gestructureerde aanpak per gewasgroep: gewassen die ten opzichte van andere gewassen met de relatieve inspanning achterblijven en achterblijvers binnen een gewasgroep verdienen extra aandacht. Dit sluit (ook) aan bij de opzet van het Convenant, waarbij de doelstellingen per gewasgroep zijn geformuleerd. Met gestructureerde aanpak kunnen gericht (mogelijke) probleemgevallen aan een analyse en een handhavingstraject worden onderworpen. Dit heeft ook een preventieve werking (communicatie) en draagt direct bij aan het realiseren van de convenantdoelstelling. Een gestructureerde aanpak kan tevens bijdragen aan een beter imago van de sector; de « rotte appels » zijn gemakkelijker uit de mand te verwijderen.
- Aansluiten bij milieuzorg- en certificeringssystemen. Door een goede toets op de werking van de verschillende zorgsystemen uit te voeren, kan de controle van de deelnemende be-

drijven worden beperkt. De samenwerking met bijvoorbeeld MPS en Groeninet kan worden onderzocht. De aandacht van de handhaver kan zich ook gaan richten op de bedrijven die niet aan de zorgsysteem (willen) deelnemen.

Een landelijke groep van controleurs/handhavers (expertgroep) wordt geformeerd die een model voor een goede kwaliteit van de handhaving van de verbruiksnormen uitwerkt en toetst in 2003. Dit model gaat o.a. in op het ontsluiten en analyseren van verschillende gegevens (o.a. verbruikscijfers, boekhouding, gegevens leveranciers bestrijdingsmiddelen, constatering tijdens bedrijfsbezoeken door gemeentelijke en waterschapscontroleurs), waardoor een goede keuze kan worden gemaakt welke bedrijven aan een dieptecontrole worden onderworpen. Dit moet leiden tot aanbevelingen over de wijze waarop de dieptecontroles op de verbruiksnormen definitief worden vormgegeven.

Een landelijke expertgroep heeft tevens het voordeel dat de AID en het OM op efficiënte wijze hun medewerking kunnen verlenen. Een landelijke aanpak leidt ook eerder tot een goed beeld waar de knel- en probleempunten zitten. Het doelgroepoverleg kan dan tijdig bijsturen of advies uitbrengen bijvoorbeeld als een knelpunt in de regelgeving zit.

Dit moet leiden tot aanbevelingen over de wijze waarop de dieptecontroles op de verbruiksnormen definitief worden vormgegeven. Het streven moet zijn dat hier in 2003 een besluit over wordt genomen, zodat de HUM kan worden aangevuld en op moment van inwerkingtreding van de verbruiksnormen de handhaving erop ook gaat plaatsvinden.

Kritiekpunt bij de totstandkoming van het Besluit glastuinbouw was dat bevoegde gezagen af dienen te gaan op door het bedrijf zelf verstrekte gegevens. Aanvullende voorschriften in het Besluit, rondom de kwaliteitsborging voor het aanleveren van gegevens, kunnen hieraan (deels) tegemoet komen. Daarnaast blijft het noodzakelijk om technieken te benutten en te ontwikkelen om de processen op bedrijven op een objectieve en onafhankelijke wijze te kunnen volgen en meten.

6.1 Inleiding

Nadat is beschreven dat samenwerking tussen de bevoegde gezagen bij het toezicht op de naleving van het Besluit onmisbaar is en hoe hier invulling aan kan worden gegeven, wordt hierna een strategie voor het optreden tegen overtredingen beschreven. Ook hier dienen alle handhavende instanties (gemeenten, waterschappen, AID en OM) afspraken over te maken. Bij voorkeur conform de landelijke lijn zoals in deze HUM beschreven. Afspraken in het kader van de provinciale bestuursovereenkomsten milieuwethandhaving kunnen reden zijn voor een afwijkende strategie te kiezen. Ook wordt in het kader van het project Professionalisering van de handhaving (VROM) nog een poging gewaagd een landelijk strategie voor het optreden tegen overtredingen vast te stellen.

Het bestuur(srechtelijke) traject met de daaraan verbonden middelen heeft tot doel de beëindiging van overtredingen en het ongedaan maken van de schade. Het strafrechtelijke traject met de in dat kader toe te passen sancties heeft vooral tot doel de norm te bevestigen en de overtreder te straffen. Beide trajecten hebben tot doel om overtredingen in de toekomst te voorkomen.

Het bestuur(srechtelijke) handhavingstraject en het strafrechtelijke traject worden naast elkaar gevolgd. Het resultaat van bestuur(srechtelijk en/of strafrechtelijk optreden vindt uiteindelijk weer zijn weerslag in het toezichtsplan (zie ook stap 5 evaluatie).

Met een stappenplan voor bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden zijn we er niet. In deze HUM wordt een strategie uitgezet waarmee de sector op het juiste spoor wordt gezet, dat wil zeggen het behalen van de integrale milieutaakstelling uit het Convenant. Vorm en intensiteit van het toezicht spelen hierbij een belangrijke rol alsmede communicatie over de handhaving naar de tuinder.

6.2 Handhavingsbevoegdheden bestuursrechtelijk en strafrechtelijk

Instrumentarium bestuursrechtelijke handhaving

Het bestuur kan door middel van een dwangsom– of een bestuursdwangbeschikking een einde maken aan een illegale situatie. Het bestuur is in beginsel vrij om te kiezen van welk instrument het gebruik maakt. Wel dient de zwaarte van het instrument te zijn afgestemd op de ernst van de overtreding. Zowel de dwangsom als de bestuursdwang (moeten) zijn gericht op het beëindigen van een voortdurende overtreding of het herstel in de oorspronkelijke toestand. Daarnaast kan de dwangsom ook gericht zijn op het voorkomen van herhaling (van belang bij gedragsregels).

Over het algemeen zal de voorkeur van het bevoegde gezag uitgaan naar het opleggen van een dwangsom boven het aanzeggen van bestuursdwang en wel om de volgende redenen:

- aan de effectuering van bestuursdwang zijn financiële risico's verbonden;
- de effectuering van bestuursdwang vergt meer capaciteit;
- de dwangsom treft de overtreder (meestal) extra in zijn portemonnee.

Het opleggen van een dwangsom is echter niet toegestaan als het milieubelang zich daartegen verzet. Als er acute milieuschade dreigt of optreedt, dient het bestuur onmiddellijk met bestuursdwang in te grijpen en zelf maatregelen te treffen.

Instrumentarium strafrechtelijke handhaving

Het strafrechtelijk instrumentarium, verankert in de Wet op de economische delicten (WED) en Wetboek van Strafvordering bestaat uit straffen en maatregelen:

- geldboete/vrijheidsstraf (straffen);
- stillegging;
- herstel in de oorspronkelijke toestand;
- onder bewind stelling;
- taakstraf.

Daarnaast kent de WED in spoedeisende gevallen de voorlopige maatregel die kan worden opgelegd door de Officier van Justitie of de rechter. Met name in situaties die om andere dan milieuhygiënische redenen spoedeisend zijn en waarin dus geen *rauweljkse* bestuursdwang kan worden toegepast, kan een voorlopige maatregel van pas komen. Het bestuur kan in dat geval met de nodige zorgvuldigheid een bestuursdwangbeschikking voorbereiden.

Het OM kan beslissen te seponeren met een schriftelijke waarschuwing, onder voorwaarden seponeren (daarbij kunnen de voorwaarden dienen ter ondersteuning van het bestuursrechtelijke optreden), een schikkingsvoorstel aanbieden ter voorkoming van strafvervolgning of strafvervolgning instellen.

In het volgende hoofdstuk staat onder de handhavingsstrategie uitgewerkt wanneer van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke instrumenten gebruik wordt gemaakt. In het praktisch deel van deze HUM komt dit ook terug.

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijk handhavingsinstrumenten kunnen gelijktijdig naast elkaar worden ingezet. In het praktisch deel van de HUM wordt aangegeven welk instrument bij welke soort overtreding voor de hand ligt om toe te passen.

6.3 Algemene handhavingsstrategie

A *Bestuur(srechte)lijk spoor*

Hoofdlijn

Voor het bestuur(srechte)lijk spoor wordt uitgegaan van in principe (maximaal) een twee-stappenplan. Dat wil zeggen dat een geconstateerde overtreding leidt tot:

- 1 een *waarschuwingsbrief* waarin voor het nemen van maatregelen of het treffen van voorzieningen een termijn is gesteld om de overtreding te beëindigen. Er wordt in die brief tevens aangekondigd dat bestuur(srechte)lijke middelen zullen worden toegepast als blijkt dat na het verstrijken van de termijn de overtreding nog steeds voortduurt of opnieuw wordt geconstateerd;
- 2 als zo'n situatie zich voordoet volgt als tweede stap een bestuursdwang- of dwangsombeschikking.

Ook tegen een bedrijf met een 'goede reputatie' wordt consistent opgetreden tegen overtredingen. Zij zullen met een lagere intensiteit van toezicht te maken krijgen. De zwaarte van de overtreding komt tot uiting in de strafmaat (bv. hoogte dwangsom of boete).

Direct optreden noodzakelijk

- Overtredingen die in verband met schadelijkheid, omvang of gevaar voor milieu direct dienen te worden beëindigd noodzaken tot een snelle bestuur(srechte)lijke aanpak. In deze spoedeisende situatie wordt dan door een mondelinge opdracht van de behandelend ambtenaar verzocht tot beëindiging van de overtreding en ongedaanmaking van de schade. De toezichthouder of opsporingsambtenaar moet wel gemandateerd zijn om deze opdracht te geven, anders kan hij slechts een verzoek doen. Op een zo kort mogelijke termijn volgt een formele (schriftelijke) bestuursdwangbeschikking.
- (Verwijtbare) overtredingen van (kern)bepalingen die er toe leiden dat aanzienlijke milieuschade kan optreden kunnen reden zijn om direct op te treden met bijvoorbeeld een dwangsombeschikking. De lijst van kernbepalingen zoals overeengekomen met het Openbaar Ministerie vormt een indicatie of sprake is van een situatie die voldoende bedreigend is voor het milieu om direct optreden te rechtvaardigen. Verder wordt het gedrag van de overtreder in ogenschouw genomen (in de regel de laatste twee jaar) en speelt een rol dat de overtreder willens en wetens het risico heeft aanvaard dat hij een overtreding begaat.
- Ook indien sprake is van herhaling van dezelfde overtreding binnen één jaar wordt in één stap opgetreden. Deze vorm van recidive zal vervolgens ook strafrechtelijk gevolg hebben.

Legalisatietoets

Sommige overtreding zijn eenvoudig weg te legaliseren, bijvoorbeeld plaatsen van een voorziening of het uitvoeren van een keuring door een bevoegde instantie. Om de druk op de ketel te houden dienen wel bestuursrechtelijke stappen genomen worden. In het bestuursrechtelijk traject kunnen dan bijvoorbeeld termijnen gesteld worden om de voorziening te treffen of de keuring uit te laten voeren en daarmee de overtreding te beëindigen. Het zal dan uiteindelijk niet komen tot het opleggen van een dwangsom of uitoefenen van bestuursdwang.

B *Strafrechtelijk spoor*

In aanvulling op de Leidraad Milieu uit 1994 heeft het OM in juli 1999 de Strategie milieu uitgebracht. In deze strategie geeft zij aan wat in haar ogen de rol van het OM en het strafrecht is bij de opsporing en vervolging van milieudelicten. Het OM wil hiermee bereiken dat zij de juiste zaken binnenkrijgt en deze zaken op een goede wijze afdoet. Een effectieve handhaving is echter alleen mogelijk als de handhaving integraal wordt aangepakt. Uitgangspunt is dat het optreden van het bestuurlijk bevoegd gezag en dat van het strafrechtelijk gezag als doel hebben het verzekeren van een behoorlijk nalevingsniveau en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van overtredingen. Concreet betekent dit dat het strafrecht wordt ingezet bij overtredingen van kernbepalingen, bepalingen die de kern vormen van de belangenbescherming waartoe het Besluit dient. Bij de constatering van een overtreding van een kernbepaling wordt direct proces-verbaal opgemaakt, tenzij naar het oordeel van de officier van justitie de overtreding niet doelbewust is begaan en kennelijk een incident betreft en gering van omvang is. De kernbepalingen uit het Besluit glastuinbouw zijn bijgevoegd als bijlage bij het praktisch deel.

Kernbepaling

Kernbepalingen zijn die bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt. Tegen een overtreding van een kernbepaling wordt direct strafrechtelijk en bij voorkeur ook bestuursrechtelijk opgetreden. Dit uitgangspunt brengt mee dat bij constatering van een dergelijke overtreding proces-verbaal behoort te worden opgemaakt.

De kernbepalingen uit het Besluit glastuinbouw zijn aangewezen. De lijst wordt nader ingevuld aan de hand van voortschrijdend inzicht en kan daarnaast worden toegesneden op de prioritaire milieuproblemen binnen een regio door de regionale parketten in samenspraak met bestuurlijke handhavingpartners.

Uitzondering: wel kernbepaling geen pv

Voor het direct opmaken van een proces-verbaal zijn uitgezonderd overtredingen die niet doelbewust zijn begaan en een kennelijk incident betreffen alsmede gering van omvang zijn. Het is de Officier van Justitie die bepaalt of deze omstandigheden van toepassing zijn.

De officier van justitie kan in voorkomende gevallen dat oordeel overlaten aan een opsporingsambtenaar.

Uitzondering: geen kernbepaling wel pv

Tegen overtredingen van niet-kernbepalingen wordt in principe niet strafrechtelijk opgetreden, tenzij naar het oordeel van de officier van justitie zich omstandigheden voordoen, waardoor strafrechtelijk optreden niettemin geboden is. Dergelijke omstandigheden kunnen onder andere zijn gelegen in de aanmerkelijke kans dat een overtreding op grote schaal navolging krijgt, of in het feit dat de geloofwaardigheid van de overheid in het geding is.

Afspraken

Overtredingen van kernbepalingen kunnen ernstige en minder ernstige milieugevolgen hebben. Deze (mogelijke) gevolgen zijn binnen de groep van kernbepalingen geen apart afwegingscriterium voor het al dan niet opmaken van een proces-verbaal. De (mogelijke) milieugevolgen worden meegewogen in de beslissing van de officier van justitie over de strafrechtelijke afdoening. De officier van justitie heeft de mogelijkheid een zaak te separeren, te transigeren of aan de rechter voor te leggen.

Het benoemen van kernbepalingen wil niet zeggen dat de mogelijke overtreding van elke kernbepaling actief moet worden opgespoord, of dat het toezicht zich moet richten op al deze bepalingen. In handhavingsprogramma's en toezichtsplannen kunnen daarover nadere afspraken worden gemaakt. Wordt echter een overtreding van een kernbepaling geconstateerd en voldoet deze overtreding niet aan de bovengenoemde 'tenzij-criteria', dan dient proces-verbaal te worden opgemaakt door een bijzondere opsporingsambtenaar of de politie.

Indien zich naar de mening van een opsporingsambtenaar bijzondere omstandigheden voordoen die aanleiding zouden kunnen geven om af te wijken van bovenstaande strategie, dan kan contact worden gezocht met het arrondissementsparket, om de situatie te bespreken met de milieu-officier of de milieu-parketsecretaris. Het oordeel van de officier of de parketsecretaris is bepalend.

Tussen OM en bestuur worden verder afspraken gemaakt over het melden van overtredingen (bijvoorbeeld overtredingen waartegen ook strafrechtelijk moet worden opgetreden), het sturen van afschriften van sanctiebeschikkingen van het bestuur en flankerend beleid van het OM. In de gevallen waarin het opmaken van een proces-verbaal achterwege kan blijven, kan het OM op verzoek van het bestuurlijk bevoegd gezag bij wijze van flankerend optreden een schriftelijke waarschuwing sturen aan de overtreder. Onder een schriftelijke waarschuwing wordt hier verstaan een brief van de Officier van Justitie waarin deze aan de overtreder te kennen geeft van de overtreding op de hoogte te zijn en vooralsnog af te zien van strafrechtelijk optreden, onder de voorwaarde dat de overtreder voldoet aan datgene wat het bestuurlijk bevoegd gezag van hem vraagt.

Wanneer een overtreding wordt geconstateerd waartegen conform de bovenstaande strategie proces-verbaal dient te worden opgemaakt zal de toezichthouder (indien hij niet tevens opsporingsambtenaar is) de overtreding melden aan de politie of een buitengewoon opsporingsambtenaar. Om het doen van deze melding te vereenvoudigen is een meldingsformulier ontwikkeld (zie bijlage bij praktisch deel). Een volledig ingevuld formulier geeft de opsporingsambtenaar voldoende informatie om proces-verbaal op te maken. Het gebruik van het formulier maakt het doen van aangifte overbodig.

Bij de constatering van een overtreding van een niet-kernbepaling wordt geen proces-verbaal opgemaakt, tenzij door de overtreding een of meer van de bovengenoemde belangen in gevaar komen, of het bestuur niet doeltreffend kan optreden, of wanneer bij hercontrole blijkt dat de overtreding niet is ongedaan gemaakt.

C Gedogen

Binnen welke grenzen en voorwaarden gedogen is toegestaan, is vastgelegd in landelijk gedoogbeleid (TK 1991–1992, 22343 nr. 2 en nota Grenzen aan gedogen TK 1996–1997, 25085, nrs. 1–2). Belangrijke voorwaarden om te gedogen zijn:

- er is sprake van een overgangs- of overmachtssituatie;
- gedogen dient uitdrukkelijk en schriftelijk te gebeuren;
- afstemming tussen bestuur, openbaar ministerie en politie;
- de gedoogbeschikking wordt voor bepaalde tijd verleend (bij voorkeur een zo kort mogelijke termijn).

Het Openbaar Ministerie is niet gebonden aan gedoogbeschikkingen en kan optreden tegen de achterliggende overtreding.

Gedogen moet tot een minimum worden beperkt. In het verleden bestond onder meer landelijk gedoogbeleid voor de hemelwatervoorziening (het zogenaamde souplessebeleid). Dit gedoogbeleid is ondertussen geëindigd. Gedogen is beperkt tot individuele situaties en wordt vastgelegd in een gedoogbeschikking.

D Gemotiveerd afwijken

Er kunnen zich situaties voordoen die voor het bevoegd gezag reden zijn om van de geschetste handhavingsstrategie af te wijken. Het is belangrijk te motiveren waarom van de handhavingsstrategie wordt afgeweken. Consistent handelen, de rechtsgelijkheid en rechtzekerheid mogen niet in het geding komen. Immers ongelijke behandeling leidt tot een ongeloofwaardige overheid en mogelijk tot oneerlijke concurrentie. In die gevallen dat niet tegen overtredingen wordt opgetreden is sprake van gedogen en dient het bestuur te handelen conform het gedoogbeleid. Zie ook hierna bijzondere gevallen.

Het naleefgedrag van een bedrijf heeft invloed op de intensiteit van het toezicht. Echter ook tegen een bedrijf met een 'goede reputatie' wordt consistent opgetreden tegen overtredingen. Voor het bestuur(srechtelijk) spoor wordt uitgegaan van in principe (maximaal) een twee-stappenplan. Het strafrecht wordt ingezet bij overtredingen van kernbepalingen, bepalingen die de kern vormen van de belangenbescherming waartoe het Besluit Glastuinbouw dient. Het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk spoor worden naast elkaar ingezet. Gedogen moet tot een minimum worden beperkt. De zwaarte van de overtreding komt tot uiting in de strafmaat (bv. hoogte dwangsom of boete). Er kunnen zich situaties voordoen die voor het bevoegd gezag reden zijn om van de geschetste handhavingsstrategie af te wijken. Het is belangrijk te motiveren waarom van de handhavingsstrategie wordt afgeweken. Consistent handelen is belangrijk, de rechtsgelijkheid en rechtzekerheid mogen niet in het geding komen.

6.4 Wijze van optreden tegen overschrijding verbruiksnorm

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij de wijze waarop toezicht op de naleving van de verbruiksnormen wordt vormgegeven en het feit dat de verbruiksnormen een meervoudige wettelijke grondslag kennen. Bevoegde gezagen dienen ook afspraken te maken wie en op welke wijze tegen overschrijding van de verbruiksnormen wordt opgetreden.

Bestuursrechtelijk spoor

Voor het kunnen effectueren van bestuursrechtelijke maatregelen is zicht op herhaling noodzakelijk. Dit maakt de bestuursrechtelijke maatregelen minder aantrekkelijk voor optreden tegen overtreding van de verbruiksnorm. Immers voor het nieuwe jaar kan een ander teeltplan worden ingediend waardoor andere verbruiksnormen gaan gelden en het zicht op herhaling wellicht moeilijk aan te tonen is. Indien het beeld van het bedrijf zodanig is dat het in de lijn der verwachting ligt dat de verbruiksnormen in de toekomst ook niet behaald worden kan het bedrijf via een preventieve dwangsom worden aangeschreven. Immers het besluit schrijft voor dat een glastuinbouwbedrijf in een kalenderjaar niet meer verbruikt dan de op basis van het voor dat jaar overlegde teeltplan toegestane hoeveelheden. Op het moment dat het volgende jaar de verbruiksnormen (die welliswaar inhoudelijk dan anders zullen zijn dan het voorafgaande jaar) wederom niet behaald zijn kan de dwangsom geëffectueerd worden. Het bepalen van de hoogte van de dwangsom is lastig, immers er moet een relatie worden gelegd tussen het economisch voordeel dat het bedrijf behaald heeft door te hoog verbruik, de schade aan het milieu en de hoogte van de dwangsom. Het Handboek milieumaatregelen is hiervoor een hulpmiddel.

Strafrechtelijk spoor

Voor inzet van het strafrecht is geen zicht op herhaling noodzakelijk en zal optreden tegen niet voldoen aan de verbruiksnormen eenvoudiger zijn. Het OM zal een richtlijn met transactiebedragen en andere maatregel en straffen opstellen.

6.5 Bijzondere gevallen

In GLAMI-verband is afgesproken dat in de HUM aandacht wordt besteed aan 'bijzondere gevallen' waar een bijzondere vorm van handhaving op zijn plaats kan zijn. In principe voorziet de algemene handhavingstrategie in de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken. Bovendien eist het bestuursrecht dat gevallen individueel beoordeeld worden. Aangezien voorzienbaar is dat sommige 'bijzondere gevallen' zich zullen gaan voordoen, is hieronder aangegeven hoe daar mee omgegaan kan worden. Bevoegde gezagen dienen eenduidige afspraken te maken hoe wordt omgegaan met bijzondere gevallen.

Stoppers en wijkers

In het kader van het (oude) Lozingenbesluit glastuinbouw zijn afspraken gemaakt over het achterwege laten van verplichte milieu-investeringen te weten de aanleg van hemelwateropvangvoorziening, recirculatie van drainwater en aansluiting op de riolering voor zogenoemde stoppers en wijkers. Dit souplessebeleid gold tot 1 januari 2000 voor bedrijven die vanwege ruimtelijke ontwikkelingen, faillissement of bedrijfsverplaatsing hun bedrijfsvoering beëindigen danwel door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd de bedrijfsvoering beëindigen (geen sprake van verkoop met voortzetting van de activiteiten). In het Besluit glastuinbouw is geen regeling opgenomen voor stoppers en wijkers, maar de problematiek eindigt niet op 1 januari 2000. Dit betekent dat het Besluit de handhaver geen handvat biedt hoe om te gaan met stoppers en wijkers. Wel kan terug gevallen worden op algemene beginselen (redelijkheid, proportionaliteit e.d.) bij toepassing van het bestuursrechtelijk danwel strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium. Verder zal gedoogbeleid ontwikkeld moeten worden, als wordt afgezien van handhavend optreden. Feitelijk zouden er bij inwerkingtreding van het besluit overigens nog maar enkele bedrijven moeten zijn die niet de vereiste voorzieningen hebben uit de oude besluiten. Dan resteert nog de vraag hoe om te gaan met de verbruiksnormen en de voor het behalen ervan benodigde investeringen bij bedrijven die gaan stoppen of wijken.

Stoppers

– van stoppers is sprake bij bedrijfsbeëindiging door faillissement of binnen enkele jaren door bereiken pensioengerechtigde leeftijd;

- in een *gedoogovereenkomst* wordt vastgelegd op welke voorschriften uit het Besluit niet gehandhaafd wordt;
- bij faillissement ligt er een uitspraak van het kantongerecht, bij bedrijfsbeëindiging door bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd wordt in de *gedoogovereenkomst* verklaard dat geen sprake kan zijn van voortzetting van het bedrijf door bedrijfsopvolging;
- het gedogen betreft alleen de verbruiksnormen en daarvoor benodigde investeringen, niet de voorschriften uit bijlage 2 en 3. Voor zover aan deze laatste voorschriften niet voldaan is moet bedrijf alsnog anders worden ingericht wanneer de activiteiten nog doorgang vinden;
- er vindt een toets plaats: benodigde investeringen versus milieubelasting wegens niet voldoen aan verbruiksnormen. Aangezien dit zodanig bedrijfsafhankelijk is kan hierover in de HUM geen uitspraak gedaan worden.

Wijkers

- van wijkers is sprake indien uit bestemmingsplan blijkt dat het bedrijf binnen 5 jaar moet wijken, danwel uit andere bindende afspraken met gemeente blijkt dat het bedrijf binnen enkele jaren verplaatst wordt;
- in een *gedoogovereenkomst* wordt vastgelegd op welke voorschriften uit het Besluit niet gehandhaafd wordt;
- het gedogen betreft alleen de verbruiksnormen en daarvoor benodigde investeringen, niet de voorschriften uit bijlage 2 en 3. Voor zover aan deze laatste voorschriften niet voldaan is moet bedrijf alsnog anders worden ingericht wanneer de activiteiten nog doorgang vinden;
- er vindt een toets plaats: benodigde investeringen versus milieubelasting wegens niet voldoen aan verbruiksnormen. Aangezien dit zodanig bedrijfsafhankelijk is kan hierover in de HUM geen uitspraak gedaan worden.

Indien de voorwaarden uit de *gedoogovereenkomst* worden overtreden, is (alsnog) sprake van overtreding van het besluit waartegen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk wordt opgetreden. Het Openbaar Ministerie is per definitie niet gebonden aan *gedoogovereenkomsten* tussen de tuinder en het bestuur van gemeenten en/of waterschap en kan altijd besluiten vervolging in te stellen.

Landelijk geldende calamiteiten

Bij elke vorm van regulering (vergunning of algemene regels) is sprake van normen die door overmacht of calamiteiten mogelijk niet gehaald kunnen worden. Op zo'n moment ligt de bewijslast voor 'verzachtende omstandigheden' bij de individuele overtreder. Dit soort situaties is in de sfeer van handhaving afgedekt door algemene beginselen zoals al eerder genoemd (proportionaliteit en redelijkheid). Typerend voor dit soort situaties is dat het veelal om individuele gevallen gaat. Indien je invulling wilt geven aan begrippen calamiteit en overmacht loop je altijd het risico situaties te vergeten. Anderzijds werkt handhavend optreden tegen een goedwillende tuinder die door omstandigheden niet aan het Besluit voldoet, buitengewoon ontmoedigend.

De UO heeft inzicht in behalen van de verbruiksnormen sectorbreed. Zij kan uitspraak doen over meer landelijke geldende omstandigheden die geleid hebben tot hoger verbruik dan toegestaan, zoals een groeizame zomer, koude en natte winter. Daarmee wordt voorkomen worden dat dit soort calamiteiten al te individueel benaderd en beoordeeld worden. De uitspraak van de UO en bevestiging hiervan door de stuurgroep GLAMI is reden tot het eenmalig niet optreden tegen overschrijding van de verbruiksnormen.

Individuele gevallen van overschrijding waarbij geen landelijke trend is geconstateerd en uitgesproken zullen individueel beoordeeld worden en zijn zoals hierboven uiteengezet afgedekt door algemene beginselen. De relevantie van de mate van overschrijding van verbruiksnormen oftewel de ernst van de overtreding komt tot uiting in bijvoorbeeld de hoogte van een strafrechtelijke transactie (eis ter zitting) of het sepotbeleid van het Openbaar Ministerie.

In principe voorziet de algemene handhavingstrategie in de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken. In de HUM wordt een handreiking gedaan hoe met stoppers en wijkers kan worden omgegaan. Bij landelijke calamiteiten die leiden tot het niet behalen van de verbruiksnormen speelt de UO een signalerende rol en doet de stuurgroep GLAMI uitspraak over de gevolgen voor de handhavingstrategie.

6.6 Bewijslast, bewijsmiddelen

In het praktisch deel van deze HUM wordt per onderwerp/voorschrift stilgestaan bij de bewijslast en de bewijsmiddelen. In het strategisch deel wordt daar verder geen aandacht aan besteed.

7 Evaluatie

7.1 Metten behaalde resultaten met gepleegde inzet

Aan de hand van een periodieke evaluatie wordt vastgesteld in hoeverre de activiteiten binnen het adequate handhavingsproces hebben bijgedragen aan het bereiken van de geformuleerde handhavingsdoelen voor het Besluit glastuinbouw.

Daarbij wordt inzicht verschaft in het gehele handhavingsproces. Een evaluatie is dan ook meer dan een overzicht van aantallen bedrijfsbezoeken, geconstateerde overtredingen en opgelegde dwangsommen en processen-verbaal. Er wordt verantwoording afgelegd over de inzet en het resultaat (naleving). Evaluatie vindt plaats op basis van meetbare gegevens en stelt daarom eisen aan informatiebeheer en registratie.

In het toezichtsplan spreken bevoegde gezagen af wie bepaalde zaken meten en registreren en worden afspraken vastgelegd over het koppelen van controlegegevens zodat integraal beeld van naleving het besluit kan worden geschetst.

Op basis van een periodieke evaluatie wordt vastgesteld in hoeverre de handhavingsactiviteiten hebben bijgedragen aan de handhavingsdoelstellingen. Bevoegde gezagen leggen in het toezichtsplan vast hoe deze evaluatie plaatsvindt. De resultaten kunnen aanleiding zijn om gemaakte keuzes bij te stellen (zoals capaciteit, wijze van samenwerken, van toezicht en van optreden tegen overtredingen).

7.2 Gepleegde inzet

De evaluatie geeft een beeld van de geplande versus de gerealiseerde inzet, geeft de oorzaken van eventuele verschillen aan, en de maatregelen die eventueel genomen moeten worden om de geplande activiteiten/controles alsnog te realiseren.

De verantwoording betreft:

- het aantal handhavingsactiviteiten en wijze waarop wordt samengewerkt zoals controles (bedrijfsbezoeken, quick scans, dieptecontroles) en optreden tegen overtredingen;
- de tijdsbesteding (totaal, per doelgroep, per controle of activiteit);
- de ondersteunende activiteiten (opleidingen, informatiebeheer en –uitwisseling);
- budget (kosten per activiteit/handhaver).

Hierover zijn vooraf afspraken gemaakt: inhoud van de afspraken hangt samen met wijze van samenwerken.

7.3 Resultaat: naleving

Het verantwoorden van het resultaat van de handhaving is van belang om het handhavingsrendement te kunnen bepalen; in hoeverre zijn de nalevingsdoelstellingen voor het besluit bereikt? Hiervoor is inzicht in de uitgangssituatie vereist (nulmeting). Deze vindt plaats aan het begin van het adequate handhavingsproces (zie hiervoor het nalevingsonderzoek en de risico-analyse).

Getracht moet worden enerzijds in beeld te brengen wat het effect is van de inzet van repressieve handhavingsinstrumenten op basis van de handhavingsstrategie: in hoeverre heeft dit geleid tot het beëindigen van de overtreding? Bijvoorbeeld: hoeveel hercontroles zijn gemiddeld uitgevoerd na het geven van een waarschuwing of het opleggen van een dwangsom en wat was het resultaat bij de hercontrole? Anderzijds spelen ook andere instrumenten zoals voorlichting en communicatie een rol bij de naleving.

Trends in de naleving

Door periodiek de naleving in beeld te brengen (eventueel per kernbepaling) en door deze te relateren aan de uitgevoerde activiteiten (bedrijfsbezoeken, quick scans en dieptecontroles) kunnen trends in de naleving worden gesignaleerd.

Indien mogelijk wordt de oorzaak van de trend geanalyseerd. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat naast handhaving ook andere beleidsinstrumenten worden ingezet die de naleving kunnen beïnvloeden, zoals voorlichting.

Trends in milieukwaliteit

Er wordt geen directe vertaling van handhavingsinspanningen naar milieuwinst gemaakt; handhaving staat immers niet op zichzelf maar wordt ingezet naast andere beleidsinstrumenten zoals voorlichting, heffingen, subsidie en zelfregulering. Bovendien wordt naast het besluit ook andere regelgeving ingezet om de milieudoelstellingen te halen. Toch werken de milieudoelstellingen wel door in de verschillende onderdelen van het handhavingproces, zodat het toch aantrekkelijk is om de trend in de naleving af te zetten tegen de trend in de milieukwaliteit. Zo kan een indruk (maar ook niet meer dan dat) worden verkregen in hoeverre handhaving kan bijdragen aan het bereiken van de milieudoelstellingen. Dit is immers wel het uiteindelijke doel van de handhaving van het Besluit.

Door periodiek de naleving in beeld te brengen (eventueel per kernbepaling) en door deze te relateren aan de uitgevoerde activiteiten (bedrijfsbezoeken, quick scans en dieptecontroles, samenwerking, optreden tegen overtredingen e.d.) kunnen trends in de naleving worden gesignaleerd. Vertaling van de trend in de naleving naar milieuwinst is niet eenvoudig, maar wel de moeite waard.

7.4 Terugkoppeling

De resultaten van de evaluatie dienen op verschillende momenten tijdens het handhavingproces te worden teruggekoppeld:

- intern, binnen de schakels van het handhavingproces zelf;
- extern, naar de andere schakels binnen de beleidscyclus.

Interne terugkoppeling

Interne terugkoppeling binnen het handhavingproces maakt het mogelijk tijdig in te spelen op wijzigende omstandigheden zoals aanpassing van beleid en regelgeving.

Tevens wordt het mogelijk een 'continue verbetering' van de kwaliteit van de handhaving te realiseren. Zo kan worden getoetst of de voorspellingen op basis van de nalevingsanalyse juist zijn geweest, of de risico's voor het milieu juist zijn ingeschat, of de gekozen samenwerkingsvorm werkt, of kengetallen kloppen etcetera. Aanvankelijk zullen vooral ervaringscijfers worden gehanteerd; deze kunnen op basis van de meetbare gegevens worden bijgesteld.

Het beeld van de naleving, evenals de te bereiken doelstellingen en de daartoe in te zetten middelen en capaciteit in de uitvoeringsfase kunnen nauwkeuriger worden vastgesteld naarmate het adequate handhavingproces meerdere malen is doorlopen.

Externe terugkoppeling

Handhaving staat niet op zichzelf; terugkoppeling vanuit de handhaving naar het beleidsniveau en – omdat hier sprake is van een AMvB ook – naar de wetgever is een belangrijk element van adequate handhaving om de beleidscyclus te voeden. In beeld wordt gebracht of de beleidsdoelstellingen haalbaar/afdwingbaar zijn met handhaving, en of de termijnen waarbinnen de beleidsdoelstellingen met de beschikbare middelen moeten worden afgedwongen reëel zijn. Tevens wordt aangegeven of de regelgeving helder is, zowel voor de doelgroep als voor de uitvoerende handhavers, en of de voorschriften zelf handhaafbaar/naleefbaar/uitvoerbaar zijn.

Externe terugkoppeling dient plaats te vinden naar de verschillende medespelers op het beleidsveld: beleidsmakers, wetgever, bestuurders, management, handhavingpartners en de doelgroep.

- Beleidsmakers en wetgever: op basis van conclusies omtrent de uitvoerbaarheid van het besluit in de praktijk kan het besluit verbeterd worden.
- Bestuurders, management: door terugkoppeling wordt de handavingsinspanning inzichtelijk gemaakt en verantwoord; dit is noodzakelijk met het oog op de politieke verantwoordelijkheid van de bestuurders in dezen. Terugkoppeling naar bestuur en management draagt daarnaast bij aan het draagvlak voor het adequate handavingsproces binnen de organisatie en de eisen die daaruit voortvloeien (onder andere ten aanzien van de benodigde handavingscapaciteit, samenwerking, kwaliteit en professionaliteit).
- Handavingspartners: terugkoppeling naar de handavingspartners maakt duidelijk waar kansen voor samenwerking succesvol zijn gebleken danwel beter benut moeten worden om een hogere effectiviteit van de handavingsinspanning te bereiken. Richting het Openbaar Ministerie kan worden aangegeven of flankerend beleid gewenst is.
- Doelgroep: ter bevordering van het draagvlak voor de regelgeving, normbesef, pakkansbeleving kunnen de resultaten van de handhaving in het kader van de voorlichting worden teruggekoppeld naar de doelgroep.

De resultaten van de evaluatie worden intern en extern teruggekoppeld. Interne terugkoppeling binnen het handavingsproces maakt het mogelijk tijdig in te spelen op wijzigende omstandigheden zoals aanpassing van beleid en regelgeving. Tevens wordt het mogelijk een 'continue verbetering' van de kwaliteit van de handhaving te realiseren. Externe terugkoppeling dient plaats te vinden naar de verschillende medespelers op het beleidsveld: beleidsmakers, wetgever, bestuurders, management, handavingspartners en de doelgroep.

8 Overzicht aanbevelingen

De HUM bevat aanbevelingen voor een eenduidige, consequente en adequate uitvoering en handhaving van het Besluit glastuinbouw. Enerzijds moet dit leiden tot een eenduidige aanpak door de verschillende handhavende instanties (gemeenten, waterschappen en de AID) richting de glastuinbouwbedrijven. Anderzijds moet dit bijdragen tot draagvlak voor het Besluit bij de glastuinbouwsector en goede naleving van de regelgeving.

De HUM wordt nog aangevuld met aanbevelingen voor controle en handhaving van de meet-, registratie- en rapportageverplichtingen rond de verbruiksnormen.

De aanbevelingen richten zich tot bestuur en management van de handhavende instanties.

- 1 De bevoegde instanties voor het toezicht op de naleving en de handhaving van het Besluit streven te komen tot één loket voor de handhaving. Het besluit integreert bestaande wetgeving voor de sector en voegt daar de Integrale Milieutaakstelling voor gebruik van energie, gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen aan toe. Er ligt in het Integrale MilieuTaakstelling een nieuwe opgave voor de glastuinbouwsector en het integrale besluit vraagt om intensievere samenwerking tussen de verschillende bevoegde instanties. De afgesproken samenwerking in het kader van de bestuursovereenkomsten vormt de minimale vorm van samenwerking die in deze HUM is vastgelegd. Voor handhaving van de verbruiksdoelstellingen zijn echter verdergaande afspraken noodzakelijk. Invulling van de samenwerking vraagt om heldere afspraken en draagvlak hiervoor op alle niveaus (bestuur, management en de controleurs). De handhaving van de afzonderlijke delen van het Besluit (bijlage 2 en 3) blijft een primaire verantwoordelijkheid van de afzonderlijke bevoegde instanties. Door signaaltoezicht uit te bouwen kunnen efficiencyvoordelen behaald worden. Voor de handhaving van de verbruiksnormen (bijlage 1) die een eenvoudige wettelijke basis kennen, zijn afspraken tussen de verschillende bevoegde instanties over de wijze van controle en optreden tegen overtredingen onontbeerlijk.
- 2 De grootste invloed voor de bevoegde instanties (gemeenten, waterschappen, AID) om de naleving te bevorderen te liggen in frequente en uitgebreide controles en bekendheid geven aan (hoge) sancties die volgen op overtredingen.
- 3 Bevoegde instanties voeren op regionaal niveau nalevingsonderzoeken en risicoanalyses uit. Het nalevingsonderzoek en de risicoanalyse geven een handvat om in de handhaving prioriteiten te stellen. De risicoanalyse geeft antwoord op de vraag wat niet-naleving van een voorschrift betekent voor het milieu. De risicoanalyse is in de HUM ingevuld met een lijst met kernbepalingen.
- 4 Communicatie is een van de succesfactoren van de handhaving. Bevoegde instanties dragen zorg voor een heldere communicatie over o.a. de handhavingstrategie en resultaten van controles.
- 5 Handhavingdoelstellingen worden uitgedrukt in nalevingsdoelstellingen. De landelijke nalevingsdoelstellingen (zie hoofdstuk 4) dienen nader uitgewerkt te worden in regionale bindende afspraken tussen gemeenten, waterschappen, AID en Openbaar Ministerie. De bevoegde instanties dienen nalevingsdoelstellingen binnen een regio/beheersgebied op te stellen en vast te leggen in een toezichtsplan.
- 6 Een gezamenlijk toezichtsplan (per regio) van de verschillende bevoegde handhavende instanties voor de glastuinbouw is onontbeerlijk voor het vormgeven van een eenduidige, efficiënte aanpak. De HUM geeft hiervoor vele handreikingen.
- 7 Glastuinbouwbedrijven dienen minimaal eens in de vier jaar gecontroleerd te worden. Voor controle op het Wm deel is een capaciteit tussen de 1,3 en 2,6 fte per 1000 bedrijven nodig. Voor controle op het Wvo deel is een capaciteit van tussen de 0,8 en 1,2 fte per 1000 bedrijven nodig. Daarnaast moet nog extra capaciteit te worden ingeruimd voor hercontroles en het afhandelen van bezwaar- en beroepsprocedures tegen bestuursrechtelijke maatregelen.

- 8 Het naleefgedrag van een bedrijf heeft invloed op de intensiteit van het toezicht. Echter ook tegen een bedrijf met een 'goede reputatie' wordt consistent opgetreden tegen overtredingen. Voor het bestuur(srechtelijk) spoor wordt uitgegaan van in principe (maximaal) een twee-stappenplan. Het strafrecht wordt ingezet bij overtredingen van kernbepalingen, bepalingen die de kern vormen van de belangenbescherming waartoe het Besluit Glas-tuinbouw dient. Het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk spoor worden naast elkaar ingezet. Gedogen moet tot een minimum worden beperkt. De zwaarte van de overtreding komt tot uiting in de strafmaat (bv. hoogte dwangsom of boete). Er kunnen zich situaties voordoen die voor bevoegde instanties reden zijn om van de geschetste handhavingsstrategie af te wijken. De bevoegde instanties zullen dan motiveren waarom van de handhavingsstrategie wordt afgeweken. Consistent handelen is belangrijk, de rechtsge-lijkheid en rechtszekerheid mogen niet in het geding komen. In de HUM wordt een hand-reiking gedaan hoe met stoppers en wijkers kan worden omgegaan. Bij landelijke cala-miteiten die leiden tot het niet behalen van de verbruiksnormen speelt de UO een signale-rende rol en doet de stuurgroep GLAMI uitspraak over de gevolgen voor de handha-vingstrategie.
- 9 Bevoegde instanties stellen op basis van een periodieke evaluatie vast in hoeverre de handhavingsactiviteiten hebben bijgedragen aan de handhavingsdoelstellingen. Bevoegde gezagen leggen in het toezichtsplan vast hoe deze evaluatie plaatsvindt. De resultaten kunnen aanleiding zijn om gemaakte keuzes bij te stellen (zoals capaciteit, wijze van samenwerken, van toezicht en van optreden tegen overtredingen).
- 10 De resultaten van de evaluatie worden intern en extern teruggekoppeld. Interne terugkop-peling binnen het handhavingsproces maakt het mogelijk tijdig in te spelen op wijzigende omstandigheden zoals aanpassing van beleid en regelgeving. Tevens wordt het mogelijk een 'continue verbetering' van de kwaliteit van de handhaving te realiseren. Externe te-rugkoppeling dient plaats te vinden naar de verschillende medespelers op het beleids-veld: beleidsmakers, wetgever, bestuurders, management, handhavingspartners en de doelgroep.
