Handreiking

Adequate Bestuurlijke Handhaving Wbb

INSTRUMENTEN VOOR EENVOUDIGER EN BETER BODEMBEHEER

SIKB

Bestuurlijk – Ambtelijk LOM Landelijk Overleg Milieuhandhaving

Handreiking Adequate Bestuurlijke Handhaving Wbb

Definitief, VERSIE 5.3 – 10 oktober 2006

Deze handreiking, versie 5.3, is vastgesteld op 10 oktober 2006 door het LOM; op 28 juni 2006 door het Centraal College van Deskundigen (CCvD) bodembeheer, ondergebracht bij de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) te Gouda.

Inhoud

Vrijwaring 5
Eigendomsrecht 5
Bestelwijze 5
Updateservice 5

Inleiding 6
Doelstelling 6
Reikwijdte 6
Adequate handhaving 6
Het professionele handhavingsproces 6
Indeling handreiking en samenhang met de HUM 7

1 Doelen en condities 8
1.1 Wbb handhavingstaken en objecten 8
Tabel 1: Bepalingen uit de Wbb waarop de handhaving gericht kan worden 9
1.2 Probleemanalyse tbv de handhaving van de Wbb 11
Tabel 2: Soorten locaties waar het Wbb-toezicht op gericht kan worden 11
1.3 Meetbare doelstellingen 13
Taak 1: Signaaltoezicht, onderzoek bedrijfsterreinen en locaties met een onderzoeksbevel 14
Taak 2: Ontgravingen en bemalingen 15
Taak 3: Zorgplicht locaties (nieuwe verontreinigingen) 16
Taak 4: Saneringen van gevallen van ernstige verontreiniging 17
Taak 5: Toezicht op nazorglocaties 18
1.4 Functiescheiding bij Wbb-taken 19
Tabel 3: Functiescheiding bij Wbb-beschikking 20

2 Strategie en werkwijze 22
2.1 Controlemethoden en frequenties 23
Tabel 4: Controlemethoden 23
2.2 Handhavingstrategie 24
2.3 Beleid voor wijzigingen bij saneringsplannen 25
2.4 Wbb bevelsinstrumenten 28
Tabel 5: Wbb-bevelen 29

3 Uitvoering 30
3.1 Opzet van het Handhavingsuitvoeringsprogramma 30
3.2 Bepalen noodzakelijke capaciteit 31
Tabel 6: Indicatieve kerntallen per controlemethode 31
3.3 Actueel werkvoorraadbeheer 32
Tabel 7: Lijsten te gebruiken bij het samenstellen van de werklijst 32
3.4 Kwaliteit van de handhavingcapaciteit 34

4 Monitoring 36
Noodzakelijke gegevens bij het plannen en monitoren 36

Bijlage 1 **Omschrijving van de handhavingstaken**

Taak 1:	**Signaaltoezicht, onderzoek bedrijfstereinen en locaties met onderzoekbevel**	38
Taak 2:	**Ontgravingen en bemalingen licht verontreinigde grond / grondwater**	40
Taak 3:	**Zorgplicht saneringen**	42
Taak 4:	**Saneringen van gevallen van ernstige verontreiniging**	44
Taak 5:	**Toezicht op nazorglocaties**	46

Bijlage 2 **Referentietabel professionalisering handhaving, besluit kwaliteitseisen en handreiking** 48

Bijlage 3 **Voorbeeld van een Wbb-handhavingsuitvoeringsprogramma** 54

Documentenoverzicht 57

Vrijwaring

Noch de SIKB noch het CCvD is behoudens in geval van opzet of grove schuld aansprakelijk voor schade die bij de certificatie-instelling of derden ontstaat door het toepassen van deze handreiking met bijbehorende protocollen en het gebruik van deze certificatieregeling.

Eigendomsrecht

Deze handreiking is opgesteld in opdracht van en uitgegeven door de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer, Postbus 420, 2800 AK Gouda. De teksten zijn gemaakt en verzameld door de SIKB projectgroep 59b. Deze projectgroep is als volgt samengesteld:

DCMR	Chris Smit VOORZITTER
TAG advies	Wouter Tuijnman SECRETARIS
Provincie Limburg	Henk Arends
Provincie Limburg	Marianne Peerebooms
Gemeente Tilburg	Martine Sarneel
Gemeente Haarlem	Sjoerd Andela
Provincie Utrecht	Geert Nortier
Provinie Gelderland	Jacco Lievaart
Provincie Drenthe	Bert Gosselink
Provincie Noord Brabant	Ronald Bloemsma
Gemeente Groningen	Jan Roeters

Deze handreiking wordt inhoudelijk beheerd door het Centraal College van Deskundigen bodembeheer (CCvD), ondergebracht bij de SIKB te Gouda. De actuele versie van de handreiking staat op de website van SIKB en is op elektronische wijze tegen ongewenste aanpassingen beschermd. Het is niet toegestaan om wijzigingen aan te brengen in de originele en door het CCvD goedgekeurde en vastgestelde teksten opdat er rechten aan ontleend kunnen worden.

Bestelwijze

Deze handreiking is, evenals de bijbehorende documenten, in digitale vorm kosteloos te verkrijgen via de website van de SIKB: www.sikb.nl, Een ingebonden versie van deze beoordelingsrichtlijn kunt u bestellen tegen kosten, op te vragen bij de SIKB, Postbus 420, 2800 AK Gouda, e-mail: info@sikb.nl, fax: 0182-540676.

Updateservice

Vastgestelde mutaties in deze handreiking door het CCvD kunt u verkrijgen bij de SIKB, door aanmelding via www.sikb.nl. Bij de SIKB kunt u ook terecht voor het verzoek tot toezending per post van de reguliere nieuwsbrief info@sikb.nl.

Inleiding

Doelstelling

Om het toezicht en de handhaving van de milieuwetgeving efficiënter vorm te geven is een professionaliseringsslag gaande. Uit onderzoek door de VROM-Inspectie blijkt dat de ontwikkeling naar een adequaat niveau voor toezicht en handhaving bij bodemsaneringen moeizaam verloopt[D1]. Terwijl het juist bij bodemverontreinigingen belangrijk is om tijdig en op een juiste manier saneringsmaatregelen te nemen, zodat ontwikkelingen mogelijk zijn en voorkomen wordt dat later grote kosten gemaakt moeten worden. Om de kwaliteit op het gebied van bodemsaneringen te borgen en te uniformeren heeft de SIKB verschillende normen ontwikkeld. Ook zijn normen ontwikkeld voor de uitvoeringstaken van de overheden (SIKB normbladen 8001 en 8002).

De SIKB wil het bevoegd gezag bij de verdere ontwikkeling van de kwaliteit van toezicht en handhaving bij bodemsaneringen ondersteunen. Daarom heeft de SIKB het project "Definiëren kwaliteit van toezicht bodemsanering", SIKB-PRJ 59 geformuleerd. De doelstelling van dit project is het definiëren van adequate handhaving van de Wbb, door het aanreiken van een handreiking en een Handhavingsuitvoeringsmethode. Deze documenten zijn daarmee een nadere invulling van § 3.4 van de normen SIKB 8001 en 8002. Geadviseerd wordt om deze documenten de status te geven van nationale standaard. Het ministerie van VROM heeft goedkeuring aan dit project verleend en hiervoor middelen ter beschikking gesteld.

Reikwijdte

Deze handreiking gaat in op toezicht en handhaving van de Wet bodembescherming. Het verlenen van beschikkingen is hier niet in opgenomen. Wel is het gehele proces van signaleren, controleren en optreden in dit document beschreven. Dit document gaat daarom over toezicht (controleren) én handhaving (optreden / sanctioneren).

Deze handreiking en ook de Handhavingsuitvoeringsmethode gaan alleen in op de Wbb-bepalingen die betrekking hebben op landbodems. De taken die samenhangen met waterbodems (bagger / uiterwaarden / waterbodemsanering) zijn hier niet in opgenomen.

De taken die samenhangen met de Amvb's op basis van artikel 6 t / m 11 Wbb (onder andere het Bouwstoffenbesluit en het Lozingenbesluit) zijn voor gemeenten een belangrijk onderdeel van de bevoegd gezagtaak Wbb. Daarom zijn deze wel genoemd in de onderdelen over beleid en programmering. De wijze waarop de taak kan worden uitgevoerd is niet uitgewerkt. Voor het Bouwstoffenbesluit bestaat een aparte Handhavingsuitvoeringsmethode.

Adequate handhaving

In dit SIKB-document is de wijze beschreven waarop adequate handhaving van de Wbb kan worden uitgevoerd. Hiervoor worden bouwstenen aangereikt voor de cyclus voor het (jaarlijkse) handhavingsuitvoeringsprogramma. In dit document worden normen gegeven voor de kwaliteit en de kwantiteit van de handhaving van de Wbb. Daarbij wordt toezicht beschouwd als een onderdeel van het handhavingsproces. Zoals beschreven door de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving[D2] moet de handhaving systematisch plaatsvinden en moet de pakkans dusdanig zijn dat er van de controles een redelijke preventieve werking uitgaat. Het ambitieniveau voor de handhaving moet door het lokale bestuur (zelf) worden vastgesteld in beleid en programmering, mede in verband met de noodzakelijke transparantie. Indien de handhaving is vormgegeven conform deze handreiking en het door het bestuur gewenste preventieve effect bereikt wordt is sprake van adequate handhaving.

Het professionele handhavingsproces

Voor het organiseren en uitvoeren van adequaat toezicht en handhaving zijn door de gezamenlijke overheden kwaliteitscriteria opgesteld[D3]. Deze kwaliteitscriteria zijn geordend op basis van een beleidscyclus, wat een continue proces vormt. Hierop aansluitend is in november 2005 het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer[D4] van kracht geworden. Dit besluit stelt eisen aan het handhavingsproces. Hierin zijn de kwaliteitscriteria vastgelegd voor de organisatie en uitvoering van de handhaving van milieuwetten door het bevoegd gezag. Dit besluit is ook van toepassing op de handhaving van de Wet bodembescherming.

Ieder bevoegd gezag heeft in het kader van de professionalisering het handhavingsproces beschreven. Onderdelen daarvan zijn een handhavingsbeleid en een handhavingsprogramma. De ervaring leert dat deze documenten vooral gemaakt worden ten behoeve van de handhaving bij inrichtingen. De handhavingstaak die voortvloeit uit de Wet bodembescherming is zeer divers van aard en stelt nadere eisen aan de programmering en organisatie. Dat is nodig vanwege de specifieke technische, juridische en procesmatige aspecten bij bodemverontreinigingen en bodemsaneringen. Om daaraan tegemoet te komen zijn in dit document de kwaliteitscriteria verder uitgewerkt ten behoeve van het handhaven van de Wet bodembescherming.

De precieze samenhang tussen de kwaliteitscriteria, de eisen uit het Besluit Kwaliteitseisen handhaving milieubeheer en de nadere uitwerking in dit document is weergegeven in bijlage 2.

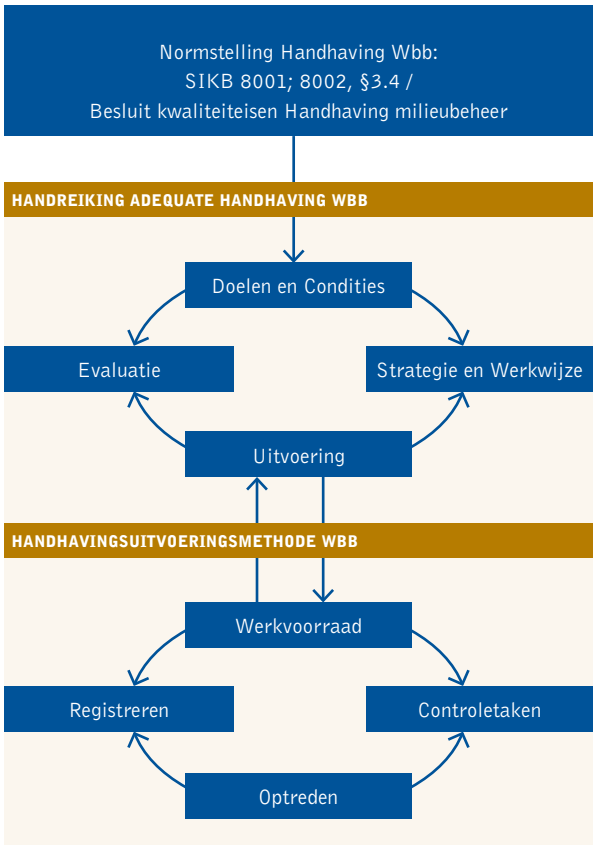
Indeling handreiking en samenhang met de HUM

Dit document is conform de 4 processtappen uit de beleidscyclus ingedeeld in 4 hoofdstukken:

1 Doelen en condities;
2 Strategie en werkwijze;
3 Uitvoering;
4 Evaluatie.

Deze stappen zijn bij alle organisaties voor de milieuhandhaving reeds vormgegeven. Er is daarom niet gekozen voor het volledig beschrijven van alle stappen en onderdelen. Het is niet de bedoeling om de handhaving van de Wbb los te zien van de overige handhavingstaken. Met het in samenhang doorlopen van alle stappen en onderdelen kan met deze handreiking het jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma specifiek voor de handhaving Wbb worden opgesteld.

Protocollen en werkinstructies die gebruikt kunnen worden voor het feitelijk (dagelijks) uitvoeren van de handhavingstaak zijn opgenomen in de Handhavingsuitvoeringsmethode Wbb.



Figuur 1

Samenhang tussen de Handreiking adequate handhaving en de Handhavingsuitvoeringsmethode Wbb.

1. Doelen en condities

1.1 Wbb handhavingstaken en objecten

In 2002 heeft de Europese Commissie in de Mededeling "Naar een Thematische Strategie inzake Bodembescherming"[D5] acht vormen van bodembedreiging geïdentificeerd: erosie, afname van het gehalte aan organische stof, lokale en diffuse verontreiniging , afdichting, compactie, afname van (bodem)biodiversiteit, verzilting en aardverschuivingen.

Voor de bescherming van de bodem tegen deze bedreigingen beschikt het lokale bestuur over instrumenten op de terreinen ruimtelijke ordening en milieu. In het geval sprake is van bodemverontreiniging biedt de Wet bodembescherming de mogelijkheid maatwerk te leveren bij de sanering daarvan. De Wbb stelt daartoe normen en verplichtingen:

- bij handelingen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten;
- bij handelingen die verontreinigingen verplaatsen of verminderen;
- aan personen die kennis hebben van verontreiniging van de bodem;
- aan personen die verontreinigde bodem bezitten, of beheren.

Het handhaven van de bepalingen uit de Wbb is voor het bestuur een belangrijk instrument om ook op lange termijn milieu-, gezondsheids-, en financiële belangen te waarborgen. De doelstelling van de handhaving van de Wbb is daarbij het behouden en realiseren van de gewenste bodemkwaliteit. Omdat bodemverontreiniging vaak slecht zichtbaar is, is de naleving van meldingsverplichtingen hierbij cruciaal.

Om een praktische risicoanalyse te kunnen maken en doelen te kunnen stellen is het nodig om inzicht te hebben in de omvang en reikwijdte van deze handhavingstaak. Bij de handhaving van de Wbb hebben we te maken met zeer veel verschillende eisen, die aan even zovele verschillende situaties worden gesteld. Uit deze wettelijke bepalingen vloeien de handhavingstaken voort. Deze zijn in tabel 1 kort omschreven, waarbij tevens is aangegeven in welke situaties dat voorkomt. Die situaties zijn dus de "objecten" waarop de handhaving zich kan richten. In deze tabel zijn de artikelen waaruit een handhavingstaak voortvloeit genoemd, zoals die op 1 januari 2006 van kracht waren.
Met deze handhavingstaken moet het bevoegd gezag rekening houden bij de programmering.

Hierbij wordt opgemerkt dat binnen inrichtingen de bevoegdheid voor de handhaving van alle bepalingen ten aanzien van verontreinigingen die zijn ontstaan ná 31 december 1986, bij het betreffende Wm bevoegd gezag ligt. Het ligt voor de hand dat het Wm bevoegd gezag daarbij een werkwijze volgt die nauw aansluit bij deze handreiking. Ongewone voorvallen binnen inrichtingen moeten op grond van artikel 17.2 lid 3 worden doorgemeld aan het Wbb bevoegde gezag. In de Handhavingsuitvoeringsmethode Wbb is een analyse van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij situaties met een samenloop van de Wet bodembescherming, het Bouwstoffenbesluit, de Woningwet en de Wet milieubeheer opgenomen. Voor een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling moeten het Wbb bevoegd gezag en het Wm bevoegd gezag in het (regionale) handhavingsbeleid afspraken vastleggen over de samenwerking bij saneringen en ongewone voorvallen binnen inrichtingen en de handhaving van artikel 13 Wbb buiten inrichtingen.

Naast de genoemde handhavingstaken heeft een afdeling bodem vaak ook een adviserende taak aan het college, bijvoorbeeld in het kader van de Woningwet, of bij eigen werken en saneringen.

Tabel 1: Bepalingen uit de Wbb waarop de handhaving gericht kan worden

Wbb	Omschrijving na te leven regels	Locaties (objecten)
6-12 AmvBs*)	• Bouwstoffenbesluit (dit wordt in 2007 vervangen door het Besluit bodemkwaliteit); • BOOT; • Lozingenbesluit;	• Alle toepassingen van bouwstoffen op of in de bodem; • Ondergrondse tanks; • Lozingen van afvalwater;
13	Maatregelen om verontreiniging of aantasting en gevolgen daarvan te voorkomen (richt zich tot veroorzaker);	Alle verontreinigingen die zijn of worden veroorzaakt na 31 december 1986, waarbij de veroorzaker bekend is. In het geval van asbest is in ieder geval na 4 februari 2000 sprake van zorgplicht saneringen;
27 **)	melden van verontreinigingen en opvolgen van aanwijzingen (Wbb 27);	Alle verontreinigingen die worden veroorzaakt door handelingen
28 ***)	melden van saneringen, dan wel het verplaatsen of verminderen van de verontreiniging (Wbb 28), bij ernstige gevallen vóór aanvang nader onderzocht en beschikt (artikel 29 Wbb);	Alle verontreinigingen waar het voornemen bestaat tot vermindering of verplaatsing van de verontreiniging, behalve bij: • niet-ernstige gevallen én bovendien: tijdelijke uitname of < 50 m^3 verontreinigde grond; • situaties genoemd in het Besluit overige niet-meldingplichtige gevallen bodemsanering; • verontreinigingen die worden veroorzaakt en zijn gemeld ogv art. 27, 30 lid 1; • situaties waar een bevelsbeschikking is genomen (art. 43);
30	maatregelen ter voorkoming van verdere aantasting of verontreiniging;	Alle verontreinigingen die zijn of worden veroorzaakt door een ongewoon voorval;
37	saneringstijdstip, maatregelen en beperkingen (grondslag voor voorwaarden in beschikking ogv Wbb 29, tijdige start moet ogv Wbb 55b);	Verontreinigingen waarvoor een beschikking ogv artikel 29 is genomen;
39a	Uitvoering sanering ernstig geval conform goedgekeurd saneringsplan, voorwaarden en aanwijzingen;	Verontreinigingen waarvoor een beschikking ogv artikel 39 is genomen (saneringen conform SP);
39b	Uitvoering uniforme sanering;	Kleinschalige (<500 m^3) saneringen (conform BUS);
39c	Opstellen evaluatieverslag (behoeft instemming);	Alle saneringen waarvoor een beschikking ogv artikel 29 is genomen;
39d	Opstellen nazorgplan (behoeft instemming);	Alle saneringen waarbij in het evaluatieverslag is aangegeven dat er beperkingen in het gebruik of maatregelen nodig zijn;
39e	Naleven nazorgplan en voorwaarden beschikking ogv 39d;	Alle locaties waarvoor een nazorgplan is vastgesteld;
43	Onderzoeks- of saneringsverplichtingen op grond van een bevelsbeschikking;	Alle locaties waarvoor een bevels-beschikking is genomen;
70-72	onderzoeksverplichtingen (Wbb 70 - 72): oa. Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen;	Alle locaties die in het kader van het Bsb onderzocht moeten worden, maar waar dat nog niet heeft plaatsgehad;

*) De taken die samenhangen met de handhaving van AmvB's op grond van de artikelen 6-12 Wbb zijn wel opgenomen in de bovenstaande tabel. Deze taken zijn in deze handreiking verder niet uitgewerkt. Voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit is sinds 1999 een aparte HUM

**) Nieuwe verontreinigingen moeten in principe in zijn geheel direct worden aangepakt via artikel 27. Indien er geen veroorzaker meer te vinden is of sprake is van een zeer ingewikkelde verontreiniging kan eventueel het saneringsspoor via artikel 28 worden gevolgd.

***) In principe moeten alle ontgravingen van meer dan 50 m^3 verontreinigde grond (en saneringen van ernstige gevallen die kleiner zijn dan 50 m^3) worden gemeld, zodat het bevoegd gezag Wbb in staat is hierbij te beoordelen of nader onderzoek nodig is. In voorkomende gevallen zal deze meldingsplicht (achteraf) worden gehandhaafd. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als blijkt dat de ontgraven grond geen homogene partij betreft, maar wel met één partijkeuring is aangeboden op een toepassingslocatie.

1.2 Probleemanalyse tbv de handhaving van de Wbb

Het handhavingsbeleid van het bevoegd gezag moet zijn gebaseerd op een probleemanalyse (artikel 2.2 Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer). Hierbij moet rekening gehouden worden met de gevolgen voor het milieu van overtredingen en met de kansen op die overtredingen. Bovendien moet het handhavingsbeleid inzicht geven in de prioriteitenstelling (artikel 2.3.a). Het inzicht in de prioriteitenstelling wordt verkregen door alle handhavingstaken in onderlinge samenhang te waarderen. Deze waardering volgt uit de probleemanalyse en het toekennen middelen of uren aan de verschillende taken. De uiteindelijke prioriteitstelling en keuze is aan het bevoegd gezag i.c. het bestuur. Voorwaarde hierbij is een transparante prioriteitstelling en keuze in het kader van professionalisering.

Iedere organisatie heeft een dergelijke probleemanalyse uitgevoerd in het kader van de professionalisering. Hiervoor bestaat geen standaardsystematiek, maar bij iedere systematiek is het nodig om inzicht te hebben in:

- de omvang van de handhavingstaak, dus in het aantal en de soorten locaties;
- het nalevingsgedrag bij deze locaties;
- de (mogelijke) gevolgen van niet-naleven.

De probleemanalyse kan worden uitgevoerd door aan te geven hoeveel verschillende soorten locaties er onder het bevoegd gezag vallen en per soort locatie te beschrijven in welke mate er risico's zijn op overtredingen met gevolgen voor het milieu.

De locaties waarbij een handhavingstaak voortvloeit uit de Wbb kunnen als volgt worden onderverdeeld:

Tabel 2: Soorten locaties waar het Wbb-toezicht op gericht kan worden

Locaties	Omschrijving
1) Mogelijk illegale situaties en locaties met een onderzoeksbevel	a. Locaties waar mogelijk gesaneerd wordt zonder de vereiste meldingen / beschikkingen (artikel 27, 28, 29) b. Locaties op bedrijfsterreinen waar geen bodemonderzoek is verricht (artikel 70-72 Wbb) c. Locaties waar een onderzoeksbevel is gegeven (artikel 43)
2) Ontgravingen en bemalingen licht verontreinigde grond en grondwater*)	a. Ontgravingen van > 50 m^3 licht verontreinigde grond (artikel 28) b. Onttrekkingen van > 1000 m^3 verontreinigd grondwater (artikel 28)
3) Zorgplicht gevallen	Verontreinigingen daterend na 31 december 1986 met bekende veroorzaker (verantwoordelijke), die tevens saneerder is. Hieronder vallen: • verontreinigingen die door handelingen worden veroorzaakt (artikel 13; 27) • ongewone voorvallen (artikel 30)
4) Saneringen gevallen van ernstige verontreiniging	a. Termijnstellingen b. Uitvoeringswijze i. Verontreinigingen waarvoor tijdelijke maatregelen zijn gesteld (artikel 37, 49) ii. Locaties waar een beschikking op een saneringsplan is genomen (artikel 39a) iii. Kleinschalige (<500 m^3) verontreinigingen die vallen onder het Besluit Uniforme Saneringen (artikel 39b) c. Evaluatieverslag (artikel 39c)
5) Nazorglocaties	a. Alle locaties waarvoor een nazorgplan is vastgesteld met een beschikking artikel 39d (artikel 39e)

*) Het toepassen van grond en bouwstoffen op of in de bodem is geregeld in het Bouwstoffenbesluit dat naar verwachting op 1 januari 2007 wordt vervangen door het Besluit bodemkwaliteit. Voor het handhaven van het Bouwstoffenbesluit is een aparte HUM beschikbaar[D6]. In deze HUM-Bouwstoffenbesluit staan de handhavingsdoelstellingen en de daartoe te ondernemen activiteiten opgesomd (p. 77).

Met name de gevallen van ernstige bodemverontreiniging kunnen enorm verschillen in aard, omvang en aanpak. Bij grote aantallen saneringslocaties kan de probleemanalyse verder worden uitgewerkt door de saneringen nader te categoriseren. Deze categorisering kan bijvoorbeeld aan de hand van de aard en omvang; de saneringsfase, saneringswijze en saneringsduur; omgevingsfactoren zoals wonen, industrie, of buitengebied; het saneringsresultaat en de betrokken partijen. Aan deze gecategoriseerde saneringen kan aan de hand van risico-indicatoren (bijvoorbeeld fraudegevoeligheid; maatschappelijke gevoeligheid; bestuurlijke gevoeligheid en milieueffecten) een score worden toebedeeld. De eindscore kan op een rekenkundige manier worden bepaald, of worden beschreven.

1.3 Meetbare doelstellingen

In het handhavingsbeleid moeten op grond van artikel 2.1 van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer concrete doelen en activiteiten worden aangegeven. De doelstellingen moeten zoveel mogelijk worden gepresenteerd in de vorm van meetbare resultaten (indicatoren, artikel 2.3.b) en aansluiten bij de accenten die voortvloeien uit de probleemanalyse. Een gangbare typering voor een goede omschrijving van doelstellingen is: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART). Bij de formulering van de doelstellingen kan het beste worden aangesloten bij de onderverdeling van de locaties die is gebruikt bij de probleemanalyse. Een omschrijving van deze taken is opgenomen in bijlage 1.

Deze taakgerichte benadering is nodig omdat de doelstellingen en handhavinginspanningen aanzienlijk verschillen bij de verschillende soorten locaties. Van de verwijderingsketen van verontreinigde grond vormen deze taken telkens één schakel. De aandachtspunten voor een ketengerichte benadering zijn per taak verder uitgewerkt in de HUM.

Taak 1:
Signaaltoezicht, onderzoek bedrijfsterreinen en locaties met een onderzoeksbevel

1.A Signaaltoezicht

Een belangrijke doelstelling van de handhaving is gericht op het voorkomen en zonodig opschorten van handelingen bij bodemverontreinigingen waar niet de juiste beoordelingen door het bevoegd gezag hebben plaatsgevonden. Maar vanwege het ontbreken van de juiste meldingen en beoordelingen kan in deze situaties niet met zekerheid gesproken worden van gevallen van ernstige bodemverontreiniging.
De doelstelling van signaaltoezicht is ervoor te zorgen dat bij handelingen met verontreinigde grond de juiste beoordelingen en onderzoeken plaatsvinden en er de juiste meldingen en beschikkingen zijn. Bij locaties waar gesaneerd wordt zonder de vereiste meldingen / beschikkingen is handhaving in de eerste plaats gericht op het voorkomen van verdere handelingen en het vast (laten) stellen van de omvang en aard van de verontreiniging. Verdere handelingen kunnen pas plaatsvinden nadat de situatie door het bevoegd gezag is beoordeeld en het juiste Wbb-spoor (via een melding artikel 27 of artikel 28) wordt gevolgd. Repressief optreden is op zijn plaats bij nalatigheid van de saneerder. Daartoe kan desnoods een bevelsbeschikking worden opgesteld.

1.B Bodemonderzoek bedrijfsterreinen

Bij bedrijfsterreinen die vallen onder het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen, waarbij het bevoegd gezag een aanwijzing heeft gegeven dat het bedrijf een verkennend bodemonderzoek moet uitvoeren, dienen de resultaten daarvan binnen 6 maanden aan het bevoegd gezag te worden aangeboden. Deze termijn moet worden nageleefd en zonodig door handhaving worden afgedwongen. De bestuursrechtelijke handhaving van de opgelegde aanwijzing kan bestuursdwang worden toegepast of een dwangsom worden opgelegd op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Hiervoor is geen onderzoeksbevel ogv de Wbb nodig.

1.C Locaties met een bevelsbeschikking

Locaties waarop een bevelsbeschikking (artikel 43 Wbb) rust hebben een hoge prioriteit. Door toezicht en handhaving wordt hier strikt geborgd dat de vereiste maatregelen of onderzoeken binnen de gestelde termijnen worden uitgevoerd. Een saneringsbevel kan alleen gegeven worden bij verontreinigingen waar spoedige sanering noodzakelijk is. Deze noodzaak tot spoedige sanering moet eerst in een beschikking zijn vastgelegd. Daarmee valt een dergelijke locatie onder taak 3 of 4.

Taak 2:
Ontgravingen en bemalingen

2.A Ontgravingen van > 50 m³ licht verontreinigde grond

De meldingsverplichting uit artikel 28 Wbb wordt gebruikt bij het ketentoezicht op verontreinigde grond.

- Met partijen die veelvuldig grondverzet plegen, zoals de afdeling Openbare Werken en de nutsbedrijven kunnen afspraken gemaakt worden over de wijze waarop een historische toets wordt uitgevoerd voordat graafwerkzaamheden beginnen;
- Het bevoegd gezag moet zelf bepalen hoeveel prioriteit wordt toegekend aan het opsporen en handhaven van kleine niet-gemelde ontgravingen van licht verontreinigde grond (niet ernstige verontreinigingen). Dit betreft bijvoorbeeld ontgravingen van partijen van meer dan 50 m³ homogeen licht verontreinigde grond, die in het kader van het Bouwstoffenbesluit worden gekeurd en hergebruikt;
- In die gevallen dat (achteraf) signalen bestaan waaruit opgemaakt kan worden dat mogelijk geen sprake is (geweest) van homogene niet-verontreinigde bodem, is onderzoek naar het mogelijk overtreden van artikel 28 Wbb op zijn plaats. Dergelijke signalen kunnen bijvoorbeeld worden afgegeven door het bevoegd gezag voor het Bouwstoffenbesluit op de toepassingslocatie. Indien daarbij blijkt dat de saneerder op de hoogte was, of had kunnen zijn, van de verontreiniging en dit niet heeft betrokken bij de noodzakelijke keuringen en onderzoeken, zal het Wbb bevoegd gezag handhavend optreden tegen het overtreden van de meldingsverplichting uit artikel 28 Wbb.

2.B Bemalingen van > 1000 m³ licht verontreinigd grondwater

Het handhaven van de meldingsverplichting bij onttrekkingen heeft tot doelstelling het beheer van grondwaterverontreinigingen te borgen. Meldingen moeten daartoe over en weer worden afgestemd met het bevoegd gezag voor de Grondwaterwet (GS). In situaties met bekende grondwaterverontreinigingen waar de verspreiding een probleem kan zijn, wordt hierover actief informatie verspreid bij partijen die regelmatig bemalingen uitvoeren. Repressief optreden kan dan een gepaste reactie zijn bij het achterwege blijven van een melding.

Taak 3:
Zorgplicht locaties (nieuwe verontreinigingen)

- **Meldingsplicht**

  Om de bodemkwaliteit te kunnen beheren is het belangrijk dat alle nieuwe verontreinigingen direct op het moment van bekend worden bij de overheid worden gemeld. De doelstelling voor de handhaving van artikel 27 is daarmee het verkrijgen van de grootst mogelijke naleving van deze meldingsplicht. Hierbij hoort in voorkomende gevallen ook achteraf repressief optreden. Indien de veroorzaker niet meer kan worden aangesproken kan het bevoegd gezag gebruik maken van de bevoegdheden uit het saneringshoofdstuk van de Wbb en in plaats van de melding op grond van artikel 27 een melding op grond van artikel 28 verlangen. De uitvoering van de sanering is in dat geval geborgd via artikel 39 Wbb.

- **Uitvoering maatregelen**

  De doelstelling voor de handhaving van de uitvoering van zorgplichtsaneringen is het zorgdragen dat nieuwe verontreinigingen zo volledig mogelijk worden weggenomen (artikel 13 Wbb). Daartoe wordt direct na het bekend worden van een nieuw geval gereageerd door het stellen van termijnen en het afdwingen van melden en beschrijven van maatregelen, waarna intensief wordt toegezien op de uitvoering en afronding van de verwijdering.
  Ook voor de vrijkomende grond geldt het zorgplichtartikel. Volgens de nota "Grond grondig bekeken" (augustus 1999; §3.2.2, blz. 11) moet de vrijkomende grond zo volledig mogelijk worden gereinigd. Hiertoe wordt actief toezicht gehouden op de verwerking van de grond die vrijkomt bij de verwijdering van 'nieuwe gevallen'.

Taak 4:
Saneringen van gevallen van ernstige verontreiniging

4.A Termijnstellingen bij ernstige gevallen

- De doelstelling van de handhaving is het stevig borgen van de naleving van deze verschillende termijnstellingen. Bij het verstrijken van één van deze termijnen draagt handhaving zorg voor het verkrijgen en vastleggen van een toelichting van de saneerder. Zonodig wordt een handhavingstraject gestart;
- Een ander handhavingsdoel is het bevorderen dat altijd voornemens tot (saneringsen)handelingen zoals genoemd onder 1.3.1., gemeld worden, teneinde de bevoegd gezag taken te kunnen borgen. Het gaat om de taken beoordeling van ernst / noodzaak tot spoedige sanering, onderzoeken, saneringsplan, beschikken en toezicht op de saneringsuitvoering.

4.B Uitvoeringswijze bij ernstige gevallen

Hierbij zijn drie situaties te onderscheiden:

4.B.1 Tijdelijke beveiligingsmaatregelen

Bij deze situaties heeft handhaving tot doelstelling ervoor zorg te dragen dat binnen de gestelde termijnen de opgelegde maatregelen op een correcte manier worden uitgevoerd. Korte termijnoverschrijdingen zullen al aanleiding zijn om repressief op te treden.

4.B.2 Locaties met een beschikking op een saneringsplan (artikel 39a)

Handhaving bij deze locaties heeft tot doel ervoor zorg te dragen dat de uitvoering ook daadwerkelijk op de vastgelegde wijze plaatsvindt, de saneringsdoelstelling wordt bereikt en vrijkomende grond op een verantwoorde wijze wordt hergebruikt of verwerkt. Door middel van toezicht en zonodig handhavend optreden wordt ervoor gezorgd dat wijzigingen van het saneringsplan worden gemeld, ten minste 2 weken voorafgaand aan handelingen die betrekking hebben op die wijziging. Door middel van toezicht worden gedurende de sanering gegevens verzameld waarmee de tijdige indiening en correctheid van het evaluatieverslag en eventuele nazorgplan kunnen worden geverifieerd.

4.B.3 Kleinschalige (<500 m³) verontreinigingen conform het BUS (artikel 39b)

Bij deze saneringen is de uitvoering geborgd via het Besluit uniforme saneringen. Hier gelden in principe dezelfde handhavingsdoelstellingen als bij de saneringen waar een beschikking op het saneringsplan is genomen (zie de vorige alinea).

4.C Evaluatieverslag en nazorgplan (artikel 39c en 39d)

Een handhavingsdoelstelling hierbij is ervoor te zorgen dat evaluatieverslagen en nazorgplannen zo spoedig mogelijk na de afronding van een (deel)sanering worden aangeleverd. Dit betekent dat handhaving ervoor moet zorgen dat het tijdstip van afronding van de saneringswerkzaamheden wordt vastgelegd, bijvoorbeeld door middel van een melding of aanschrijving. Bij BUS-saneringen worden in het besluit zelf geen termijnen genoemd. In de toelichting worden wel termijnen aangegeven. Afhankelijk van de saneringswijze is dat 1, 6 of 12 maanden na de aanvang. Door de status van de toelichting zijn deze termijnen niet rechtstreeks handhaafbaar.

Het bevoegd gezag moet de inhoud van het verslag en het nazorgplan toetsen aan de hand van gegevens die tijdens de sanering zijn verzameld en in voorkomende gevallen door achteraf de situatie via een bodemkundig onderzoek te verifiëren. Van vrijkomende grond wordt beoordeeld of deze op een correcte wijze is verwerkt. In voorkomende gevallen en steekproefsgewijs wordt dat bij de locatie van bestemming geverifieerd, rekening houdend met de eisen die de Wm-vergunning van de ontvangende inrichting daaraan stelt. Het bevoegd gezag legt in het Handhavingsprogramma vast bij welk percentage van de saneringen, of volgens welke criteria locaties worden geselecteerd voor verificatie-onderzoek. Indien het evaluatieverslag (bewuste) fouten bevat, of ontbrekende gegevens niet worden aangeleverd is repressief optreden op zijn plaats.

Taak 5:
Toezicht op nazorglocaties

- Bij locaties waar nieuwe maatregelen genomen moeten worden, wordt de juiste en tijdige uitvoering via toezicht gecontroleerd en indien nodig via handhavend optreden afgedwongen.
- Het bevoegd gezag moet zelf bepalen hoeveel prioriteit wordt toegekend aan het toezicht op locaties met gebruiksbeperkingen.

1.4 Functiescheiding bij Wbb-taken

Artikel 4.1.b van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer stelt dat personen die zijn belast met de voorbereiding van beschikkingen tot het verlenen of weigeren van vergunningen of ontheffingen niet mogen worden aangewezen als toezichthouder, of betrokken mogen zijn bij het voorbereiden of uitvoeren van handhavingsbeschikkingen.
In de toelichting staat omschreven dat hiermee wordt bedoeld dat iemand die handhavingswerkzaamheden verricht, niet daarnaast ook nog vergunningen mag schrijven (of andersom). Daarnaast wordt in de toelichting opgemerkt dat scheiding tussen milieuwethandhaving en milieuvergunningverlening minimaal moet liggen op persoonsniveau, omdat een scheiding op dossierniveau niet voldoende waarborgen biedt voor een objectieve uitvoering van de handhaving. Naar aanleiding van de nulmeting van de professionalisering van de handhaving zijn hierover vragen gesteld aan de Staatssecretaris van VROM, waarop deze heeft bevestigd dat functiescheiding op persoonsniveau moet liggen[D7].

De feitelijke functiescheiding bestaat uit een op maat gesneden omschrijving van wat welke functionaris doet (bevoegdheden). De goedkeuring van een evaluatieverslag en een traject om te komen tot een saneringsbevel moeten het product van samenwerking tussen toezichthouder en toetser zijn. Het bestuur moet bij het inrichten van haar organisatie rekening houden met functiescheiding. Volgens artikel 18.3a van de Wet milieubeheer heeft de provincie hierin een coördinerende regiefunctie.

Naast de twee publieke taken vergunningverlening en handhaving hebben overheden ook een ontwikkelingstaak. In die hoedanigheid zijn gemeenten en provincies opdrachtgever voor saneringen en daarmee verantwoordelijk voor de directievoering. Binnen de organisatie moet ook een belangenverstrengeling tussen directievoering, vergunningverlening en handhaving worden voorkomen. Alleen op die manier zijn de vaak tegengestelde financiële en milieubelangen goed te behartigen.

Soorten Wbb-beschikkingen

In de Wbb is sprake van veel verschillende soorten beoordelingen, beschikkingen en goedkeuringen (zie tabel 1). Sommige daarvan, zoals bijvoorbeeld de goedkeuring van het evaluatieverslag, hebben een controlerende functie. Andere beschikkingen, zoals de bevelsbeschikkingen, zijn zelfs bij uitstek handhavingsbeschikkingen. Daarmee is de vraag aan de orde bij welke beschikkingen de betrokkene niet mag zijn aangewezen als toezichthouder en bij welke (handhavings)beschikkingen er geen betrokkenheid mag zijn van de bodemtoetser. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende rollen bij de beoordelingen en voorbereiding van verschillende beschikkingen. De gekozen formulering moet richting geven aan de functiescheiding, maar is niet bedoeld om de goede communicatie en samenwerking tussen bodemtoetser en handhaver in de weg te staan. Ieder bevoegd gezag moet op grond van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer in (interne) documenten vastleggen hoe de functiescheiding is vormgegeven. Bij veel van de onderstaande taken is samenwerking noodzakelijk, maar de eindverantwoordelijkheid hoort bij de aangeduide functionaris te liggen.

Tabel 3: Functiescheiding bij Wbb-beschikkingen

Soorten Wbb-beschikkingen
In de Wbb is sprake van veel verschillende soorten beoordelingen, beschikkingen en goedkeuringen (zie tabel 1). Sommige daarvan, zoals bijvoorbeeld de goedkeuring van het evaluatieverslag, hebben een controlerende functie. Andere beschikkingen, zoals de bevelsbeschikkingen, zijn zelfs bij uitstek handhavingsbeschikkingen. Daarmee is de vraag aan de orde bij welke beschikkingen de betrokkene niet mag zijn aangewezen als toezichthouder en bij welke (handhavings)beschikkingen er geen betrokkenheid mag zijn van de bodemtoetser. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende rollen bij de beoordelingen en voorbereiding van verschillende beschikkingen. De gekozen formulering moet richting geven aan de functiescheiding, maar is niet bedoeld om de goede communicatie en samenwerking tussen bodemtoetser en handhaver in de weg te staan. Ieder bevoegd gezag moet op grond van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer in (interne) documenten vastleggen hoe de functiescheiding is vormgegeven. Bij veel van de onderstaande taken is samenwerking noodzakelijk, maar de eindverantwoordelijkheid hoort bij de aangeduide functionaris te liggen.

Beoordeling melding voornemen (28) en ernst en noodzaak tot spoedige sanering (29)

De beoordeling van de melding voornemen saneren met onderzoeken en vervolgens het saneringsplan ex artikel 28 en de ernst ex artikel 29 (gelet op artikel 37 / 38) en het opstellen van de beschikking ernst / noodzaak tot spoedige sanering zijn taken die direct verband houden met de voorbereiding van de beschikking instemming saneringsplan. Dit zijn taken die door een bodemtoetser, die niet is aangewezen als toezichthouder, moeten worden uitgevoerd.

Beoordeling melding en maatregelen zorgplicht (27 en 30)

Indien sprake is van een melding art. 27 of 30 Wbb, is sprake van een overtreding van artikel 13 (de zorgplicht). Inbreng van handhaving is daarmee essentieel. Echter, de beoordeling van de melding met de beschrijving van de maatregelen ex artikel 27 Wbb en de voorbereiding van de maatregelen die het bevoegd gezag op grond van artikel 27, lid 2 en artikel 30, lid 1 kan opleggen hebben veel overeenkomst met de beoordeling van een saneringsplan of nazorgplan. Ook in verband met kennis en informatie-uitwisseling en de registraties is een beoordeling van de toetser gewenst in situaties waarbij sprake is van meer verontreiniging dan een kleine lekkage.

Beschikking instemming saneringsplan (39a) en nazorgplan (39d)

De beschikking instemming saneringsplan ex 39 en de beschikking instemming nazorgplan artikel 39d van de Wbb zijn goed vergelijkbaar met de Wm-vergunning, waarbij ingestemd wordt met de aanvraag of melding, terwijl daar voorschriften (of wel voorwaarden) aan verbonden kunnen worden. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wbb begin 2006, kunnen ook aan de beschikking instemming nazorgplan artikel 39 d, voorschriften verbonden worden. In deze gevallen zullen de voorschriften normstellend zijn en uitgangspunt voor de controle door de toezichthouder. Deze beschikkingen zullen conform het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer, moeten worden voorbereid door een bodemtoetser, die niet is aangewezen als toezichthouder. Het is aan te bevelen de handhaafbaarheid van deze beschikkingen te laten toetsen door handhavers (handhaafbaarheidstoets).

Beoordeling evaluatieverslag (39c)

Volgens de Wbb worden saneringen afgesloten met een evaluatieverslag waarop door het bevoegd gezag expliciet beschikt moet worden. In dit verslag wordt beschreven wat het bereikte saneringsresultaat is in vergelijking met het saneringsplan en eventuele afwijkingen daarvan die aan het bevoegd gezag zijn gemeld (39 lid 4). In dit verslag wordt tevens de restkwaliteit van de bodem beschreven. Een belangrijk voorschrift is dat uit het evaluatieverslag moet blijken wat de daadwerkelijke hoeveelheid vrijgekomen verontreinigde grond en grondwater is en de eindbestemming daarvan. Het bevoegd gezag beoordeelt of er sprake is van verantwoorde verwijdering van vrijgekomen grond. Naast andere rechtsgevolgen heeft dit vanzelfsprekend ook gevolgen voor eventuele handhaving. Daarnaast is het evaluatieverslag het startpunt voor handhaving, wanneer blijkt dat niet overeenkomstig het saneringsplan is gesaneerd of de vrijgekomen grond niet op een juiste manier is verwijderd. De beschikking instemming evaluatieverslag heeft daarmee ook een toezichtfunctie. Deze beschikkingsvorm lijkt niet geheel te passen in de omschreven functiescheiding in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Het is belangrijk dat het bevoegd gezag borgt dat er inbreng is van zowel de toezichthouder als de toetser.

Beoordeling melding BUS (39b)

De beoordeling van de melding in het kader van de AMvB BUS ex artikel 39b kan vergeleken worden met de beoordeling van de melding ex. 8.40 Wm, die doorgaans in handen ligt van de vergunningverlener. Het ligt daarom voor de hand deze beoordelingen bij dezelfde persoon neer te leggen als de beschikking instemming saneringsplan, nl. de bodemtoetser, die niet is aangewezen als toezichthouder.

Saneringsbevel (43)

Het saneringsbevel en het onderzoeksbevel artikel 43 moeten gezien worden als Wbb-specifieke handhavingsbeschikkingen, waarop de functiescheiding beschreven in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer toegepast moet worden. Dit betekent dat deze beschikking niet primair door een bodemtoetser mag worden voorbereid. De voorbereiding van deze beschikking zal gelet op de artikel 45 en 46 Wbb echter niet zonder de inbreng van die toetser kunnen. Deze beschikking zal in nauwe samenwerking moeten worden voorbereid, waarbij de regie bij de handhaver ligt.

2 Strategie en werkwijze

Uit artikel 2.4 van het besluit Kwaliteitseisen handhaving milieubeheer volgt dat het bevoegd gezag haar handhavingstrategie moet beschrijven. Dit is de tweede stap in de cyclus zoals weergegeven in figuur 1. Hierbij moet aandacht besteed zijn aan de werkwijze bij controles, rapportage, het nemen van vervolgstappen en het toepassen van sancties.

De werkwijze bij de handhaving van Wbb-bepalingen is in een aantal opzichten verschillend van de handhaving bij inrichtingen. De volgende Wbb-specifieke zaken zijn hier nader uitgewerkt:

- controlemethoden en frequenties voor bodemsaneringen;
- handhavingstrategie voor de Wbb;
- beleid voor afwijkingen van saneringsplannen;
- Bevelsinstrumenten Wbb.

2.1 Controlemethoden en frequenties

In het besluit Kwaliteitseisen handhaving milieubeheer zijn twee controlemethoden genoemd: de controle ter plaatse en de controle van zakelijke gegevens en bescheiden. Van routinematige controlebezoeken moet het bevoegd gezag aangeven met welke frequentie deze worden uitgevoerd. Voor het toezicht op de Wbb kunnen routinematige controlemethoden worden ingezet, maar gezien het projectmatige karakter van bodemsaneringen heeft het woord controlefrequentie een andere betekenis dan bij het toezicht op inrichtingen. Bodemsaneringen kennen vele eenmalige momenten, waarbij het niet de vraag is met welke frequentie gecontroleerd wordt, maar of die momenten wel of niet gecontroleerd worden.

De controlemethoden die door het bevoegd gezag gehanteerd worden zijn opgesomd in tabel 4. De werkwijze bij deze controlemethoden is afhankelijk van de locatie of het object waarop toezicht wordt gehouden en van de uitvoeringsfase van de sanering. Een nadere beschrijving van de inzet van deze controlemethoden bij de verschillende locaties is opgenomen in de Handhavingsuitvoeringsmethode Wbb.

Tabel 4: Controlemethoden

Aanvangsbeoordeling
Beoordeling van onderzoeken, rapporten , plannen en beschikkingen vooraf (handhaafbaarheidstoets), of bij de start van een sanering. Aan de hand hiervan wordt een verdere planning gemaakt van de meest geschikte controlemomenten en controlemethoden. Bij dure (€ 4,5 miljoen of meer) en complexe projecten moet een specifiek toezichtplan gemaakt worden met een planning van de (wijze van) controle op de te benoemen aangrijpingspunten. Van alle locaties met een beschikking of melding en alle locaties die zijn gecontroleerd op één of meer aspecten moet een toezichtdossier bestaan.
Fysieke inspectie
Visuele beoordeling van de uitvoering van saneringshandelingen op locatie, inclusief de rapportage en correspondentie hierover. Deze controles zijn met name effectief op kritische, eenmalige momenten bij saneringen zoals het uitzetten van grenzen, het bereiken van grenzen en het aanleggen van voorzieningen. Het bevoegd gezag moet er naar streven om alle saneringen fysiek te inspecteren. Daarbij moet in de planning rekening gehouden worden met belangrijke momenten, zoals genoemd in paragraaf 3.3 Actueel werkvoorraadbeheer''.
Bemonstering en verificatie onderzoek
Beoordeling van het resultaat van saneringshandelingen aan de hand van bemonsteringen, inclusief de analyses en beoordeling van resultaten, het opstellen van een rapportage en correspondentie. Toezichthouders op bodemsaneringen moeten in staat zijn zelfstandig indicatieve boringen en controlebemonsteringen uit te (laten) voeren en dit ook regelmatig toepassen. In voorkomende gevallen, bijvoorbeeld als de sanering tijdens de uitvoering onvoldoende gecontroleerd kon worden, of als er redenen zijn om te twijfelen aan het saneringsresultaat, zorgt het bevoegd gezag ervoor dat achteraf een verificatie onderzoek wordt uitgevoerd om vast te kunnen stellen of de saneringsdoelen zijn gehaald.
Beoordeling monitoringsrapporten en evaluatieverslagen
Beoordeling van aangeleverde rapportages waaruit de voortgang van een sanering moet blijken, inclusief ontvangstbevestiging, administratieve afhandeling, eventuele aanvraag aanvullende gegevens en correspondentie. Ketenbeheeraspecten zijn hier een integraal onderdeel van. Alle aangeleverde rapportages moeten worden beoordeeld binnen de daarvoor geldende termijn.
Administratieve controle en ketentoezicht
Beoordeling van administratieve bewijsmiddelen, controle herkomst / bestemming door verificatie bij het andere bevoegd gezag, controle bij eindverwerkers, inclusief rapportage en correspondentie. Hiermee worden projectmatige controles van specifieke stromen of betrokkenen bedoeld.

2.2 Handhavingstrategie

Het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving heeft op 25 maart 2004 de Landelijke Strategie Milieuhandhaving, "sanctiestrategie" vastgesteld. Hierin is het kader vastgelegd voor de wijze waarop het bevoegd gezag kan optreden bij overtredingen. Dit kader is goed toepasbaar op de meeste overtredingen van de Wbb. In deze landelijke strategie is onder andere de vraag of de overtreding een "kernbepaling" betreft doorslaggevend voor de reactie. In de HUM-Bouwstoffenbesluit, de HUM-grondstromen en de Richtlijn Strafvordering grondstromen zijn de Wbb-artikelen 13, 27 en 39 als kernbepaling aangemerkt, in samenhang met de locaties waar die overtredingen plaatsvinden. Ook andere overtredingen zoals saneren zonder beschikking (artikel 29) en het overtreden van meldingsverplichtingen (artikel 28 en voorwaarden uit beschikkingen) kunnen als kernbepaling worden beschouwd. Het overtreden van meldingsverplichtingen heeft tot gevolg dat bevoegd gezag als beoordelaar, beschikker en toezichthouder buiten spel staat. In de Handhavingsuitv oeringsmethode Wbb is een handhavingsmatrix opgenomen, waarin is aangegeven wat een gepaste reactie is bij veel voor-komende overtredingen en of daarbij sprake is van een kernbepaling. De daarin beschreven reactie is een basisaanpak op grond van de uitgangspunten uit de landelijke sanctiestrategie.

Elke handhavende organisatie heeft de landelijke sanctiestrategie in min- of meerdere mate onderschreven. De met hand-having van de Wet bodembescherming belaste organisaties moeten derhalve bezien of de Wbb in afdoende mate in hun sanctiestrategie is opgenomen, met in acht name van deze handreiking.

De bepalingen in de Wbb zijn geadresseerd aan degene die de bodem saneert (feitelijke uitvoerder), dan wel de eige-naar, erfpachter of gebruiker, dus niet meer zoals in het verleden voor historische gevallen enkel aan de initiatiefnemer (beschikkinghouder). De 4e tranche van de Awb verruimt het normadressaat aanmerkelijk door alle betrokken deelnemers als overtreder (conform art. 51 van het Wetboek van Strafrecht) aan te merken.

Bij de handhaving bodem worden de volgende uitgangspunten gehanteerd.

- Bij de handhaving van de Wbb wordt in voorkomende gevallen ook daadwerkelijk repressief opgetreden;
- Ten einde de preventieve werking van handhaving te vergroten wordt rekening gehouden met recidive;
- Bepaalde wijzigingen van het saneringsplan worden afgedaan met een vermelding in het evaluatieverslag, terwijl op andere wijzigingen correctief gereageerd wordt (zie paragraaf 2.3);
- Bij de handhaving van de Wbb wordt gebruik gemaakt van het geëigende bestuurlijke handhavingsinstrumentari-um uit hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer, als last onder dwangsom en bestuursdwang. Daarnaast wordt bij de handhaving van de Wbb indien nodig aanvullend gebruik gemaakt van de Wbb-specifieke bestuurlijke maatregelen (art. 43 bevelen, art. 30 maatregelen; zie paragraaf 2.4);
- Conform de landelijke handhavingstrategie wordt bij overtredingen van de Wbb actief aangestuurd op de inzet van strafrechtelijke middelen. Zeker in die gevallen dat de overtredingen handelingen met een eenmalige karakter betreffen en de gevolgen van de overtreding niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden.

2.3 Beleid voor wijzigingen bij saneringsplannen

De melding met bijlagen, waaronder het saneringsplan, zijn de formele documenten waarop wordt beschikt. Aan die documenten zitten consequenties die o.a. te maken hebben met rechtsbescherming. Dat geldt zowel voor de beschikkinghouder (rechten en plichten), als voor omwonenden en derden belanghebbenden (regeling van overlast, beschermende maatregelen e.d.). Een sanering wordt uitgevoerd overeenkomstig het saneringsplan waarmee is ingestemd en overeenkomstig de voorwaarden die aan de instemming zijn verbonden (artikel 39a). Bij de uitvoering van een sanering komt het voor dat de werkzaamheden anders dreigen te gaan verlopen dan in het saneringsplan voorzien. Op grond van artikel 39, lid 4 worden wijzigingen van het saneringsplan, uiterlijk twee weken voorafgaand aan de uitvoering van handelingen die afwijken van het vastgestelde saneringsplan gemeld. Het bevoegd gezag kan vervolgens naar aanleiding van de melding aanwijzingen geven. Indien deze aanwijzingen zijn gegeven, wordt bij de uitvoering van de sanering overeenkomstig die aanwijzingen gehandeld (artikel 39a).

Wijzigingen melden

Afwijkingen of wijzigingen die milieugevolgen, of gevolgen voor derden hebben zijn sowieso wijzigingen die een reactie noodzakelijk maken, maar ook in andere gevallen is het in verband met de controleerbaarheid nodig dat het bevoegd gezag op de hoogte gesteld wordt van wijzigingen. Dit is het geval bij de volgende situaties:

- de aard van het geval af blijk te wijken van het saneringsplan of het geval blijkt significant groter;
- de sanering gaat significant langer duren;
- de saneringswijze wordt aangepast;
- het eindresultaat is anders dan de saneringsdoelen waarop het saneringsplan is geschreven.

Praktisch gezien gaat het onder andere om de volgende voorbeelden:

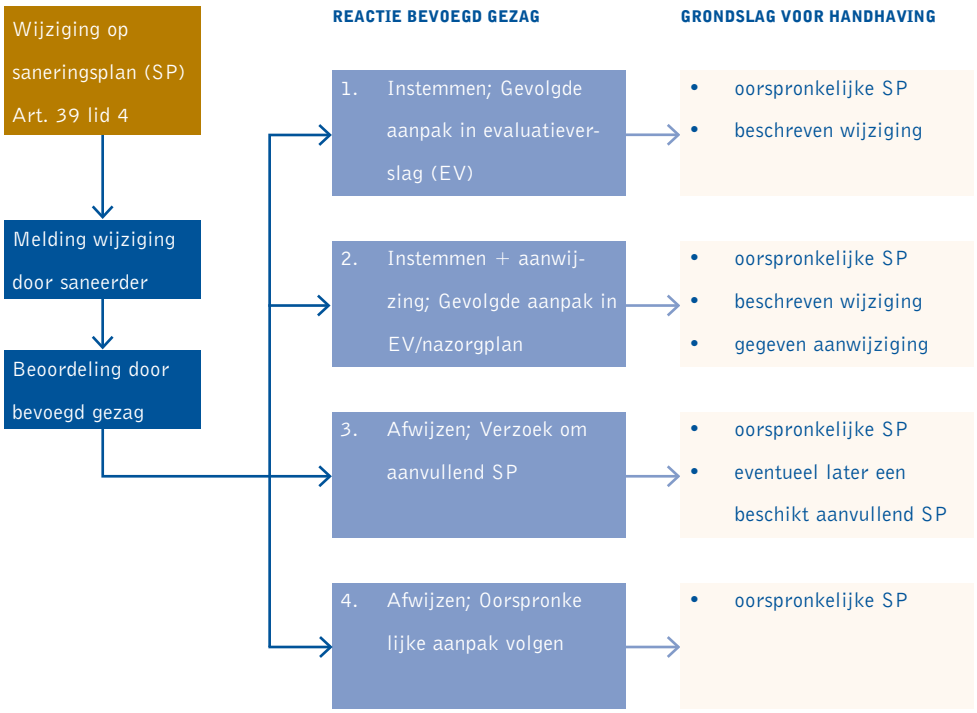
- er wordt (veel) meer of minder verontreinigde grond afgegraven;
- er wordt afwijkend bemonsterd;
- een grondwatersanering gaat langer duren;
- een gestelde saneringsdoelstelling wordt niet of niet helemaal bereikt;
- de verontreiniging is omvangrijker;
- er duikt een onvermoede verontreiniging op;
- er blijft een niet ingecalculeerde restverontreiniging achter.

Om interpretatieverschillen te voorkomen en de transparantie te bevorderen kan het bevoegd gezag wijzigingsbeleid vaststellen, waarbij wordt ingevuld hoe wordt gereageerd op wijzigingen. Het besluit uniforme saneringen kent een meldingsregime voor het melden van wijzigingen ten opzichte van de bij de melding verstrekte gegevens en laat geen ruimte voor het stellen van nadere regels en weinig interpretatieruimte. Het lijkt niet nodig dat het bevoegd gezag hiervoor specifiek beleid vaststelt.

Ook indien handelingen al zijn uitgevoerd, maar wel sprake was van een wijziging op de in het saneringsplan vastgelegde handelingen is een melding nodig. Een dergelijke melding achteraf, met de bijbehorende reactie van het bevoegd gezag is nodig, omdat er anders geen door het bevoegd gezag goedgekeurde werkwijze bestaat waaraan het evaluatieverslag wordt getoetst.

Zonder een "goedgekeurde" wijzigingsmelding mogen er geen handelingen worden verricht in afwijking op het eerdere vastgestelde saneringsplan. Alleen in situaties die door het bevoegd gezag expliciet zijn opgenomen in het gedoogbeleid, kan het voortduren van handelingen in afwijking op een saneringsplan worden toegestaan.

Zonder een wijzigingsmelding bestaat het kader waaraan getoetst wordt bij de handhaving uit het oorspronkelijke saneringsplan en de daarop genomen beschikking. Deze grondslag voor de handhaving kan naar aanleiding van een wijzigingsmelding worden aangepast. Dit is schematisch weergegeven in de onderstaande figuur.



Reacties op wijzigingsmeldingen

Het bevoegd gezag reageert in ieder geval altijd verifieerbaar op wijzigingsmeldingen.
De reactie op een wijzigingsmelding kan bestaan uit:

1) Schriftelijk instemmen met de wijziging en opleggen dat de gewijzigde aanpak wordt beschreven in het evaluatieverslag en logboek. De sanering moet dan uitgevoerd worden conform saneringsplan en voorschriften, aangevuld met de beschreven afwijking. Daarnaast worden in latere fase bij de beoordeling van het (eventuele) nazorgplan zonodig aanvullende voorschriften verbonden aan de instemming.
   Dit kan het geval zijn bij:
   - ondergeschikte afwijkingen, die in elk geval niet raken aan de saneringsdoelstelling (het kwalitatieve eindresultaat), in die zin dat het eindresultaat milieuhygiënisch gezien slechter wordt dan in het saneringsplan voorzien;
   - de belangen van derden (bijvoorbeeld de buren) op geen enkele wijze raken of schaden.

2) Schriftelijk instemmen met de wijziging en opleggen dat de gewijzigde aanpak wordt beschreven in het evaluatieverslag en logboek. Daarnaast wordt naar aanleiding van de wijzigingsmelding een aanwijzing gegeven. De sanering moet dan uitgevoerd worden conform saneringsplan en voorschriften, aangevuld met de beschreven afwijking, conform de gegeven aanwijzing.
   Dit kan het geval zijn bij:
   - voorgestelde afwijkingen, die aan de saneringsdoelstelling (het kwalitatieve eindresultaat) kunnen raken;
   - de belangen van derden (bijvoorbeeld de buren) kunnen raken.

   Instemmen met wijzigingen die belangen van derden raken kan alleen als deze derden schriftelijk hebben ingestemd. Er komt namelijk geen openbare procedure na de instemming met een wijziging.

3) De gemelde wijziging kan aanleiding geven tot het verzoek om een aanvullend saneringsplan, waarop beschikt gaat worden. Zonder instemming op een wijzigingsmelding moet de sanering uitgevoerd worden conform het oorspronkelijke saneringsplan en de voorschriften verbonden aan de eerste instemming. Nadat is ingestemd met een aanvullend saneringsplan wordt de sanering uitgevoerd conform dit plan en de voorschriften van de beschikking daarop. Ook kan sprake

zijn van een geheel nieuw saneringsplan, waarbij -op verzoek- de beschikking op het oude plan wordt ingetrokken. Dit kan het geval zijn als de voorgestelde afwijking opnieuw een oordeel vergt over de saneringsdoelstelling en de bijbehorende saneringsmaatregelen. Een dergelijke procedure is noodzakelijk om zowel voor de melder als voor derden vast te leggen wat de consequenties van de afwijking zijn, hoe de consequenties worden beoordeeld en gewaardeerd in het licht van de eerdere beschikking en welke voorwaarden zo nodig aan de afwijkende aanpak worden verbonden. Aspecten die van belang zijn bij de beoordeling van de noodzaak van een aanvullende beschikking zijn onder meer:

- een milieuhygiënisch slechter eindresultaat;
- het achterblijven van een niet voorziene restverontreiniging;
- de (negatieve) effecten op de omgeving zijn anders dan was voorzien;
- de verontreiniging overschrijdt de eigendomsgrens;
- het saneringsplan ziet ook op maatregelen op eigendom van een ander dan de initiatiefnemer / beschikkinghouder;
- er zijn zienswijzen ingediend tegen het saneringsplan;
- de aard van de maatregelen betekent dat er belangen van derden zijn gemoeid bij de uitvoering;
- maatregelen worden niet/anders uitgevoerd;
- er wordt gekozen voor een andere saneringsmethode;
- de nazorg wijzigt;
- de monitoring wijzigt;
- de verontreinigingssituatie is anders dan verondersteld;
- de organisatie van de uitvoering wijzigt.

Het is van belang de bovenstaande aspecten in hun onderlinge samenhang en betekenis te bezien. De eerste zes van de hiervoor genoemde aspecten zullen ieder voor zich al snel tot de conclusie leiden dat een aanvullend saneringsplan noodzakelijk is, voor de laatste zes genoemde aspecten zal dat vooral aan de orde zijn in samenhang met andere aspecten.

4) Afwijzen van de voorgestelde wijziging van het saneringsplan en erop wijzen dat de sanering moet worden uitgevoerd conform saneringsplan en voorschriften. Wanneer toch uitvoering wordt gegeven aan de wijziging, wordt handhavend opgetreden op grond van artikel 39a.

2.4 Wbb bevelsinstrumenten

De Wbb biedt een aantal mogelijkheden om bedrijven of derden te bevelen te handelen overeenkomstig die wet. Voordat een bevel mag worden gegeven, moet de betrokkene in de gelegenheid worden gesteld zelf aan die vereisten te voldoen. Indien de provincie het bevoegd gezag is, moeten ook Burgemeester en Wethouders van de betrokken gemeente in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen. De uitvoering van een bevel kan door middel van bestuursdwang of een dwangsom worden afgedwongen. Bovendien is het geen gevolg geven aan een bevel een economisch delict (WED).
Het bevel is met name bedoeld om onderzoek en sanering in eigen beheer af te dwingen. In eerste instantie zou een bevel gericht moeten worden tot de veroorzaker van de verontreiniging en pas subsidiair aan de (schuldige) eigenaar of erfpachter van het terrein waarop de verontreiniging zich bevindt. Bij bedrijfsterreinen kan het bevel wel rechtstreeks aan de (schuldige) eigenaar of erfpachter worden gericht, bovendien is dat bevel rechtstreeks handhaafbaar.

Onder meer om landelijk tot eenduidig beleid te komen en afstemming te bereiken met het kostenverhaalsbeleid van VROM is vanuit het Landelijk Juristenoverleg Bodem (LJOB) indertijd een bevelsnotitie verschenen die is opgesteld in samenwerking met juristen van VROM en Landsadvocaat (notitie 'Project afstemming bevel/kostenverhaal Wbb'). Deze notitie is door het IPO vastgesteld en door de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) met de dringende aanbeveling aan de diverse bevoegde gezagen om de notitie (dus een reeks aanbevelingen) om te zetten in eigen beleid.

Tot op heden wordt door het bevoegd gezag spaarzaam gebruik gemaakt van hun bevelsbevoegdheden. Dit houdt onder meer verband met eisen aan bevel, er moet bijvoorbeeld noodzaak voor een spoedige sanering zijn, hetgeen op zich al zelden het geval is. De consequentie van het niet opvolgen van een bevel is niet automatisch geregeld. Door aan een bevel een dwangsom te koppelen (bevel annex last onder dwangsom) is het bevel in beginsel direct afdwingbaar en vormt het niet opvolgen van het bevel direct een overtreding en een economisch delict. Het is niet helemaal duidelijk of bij situaties waarin (nog) het niet zeker is dat er een wettelijke plicht wordt overtreden (dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een onderzoeksbevel), een dwangsom aan het bevel gekoppeld kan worden. In die situaties is namelijk nog geen sprake van een overtreding. Mogelijk kan in die situaties pas een dwangsom worden opgelegd als het bevel niet wordt opgevolgd. Jurisprudentie zal dit moeten uitwijzen.

De volgende bevelsbevoegdheden worden in de Wbb onderscheiden:

Tabel 5: Wbb-bevelen

Onderzoeksbevel
verrichten van nader- en saneringsonderzoek (artikel 43, eerste en derde lid, Wbb). Het bevoegd gezag kan voor het grondgebied waarop zich een geval van verontreiniging bevindt een onderzoeksbevel afgeven.
Beveiligingsbevel
treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen (artikel 43, eerste lid, Wbb). In een geval van ernstige bodemverontreiniging kan het bevoegd gezag een bevel geven tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen.
Stakingsbevel
staken van een bepaalde handeling (artikel 30 en 49 Wbb). Indien ten gevolge van een ongewoon voorval een nieuw geval van bodemverontreiniging dreigt te ontstaan.
Gedoogbevel
toelaten van bepaalde personen op het grondgebied en het in de gelegenheid stellen de daarbij aan te geven maatregelen uit te voeren (artikel 30 en 49 Wbb). Bij een ongewoon voorval of een geval van ernstige verontreiniging kan de medewerking van derden vereist zijn.
Saneringsbevel
uitvoeren van de sanering; dit bevel kan tevens strekken tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen of het opstellen van een saneringsbevel (artikel 43, derde en vierde lid, Wbb). Een saneringsbevel is een ingrijpende bevoegdheid die grote financiële gevolgen kan hebben voor de betrokkenen en kan alleen worden gegeven wanneer vaststaat dat er sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging waarvoor een noodzaak tot spoedige sanering bestaat. Een saneringsbevel kan niet worden gegeven indien de verontreiniging reeds overeenkomstig artikel 38 Wbb is gesaneerd. Een saneringsbevel kan alleen worden gegeven aan degene die het in zijn macht heeft de voorgeschreven maatregelen te treffen.
Aanwijzing in BSB-verband
op grond van het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen kan het bevoegd gezag een bedrijf een aanwijzing geven om in de inrichting een verkennend onderzoek te verrichten en de resultaten daarvan binnen zes maanden na de aanwijzing aan het bevoegd gezag te overleggen. Voordat een aanwijzing kan worden gegeven moet de betrokkene eerst in het kader van de BSB-operatie zijn uitgenodigd tot het verrichten van een onderzoek. Als regel zal dit een inventariserend onderzoek zijn, maar een soortgelijk onderzoek is ook mogelijk. Als het betrokken bedrijf niet binnen een jaar na de uitnodiging van de BSB-stichting de resultaten van het onderzoek aan het bevoegd gezag heeft voorgelegd kan deze een aanwijzing geven. De wettelijke basis voor het BSB-bevel is artikel 72 Wbb.

Indien sprake is van een ernstig geval van bodemverontreiniging op een bedrijfsterrein waarvoor in een beschikking als bedoeld in artikel 37 is vastgesteld dat spoedige sanering noodzakelijk is, is de eigenaar of erfpachter rechtstreeks op grond van artikel 55b verplicht tijdig met de sanering te beginnen. Artikel 43 derde lid (saneringsbevel) is dan niet van toepassing.

3 Uitvoering

In de derde stap van de cyclus die is weergegeven in figuur 1 wordt het handhavingsuitvoeringsprogramma gemaakt. Het uitvoeringsprogramma voor de handhaving van de Wbb hoort een onderdeel te zijn van het totale handhavingsuitvoerings-programma.

3.1 Opzet van het Handhavingsuitvoeringsprogramma

In het handhavingsuitvoeringsprogramma wordt voor een bepaalde periode concreet vastgelegd hoe uitvoering wordt gegeven aan de handhavingsactiviteiten. De basis voor dit programma wordt gevormd door de handhavingsprioriteiten en -doelstellingen. Het handhavingsuitvoeringsprogramma maakt inzichtelijk wat het verband is tussen prioriteiten / doel-stellingen en de geplande taakuitoefening. Daarnaast moet het programma een weergave bevatten van de concrete hand-havingsactiviteiten en de bijbehorende capaciteit en een werkplanning voor alle betrokken organisatie-onderdelen.

Het handhavingsuitvoeringsprogramma moet inzicht geven in de omvang van de werkvoorraad en de daarbij geplande activiteiten. Hiertoe moet een schatting gemaakt worden van de aantallen locaties / objecten genoemd in tabel 2: "Soorten locaties waar het Wbb-toezicht zich op kan richten". Het gaat dan om de locaties waar op grond van de doel-stellingen (paragraaf 1.3) in dit jaar inzet van toezichthouders / handhavers gewenst is. Voor de inzichtelijkheid verdient het de voorkeur hierbij ook de trend ten opzichte van voorgaande jaren aan te geven. Een dergelijke tabel vormt de kern van het handhavingsuitvoeringsprogramma. Een voorbeeldtabel is opgenomen in bijlage 3. Hieraan kunnen kolommen worden toegevoegd waarin de aantallen locaties, uren en budgetten kunnen worden ingevuld. De taken in de tabel kunnen vervolgens verder worden verdeeld over de beschikbare handhavingscapaciteit.

Bij veel locaties is de omvang van de inzet afhankelijk van zeer veel factoren. De verschillen tussen de locaties zijn daarbij bepalend, maar ook de wijze waarop het toezicht wordt vormgegeven. Bij de programmering houdt het bevoegd gezag er rekening mee dat de verschillende controlemethoden elkaar versterken en dat het toezicht op verschillende locaties / objecten alleen in onderlinge samenhang effectief is. Zo zijn de resultaten van fysieke inspecties en referentiebemonsterin-gen essentieel bij de beoordeling van evaluatieverslagen en zijn de gegevens uit evaluatieverslagen weer het startpunt voor efficiënt toezicht op de eindverwerking.

3.2 Bepalen noodzakelijke capaciteit

Nu het geplande aantal controles bekend is kan de noodzakelijke capaciteit voor de handhaving rekenkundig benaderd worden met behulp van kentallen. Houdt er rekening mee dat het benodigde aantal uren per controle geen vaststaand gegeven is, maar ondermeer afhankelijk is van de ervaring van de toezichthouders en de mate waarin zij worden ondersteund door andere medewerkers. Ook heeft zoals gemeld de variatie in omvang en complexiteit van saneringen een grote invloed op de benodigde capaciteit. Verder heeft het bevoegd gezag de vrijheid om veel korte controles, of juist enkele diepgaande controles uit te voeren. Het is daarom belangrijk om gebruik te maken van de ervaringen uit voorgaande jaren. De wijziging in de benodigde capaciteit kan bepaald worden door na te gaan in hoeverre de omvang van de handhavingstaak verandert en rekening te houden met veranderde doelstellingen en de mate waarin de doelstellingen in voorgaande jaren zijn gerealiseerd.

Ter illustratie zijn hieronder indicatieve kentallen genoemd voor verschillende controlemethoden bij drie verschillende typen saneringen. Deze kentallen zijn gemiddelde ervaringscijfers van vier bevoegde gezagen met meerdere tientallen saneringen per jaar en ruime ervaring met het uitvoeren van de Wbb-taken. In combinatie met het handhavingsprogramma (bijlage 3) kan aan de hand van deze cijfers een inschatting gemaakt worden van de benodigde capaciteit. Deze kentallen zijn gedetailleerder dan de getallen waarop de apparaatskostenvergoeding is gebaseerd. Na een evaluatie in 2004 zijn in 2005 de apparaatskosten voor de handhaving van saneringen gebaseerd op één kental per sanering, namelijk 25 uur. Voor de beoordeling van evaluatieverslagen én nazorg is gerekend met 20 uur. Daarbij werd geen onderscheid gemaakt in typen controlemethoden of soorten saneringensituaties en is geen rekening gehouden met verificatieonderzoeken.

Tabel 6: Indicatieve kentallen per controlemethode

Controlemethode	Indicatie uren per controle[1]		
	Zorgplicht sanering	Sanering met SP	BUS sanering
Aanvangsbeoordeling (beoordeling stukken voorafgaand aan start sanering. Maken toezichtdossier)	4	4	3
Fysieke inspecties (inclusief rapportage en correspondentie)	13	10	10
Referentiebemonstering (bemonstering, opstellen rapportage, beoordeling en correspondentie)	12	12	12
Administratieve controles en ketentoezicht (beoordeling administratieve bewijsmiddelen, controle herkomst / bestemming, controle bij eindverwerkers, inclusief rapportage en correspondentie)	14	14	12
Beoordeling monitorings en evaluatieverslagen (inclusief ontvangstbevestiging, administratieve afhandeling, aanvraag aanvullende gegevens en correspondentie, exclusief het maken van een beschikking)	14	14	14

[1] Het aantal benodigde uren varieert sterk afhankelijk van de complexiteit van de locaties en de ervaring van de betrokken medewerkers. Ook zal niet iedere controlemethode worden gebruikt bij iedere locatie.

Referentiebemonsteringen, analyses en verificatief bodemonderzoek worden vaak (deels) uitbesteed aan bodemonderzoeksbureaus. In dat geval moet hiervoor voldoende budget gereserveerd worden. De kostprijs van verificatief bodemonderzoek is sterk afhankelijk van de reikwijdte van de te toetsen hypothese en kan variëren van enkele tientallen euro's bij een eenvoudige analyse van een duplo-monster tot duizenden euro's bij een bodemonderzoek.

3.3 Actueel werkvoorraadbeheer

Het bevoegd gezag moet geautomatiseerd inzicht kunnen geven in de aantallen locaties met de daarbij geldende eisen en termijnen, gedifferentieerd naar de verschillende soorten locaties uit tabel 2. Het handhavingsuitvoeringsprogramma geeft inzicht de voorgenomen handhavingsactiviteiten bij deze werkvoorraad voor een langere periode, meestal één jaar. Omdat de timing van de controles voor een belangrijk deel afhangt van de planning en activiteiten van derden, is het bij de Wbb-taken nodig om regelmatig een korte-termijn planning te maken. Dit noemen we de werklijsten. In onderstaande tabel zijn werklijsten benoemd in relatie tot de locaties waar het toezicht op gericht kan worden. Op de werklijst horen alleen de locaties terug te komen die in de komende periode aandacht behoeven:

Tabel 7: Lijsten te gebruiken bij het samenstellen van de werklijst

Locaties	Lijsten / overzichten
1) Mogelijk illegale situaties a. Locaties waar mogelijk gesaneerd wordt zonder de vereiste meldingen / beschikkingen (artikel 27, 28, 29) b. Bedrijfsterreinen waar bodemonderzoek verricht moet worden (artikel 70, 72) c. Locaties waar een bevelsbeschikking is genomen (artikel 43)	a. Lijst met locaties die bekend worden d.m.v. signalen [1] b. Lijst met bedrijfsterreinen met een aanwijzing voor verkennend onderzoek c. Lijst met handhavingszaken Wbb
1) Ontgravingen en bemalingen a. Ontgravingen van > 50 m^3 licht verontreinigde grond b. Onttrekken > 1000 m^3 licht verontreinigd grondwater	a. Lijst met meldingen artikel 28 [2] b. Idem
1) Zorgplicht saneringen	. Lijst meldingen nieuwe gevallen . Lijst van nieuwe gevallen t.g.v. ongewone voorvallen
1) Saneringen gevallen van ernstige verontreiniging a. Locaties met tijdelijke beveiligings¬maatregelen b. Saneringen met saneringsplan c. BUS saneringen	a. Lijst met tijdelijke beveiligingsmaatregelen b. Lijst met beschikkingen artikel 29 en 39 met deadlines en termijnbewaking c. Lijst met meldingen BUS met deadlines en termijnbewaking aanvangsdatum sanering
1) Nazorglocaties	Lijst met beschikkingen artikel 39d, m.b.t.: . nieuwe maatregelen . gebruiksbeperkingen [3]
1 De locaties die o.a. bekend worden d.m.v. ketenbeheer, gebiedscontrole, samenwerking met de afdeling bouwvergunningen, klachten of meldingen door derden en Wm-toezichthouders, moeten vergeleken worden met de lijsten met gemelde zorgplichtsituaties en BUS-locaties en de beschikkingen artikel 39. 2 De lijst met gemelde situaties moeten worden aangevuld met locaties die o.a. bekend worden d.m.v. ketenbeheer, gebiedscontrole, signaaltoezicht door derden en Wm-toezichthouders. 3 De prioriteit en controlefrequentie zal aanmerkelijk verschillen tussen een geval met een maatregel of een geval met een beperking.	

Hou bij het maken van de werklijsten rekening met het tijdsraam waarbinnen controles kunnen plaatsvinden. Dat betekent dat inzicht nodig is in de voortgang bij lopende saneringen en dat de toezichthouders op de hoogte moeten zijn van alle meldingen. Belangrijke momenten zijn:

- Meldingen calamiteiten;
- Aanvang sanering (grond en grondwater);
- Meldingen afwijkingen van saneringsplan of BUS-melding;
- Bereiken van uiterste ontgravingsgrenzen;
- Verwijderen bijzondere verontreinigingen (drijflaag / tanks);

- Aanleggen en bemonsteren van (tijdelijke) depots;
- Aanleggen voorzieningen;
- Start aanbrengen leeflaag;
- Uitvoering herschikking verontreiniging;
- Einde (deel)saneringswerkzaamheden.

In periodes waarin relatief weinig van de bovenstaande saneringsactiviteiten plaatsvinden kunnen de overige handhavingstaken worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld het projectmatig selecteren en fysiek controleren van locaties waar de aanvangstermijn van de sanering is verstreken of waar handelingen plaatsvinden met vermoedelijk ernstig verontreinigde grond.

3.4 Kwaliteit van de handhavingcapaciteit

De kwaliteit van het toezicht en de handhaving is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteiten van de toezichthouders. Normaalgesproken is een opleiding en / of ervaring op HBO-niveau gewenst, bij voorkeur in een milieutechnische of chemische richting. Een afgeronde HAMIL-opleiding is een pré. De medewerkers moeten deskundigheid hebben op de volgende terreinen:

- Ervaring met bodemsaneringen;
- Kennis van bodemsaneringtechnieken;
- Ervaring op het gebied van het Bouwstoffenbesluit en de Wet bodembescherming;
- Ervaring met handhaving (bestuursrecht, strafrecht, civiel recht);
- Inzicht in het beleidsterrein bodem en de rol van het bestuur daarin.

De effectiviteit van de toezichthouders is afhankelijk van hun vaardigheden. Het Ministerie van Justitie heeft in het kader van het project Handhaven op Niveau in maart 2005 de brochure uitgegeven: "Professioneel handhaven: werken met competenties". Hierin worden de volgende 5 competenties van bijzonder belang geacht voor de handhavers:

- Onafhankelijkheid;
- Overtuigingskracht;
- Oordeelsvorming;
- Omgevingsbewust;
- Doel- / resultaatgericht.

Het beleidsveld bodem is sterk in ontwikkeling. Saneringsaanpak en wetgeving veranderen in snel tempo. Technieken, protocollen en normen worden vaak al na enkele jaren door nieuwe inzichten vervangen. Het is daarom belangrijk dat de toezichthouders bodem voldoende opleidingsmogelijkheden krijgen. Het wordt aanbevolen om in het opleidingplan, naast ruimte voor het volgen van meer reguliere opleidingstrajecten zoals cursussen van private partijen, Bodem+ of opleidingsinstituten, ook te zoeken naar mogelijkheden om de ervaring van de medewerkers te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door samenwerking en uitwisseling met ander bevoegd gezag. Ook bij adviesbureaus en aannemers kan geïnformeerd worden naar mogelijkheden om medewerkers ervaring te laten opdoen. Daarbij moet dan wel rekening gehouden worden met het voorkomen van belangenverstrengeling.

Toezichthouders op bodemsaneringen moeten in staat gesteld worden zelfstandig eenvoudige referentiebemonsteringen te kunnen (laten) uitvoeren. Persoonlijke beschermingsmiddelen en een camera behoren tot de standaarduitrusting. Alle medewerkers die werkzaamheden verrichten op bodemsaneringslocaties moeten jaarlijks medisch gekeurd worden met een Gericht Periodiek Onderzoek.

4 Monitoring

In de vierde stap in de beleidscyclus wordt beoordeeld of de geplande activiteiten (opgenomen in het handhavingsuitvoeringsprogramma) ook zijn waargemaakt. Op basis daarvan kan dan de jaarrapportage gemaakt worden en een nieuwe cyclus starten met het (opnieuw) formuleren van doelstellingen.
De monitoring wordt gebruikt om inzicht te verschaffen in de mate van het behalen van de doelstellingen genoemd in paragraaf 1.3.

Noodzakelijke gegevens bij het plannen en monitoren

Ten behoeve van de monitoring moeten gegevens (indicatoren) geregistreerd worden. Deze indicatoren vormen de basis voor de nalevingsanalyse en voor de werkvoorraadlijsten t.b.v. de dagelijkse uitvoering. Daar is in ieder geval een geautomatiseerd systeem voor nodig (Globis of een vergelijkbaar systeem). Daarnaast moeten controles en overtredingen worden geregistreerd. Om overtredingen gesorteerd te kunnen registreren en raadplegen zal bij enige omvang van het aantal Wbb-locaties al snel een handhavingregistratiesysteem noodzakelijk zijn, waarmee Globis niet standaard is voorzien.

Ook is van belang om inzicht op te bouwen in de benodigde tijd voor het toezicht bij de verschillende soorten toezichtobjecten, mede afhankelijk van bijvoorbeeld fase en omvang. Enerzijds moet per object de tijdsbesteding worden vastgelegd en anderzijds moeten de objecten geclassificeerd worden. Dit laatste kan bijvoorbeeld bestaan uit:

- Saneringswijze;
- Saneringsduur;
- Fase (een ernstig geval met de noodzaak tot spoedige sanering waar ten onrechte nog niet gesaneerd is vereist andere inzet dan een lopende sanering);
- Omgeving (zoals: landelijke, stedelijke, industriële).

Met deze gegevens kunnen ervaringscijfers worden opgebouwd, die richting geven aan de volgende programmering en keuzen ten aanzien van prioritering e.d.

Voor de rapportage over de resultaten en een analyse ten behoeve van de (nieuwe) doelstellingen is inzicht nodig in ten minste de volgende gegevens:

- De meldingen van nieuwe verontreinigde locaties en saneringen (art. 27 en 28)
- Locaties / objecten met de volgende indicatoren:
  - Soorten verontreiniging (parameters);
  - Ernst/spoed (beschikking artikel 29);
  - Soorten saneringen (datum beschikking SP artikel 39a, datum melding BUS artikel 39b);
  - Soorten saneringstechnieken (ontgraven; in-situ; IBC);
  - De fase (niet aangevangen, lopende sanering, deels gesaneerd, gesaneerd);
  - De meldingen wijziging SP (datum melding artikel 39);
  - Het evaluatieverslag (datum ontvangst en beschikking 39c);
  - De nazorgverplichtingen (datum beschikking 39d).
- De (soort) controle bij de locatie;
- De bevindingen bij de controles, gespecificeerd naar controleaspect, aard en mate van de overtreding (of wijziging t.o.v. SP);
- De reactie op overtredingen, zoals handhavingsbeschikkingen, bevelen en PV's.

TAAK 1:

Signaaltoezicht, onderzoek bedrijfsterreinen en locaties met een onderzoeksbevel

1.A Signaal toezicht

Deze taak omvat onderzoek naar klachten en situaties die zijn gemeld door derden, of door toezichthouders voor andere regelgeving zoals de Wet milieubeheer en de Woningwet, maar waarvan nog niet vast staat om wat voor soort locatie het gaat. Op grond van de artikelen 27 en 28 moeten alle saneringen bij het Wbb-bevoegd gezag zijn gemeld. Indien een dergelijke melding niet heeft plaatsgevonden, of indien bij de melding onjuiste of onvolledige gegevens zijn aangeleverd kan het gebeuren dat er saneringen plaatsvinden op locaties die niet bekend zijn bij het bevoegd gezag. Het toezicht in deze taak is vooral gericht op het "classificeren" van de betreffende locaties (omvang, veroorzaker, enz.) en de locatie zonodig in te delen bij één van de andere toezichttaken.

1.B Bodemonderzoek bedrijfsterreinen

Op grond van het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen moet het Wbb-bevoegd gezag hebben vastgesteld voor welke locaties een onderzoeksverplichting geldt. Het bevoegd gezag moet de volgende taken in de vorm van een BSB-actie uit (laten) voeren:

a. het inventariseren van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen waar activiteiten plaatsvinden of hebben plaatsgevonden waardoor de bodem kan worden of zijn verontreinigd of aangetast.
b. het per bedrijfsterrein aangeven met welke prioriteit een onderzoek naar de kwaliteit van de bodem noodzakelijk is, en het uitnodigen van de betreffende bedrijven tot het verrichten van dit onderzoek, en
c. het registreren van de resultaten van de onder b bedoelde bodemonderzoeken.

Dit is meestal uitbesteed aan zogenoemde regionale BSB-stichtingen.

Mocht een bedrijf dat valt onder het toepassingsbereik van het Besluit, niet vrijwillig een onderzoek willen verrichten dan kan het bevoegde gezag een aanwijzing geven tot het uitvoeren van een verkennend onderzoek (artikel 4 Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen). Voorafgaand aan het geven van een aanwijzing is uiteraard overleg gevoerd met het bedrijf in het kader van de procedure bij de BSB-stichting. Voor de bestuursrechtelijke handhaving van de opgelegde aanwijzing kan bestuursdwang worden toegepast of een dwangsom worden opgelegd op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Hiervoor is geen onderzoeksbevel ogv de Wbb nodig. Het bevoegd gezag heeft verder de taak om te borgen dat bedrijven met verontreinigingen een saneringstijdstip vaststellen.

1.C Locaties met een onderzoeksbevel

Ook bestaat de mogelijkheid dat locaties wel bekend zijn, maar dat de saneerder niet zijn verantwoordelijkheid neemt. Hier kan het bevoegd gezag een bevelsbeschikking nemen (artikel 43), waarmee nader onderzoek of sanering kan worden afgedwongen. Een saneringsbevel kan alleen gegeven worden bij verontreinigingen waar spoedige sanering noodzakelijk is. Deze noodzaak tot spoedige sanering moet eerst in een beschikking zijn vastgelegd. Daarmee valt die locatie onder taak 4.

TAAK 2:

Ontgravingen en bemalingen licht verontreinigde grond/grondwater

2.A Ontgravingen van > 50 m³ licht verontreinigde grond

Uit artikel 28 Wbb volgt dat degene die voornemens is de bodem te saneren dan wel handelingen te verrichten ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst, van dat voornemen melding doet bij het Wbb-bevoegd gezag. De melding moet voor de aanvang van de werkzaamheden zijn gedaan, waarop het bevoegd gezag in principe 15 weken de tijd heeft om te reageren. Onder deze handelingen vallen alle ontgravingen van > 50 m³ (licht) verontreinigde grond.

Artikel 28 Wbb geldt niet indien er sprake is van een verontreiniging die onder de zorgplicht valt (artikel 13 Wbb) en op grond van artikel 27 Wbb moet worden gemeld. Evenmin geldt de meldingsplicht in geval een saneringsbevel wordt opgelegd (artikel 43 Wbb) of het bevoegd gezag zelf bij een ongewoon voorval onverwijld maatregelen treffen (artikel 30 Wbb). De melding kan achterwege blijven indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de sanering of de handeling geen betrekking heeft op een geval van ernstige verontreiniging en tevens vaststaat:

1°. dat de betreffende hoeveelheid verontreinigde grond of verontreinigd grondwater 50 kubieke meter onderscheidenlijk 1000 kubieke meter niet te boven gaat, of
2°. dat uit de aard van de in het eerste lid bedoelde handelingen volgt dat de grond slechts tijdelijk wordt verplaatst en na verplaatsing wordt teruggebracht, of
3°. dat de handeling valt onder het Besluit overige niet-meldingplichtige gevallen bodemsanering.

2.B Bemalingen van > 1000 m³ licht verontreinigd grondwater

Net zoals bij de vorige taak, bestaat er op grond van artikel 28 Wbb ook een meldingsverplichting voor het onttrekken van meer dan 1000 m³ (licht) verontreinigd grondwater. Het milieubelang bij deze onttrekkingen schuilt in een verantwoorde lozing (riool of oppervlaktewater) én in het voorkomen van ongewenste invloed op grondwaterverontreinigingen in de omgeving. Dit laatste aspect neemt toe in belang naar mate er meer saneringen worden uitgevoerd waarbij een restverontreiniging achter blijft (stabiele eindsituaties). Het belang van deze taak is daarmee afhankelijk van de lokale grondwaterkwaliteit.

TAAK 3:
Zorgplicht saneringen

Nieuwe verontreinigingen (ontstaan vanaf 1 januari 1987) moeten op grond van artikel 27 Wbb, of in het geval van een ongewoon voorval op grond van artikel 30 Wbb bij het bevoegd gezag worden gemeld. De veroorzaker moet alle maatregelen nemen om de verontreiniging te voorkomen, dan wel de verontreiniging of aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken (artikel 13 Wbb). Voor verontreinigingen met asbest ligt de datum sinds wanneer sprake is van aansprakelijkheid voor verontreinigingen in ieder geval op 4 februari 2000. Op die datum zijn normen opgenomen voor asbest in de Circulaire streef- en interventiewaarden bodemsanering. Maar ook voor die datum kan er aansprakelijkheid voor asbestverontreinigingen bestaan, omdat er reeds diverse beleids- en wetsteksten bestonden die het gebruik van asbest aan banden legden.

Aanpak via zorgplicht of saneringsparagraaf

Het blijft de vraag of ten aanzien van een nieuwe verontreiniging de ernst en eventueel de noodzaak voor een spoedige sanering moeten worden vastgelegd. Uit jurisprudentie blijkt dat de saneerder van een nieuw geval de mogelijkheid kan hebben om het saneringsspoor via artikel 28 en 39 Wbb te doorlopen. Daarbij is dan een beschikking artikel 29 nodig.

Indien de ernst van de verontreiniging wordt vastgelegd, moet tevens de noodzaak voor een spoedige sanering worden bepaald. Dat volgt uit het stelsel van de Wbb (artikel 37 Wbb). Dat zou tot strijdigheid kunnen leiden met artikel 13 Wbb, dat bepaald dat maatregelen onverwijld moeten worden genomen indien sprake is van een ongewoon voorval dat tot verontreiniging heeft geleid. Een conclusie zou daarom kunnen zijn dat het alleen in geval waarin geen sprake is van een ongewoon voorval, de ernst (en dus de noodzaak tot spoedige sanering) kan (of wellicht moet) worden vastgelegd in een beschikking.

In de handreiking 'uniforme saneringen' (p. 53) wordt opgemerkt dat in een concrete situatie kan blijken dat het niet mogelijk is de hiervoor genoemde instrumenten (artikel 13 en 30 Wbb) te hanteren om maatregelen op te leggen tot herstel van de bodemkwaliteit, bijvoorbeeld omdat er pas veel later een verontreiniging wordt ontdekt en niemand meer is aan te spreken. In die gevallen staan de overheid alleen nog de instrumenten en bevoegdheden van het saneringshoofdstuk ter beschikking en is het nieuwe beleid dus wel van toepassing. Dat geldt volgens de handreiking dus ook voor kleinschalige eenduidige verontreinigingsituaties die vanaf 1987 zijn ontstaan en waarvoor niemand meer is aan te spreken. Daaruit kan worden afgeleid dat bij nieuwe verontreinigingen een sanering conform BUS alleen is toegelaten indien niemand meer kan worden aangesproken. Uitgangspunt blijft dat BUS-saneringen primair zijn bedoeld voor de aanpak van historische verontreinigingen.

De vraag is wanneer het bevoegd gezag de saneerder (vooraf) kan verplichten tot het bewandelen van het ene spoor (art. 13 / 27), dan wel het andere spoor (art. 28 / 39). Het volgende criterium lijkt daarbij voor de hand te liggen. Als de saneerder geen veroorzaker is van de nieuwe verontreiniging, dan is hij geen geadresseerde van de saneringsplicht die uit art. 13 voortvloeit en dan mag hij het spoor 28 / 39 volgen. Is hij wel veroorzaker en onderneemt hij geen actie en het bevoegd gezag heeft kennis van deze nieuwe verontreiniging, dan kan het bevoegd gezag tot het volgen van het spoor 13 / 27 verplichten.

De uitvoering van de saneringsmaatregelen bij nieuwe gevallen en ongewone voorvallen waarbij de veroorzaker wel kan worden achterhaald is geborgd via artikel 13. Het is in deze gevallen nodig om de te nemen stappen expliciet te maken via een aanschrijving waarin de maatregelen, saneringstermijn en doelstelling zijn aangegeven (artikel 30 en 27 lid 2 Wbb). In deze vooraankondiging bestuursrechtelijk optreden moeten de volgende zaken zijn genoemd: een situatiebeschrijving; de overtreding(en); de resultaatverplichtingen; de administratieve verplichtingen; de termijnen; en een alinea waarin de koppeling met strafrechtelijk optreden is gelegd.

TAAK 4:

Saneringen van gevallen van ernstige verontreiniging

4.A Termijnstellingen bij ernstige gevallen

Bij alle saneringen van gevallen van ernstige bodemverontreiniging die zijn ontstaan voor 1987 is een melding op grond van artikel 28 Wbb noodzakelijk. Ook bij nieuwe verontreinigingen waarbij de veroorzaker niet meer te achterhalen is kan het bevoegd gezag een melding artikel 28 verlangen. Situaties waarbij deze melding ontbreekt worden behandeld in paragraaf 1.3.5. De melding artikel 28 is het startpunt voor de beoordeling en de daarbij behorende termijnen. Met de gemelde (saneringsplan)handelingen moet worden gewacht totdat een beschikking inzake de ernst (en noodzaak tot spoedige sanering) is gegeven, of tot de beslistermijn van 15 weken na indiening van de melding is verstreken (artikel 29 lid 3 Wbb). Indien een geval van ernstige bodemverontreiniging wordt vermoed, moet uiteraard ook op de instemming met het saneringsplan worden gewacht (artikel 39 Wbb). Indien de voorgenomen (saneringsplan)handeling op grond van het BUS kan worden gesaneerd, blijven de besluiten inzake de ernst en noodzaak tot spoedige sanering en instemming met saneringsplan achterwege. De betreffende artikelen uit de Wbb zijn dan immers niet van toepassing (artikel 39b lid 5 Wbb). De melder kan vijf weken na de (BUS)melding beginnen. Saneringshandelingen mogen niet te vroeg beginnen, maar er gelden ook termijnen voor het tijdstip waarop met de sanering moet zijn aangevangen, of waarop de geldigheid van de beschikking of melding vervalt. Bij saneringen op bedrijfsterreinen waarvoor een beschikking artikel 29 is genomen is de verplichting om op tijd met de sanering te beginnen gesteld in artikel 55b Wbb. Bij BUS-saneringen bedraagt deze termijn 6 maanden, eenmalig te verlengen met nogmaals 6 maanden. In andere gevallen kan het noodzakelijk zijn om eerst een saneringsbevel te geven.

4.B Uitvoeringswijze bij ernstige gevallen

4.B.1 Tijdelijke beveiligingsmaatregelen

Dit betreft locaties waar door het bevoegd gezag tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn gesteld (artikel 29 juncto 37 en 49 Wbb). Deze situaties onderscheiden zich van andere gevallen van ernstige bodemverontreiniging in die zin dat hier door het bevoegd gezag maatregelen of onderzoeken worden verlangd, terwijl de verantwoordelijke daartoe (nog) niet wil of kan overgaan. Hierbij is meestal een spoedeisend belang gediend.

4.B.2 Locaties met een beschikking op een saneringsplan (artikel 39a)

Bij deze saneringen (die zeer verschillend van aard en omvang kunnen zijn) is de uitvoering geborgd via de beschikking op het saneringsplan (artikel 29 Wbb) en de daaraan verbonden voorwaarden. Indien wijzigingen optreden ten opzichte van het beschikte saneringsplan, moet twee weken voordat afwijkende handelingen kunnen plaatsvinden een wijzigingsmelding zijn ingediend.

4.B.3 Kleinschalige (<500 m³) verontreinigingen die vallen onder het BUS (artikel 39b)

Bij deze saneringen is de uitvoering geborgd via het Besluit uniforme saneringen. Hier gelden in principe dezelfde handhavingsdoelstellingen als bij de saneringen waar een beschikking op het saneringsplan is genomen (zie de vorige alinea).

4.C Evaluatieverslag en nazorgplan (artikel 39c en 39d)

Na de uitvoering van een sanering(sfase) moet een schriftelijk verslag en eventueel een nazorgplan aan het Wbb-bevoegd gezag worden aangeleverd.

TAAK 5:
Toezicht op nazorglocaties

Bij locaties waarvoor een nazorgplan is vastgesteld met een beschikking artikel 39d moet de handhaving ervoor zorgdragen dat de in het plan genoemde maatregelen en gebruiksbeperkingen worden nageleefd (artikel 39e).

Bijlage 2: Referentietabel Professionalisering handhaving, Besluit kwaliteitseisen en Handreiking

Kwaliteitscriteria	Elementen uit professionalisering	Art. in Besluit Kwaliteitseisen	Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb
Doelen en condities			
1.1 Probleemanalyse	a. Alle inrichtingsgebonden en niet-inrichtingsgebonden taken en objecten;	1.b	§1.1 Wbb handhavingstaken en -objecten
	b. Alle (taakgebonden) milieuproblemen;	--	§1.2 Probleemanalyse tbv de handhaving van de Wbb
	c. De mogelijke effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;	2.2.a	
	d. Kansen op overtredingen;	2.2.b	
	e. Risico-inventarisatiekaart.	--	
1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen	a. Prioriteiten, rekening houdend met de probleemanalyse (1.1) en met evaluaties (4.4);	2.3.a	
	b. Een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld;	2.1	§1.3 Meetbare doelstellingen
	c. Meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring van die indicatoren;	2.3.b	
	d. Transparantie over de gehanteerde prioriteringsmethodiek;	--	Facultatief: Geen invulling nodig
	e. Doelstellingen formuleren gericht op naleefgedrag en milieuwinst.	--	
1.3 Borging personele en financiële middelen	a. Een inzichtelijke systematiek waarbij een verbinding wordt gelegd tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingprioriteiten en –doelstellingen (1.2) en de daarvoor benodigde inzet van personeel en middelen (3.2);	2.3.c / 2.3.d	Dit moet door de organisatie zijn ingevuld via een inzichtelijke begrotingssystematiek
	b. Het in de begroting vastleggen van die personele en financiële middelen.	4.2.e	
1.4 Organisatorische condities	a. Een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau;	4.1.b	§1.4 Functiescheiding bij Wbb-taken
	b. Een roulatiesysteem voor handhavers bij inrichtingen waarmee een vaste handhavingrelatie bestaat;	4.1.c	
	c. Het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;	4.1.a	Dit moet door de organisatie zijn ingevuld, bijvoorbeeld in het kader van de kwaliteitszorg, maar hoeft niet apart voor de bodemtaken geregeld te worden
	d. Een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren;	4.1.f	
	e. Het schriftelijk vastleggen van de aansturing van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's), (indien van toepassing);	--	
	f. Regelingen voor het uitbesteden van handhavingstaken (idem);	4.1.e	
	g. Scheiding vergunningverlening/handhaving op organisatieniveau.	--	Facultatief: Geen invulling nodig

Kwaliteitscriteria	Elementen uit professionalisering	Art. in Besluit Kwaliteitseisen	Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb
Strategie en werkwijze			
2.1 Nalevingstrategie	a. Een handhavingstrategie, bestaande uit: • Een toezichtstrategie conform 2.2; • Een sanctiestrategie conform 2.3; • Een gedoogstrategie conform 2.4; • Een strategie voor inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving.	2.4.a	Dit moet door de organisatie zijn ingevuld in het kader van een organisatie brede nalevingstrategie of sturingsconcept, maar is niet specifiek voor de Wbb
2.2 Toezichtstrategie	a. Routinematige bezoeken, inclusief de frequentie daarvan en incidentele bezoeken;	2.4.b	§2.1 Controlemethoden en frequenties
	b. De controle van administratieve bescheiden en het toezicht op het bereiken van milieukwaliteitsnormen;	2.4.b	
	c. Onderzoek en verificatie van de eigen controlemaatregelen die door of ten behoeve van inrichtinghouders worden uitgevoerd;	2.4.b	
	d. Voorlichting en schriftelijke rapportage;	2.4.c / 2.4.d	
	e. Het uitvoeren van diepte-onderzoeken in de vorm van audits of quickscans.	--	Facultatief: Geen invulling nodig
2.3 Sanctiestrategie	a. Een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen;	2.4.e	§2.2 Handhavingsstrategie §2.4 Wbb-bevelsinstrumenten
	b. Een passende reactie op geconstateerde overtredingen en een stringentere reactie bij voortduring van de overtreding;	2.4.e	
	c. Een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;	2.4.f	Dit moet door de organisatie zijn ingevuld in het kader van een organisatie brede sanctiestrategie, maar is niet specifiek voor de Wbb
	d. Transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.	2.4.e	Dit is uitgewerkt in de HUM-Wbb (handhavingsmatrix)
2.4 Gedoogstrategie	a. Een uitdrukkelijke onderschrijving van de terminologie, inhoud en procedure van het landelijk beleidskader gedogen.	--	§2.3 Beleid voor wijzigingen bij saneringsplannen

Kwaliteitscriteria	Elementen uit professionalisering	Art. in Besluit Kwaliteitseisen	Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb
Strategie en werkwijze			
2.5 Interne en externe afstemming	De interne afstemming omvat ten minste: a) Afstemming met vergunningverlening; b) Afstemming met overige relevante organisatie-onderdelen; De externe afstemming omvat ten minste: c) Het maken van afspraken in het kader van de bestuursovereenkomsten; d) Het maken van afspraken over gevallen waarin meerdere organisaties tegelijkertijd handhavingbevoegd zijn; e) Het maken van afspraken over gevallen waarin meerdere organisaties na elkaar handhavingbevoegd zijn (ketenbeheer); f) Gezamenlijke programmering.	2.5 / 3.2	Dit moet door de organisatie zijn ingevuld, maar hoeft niet apart voor de bodemtaken geregeld te worden
2.6 Protocollen en werkinstructies	a. Een uitwerking in procedures en/of werkinstructies van alle in § 2.1 tot en met § 2.5 genoemde verplichte elementen;	4.2.a	Dit is uitgewerkt in de HUM-Wbb
	b. Handhavinguitvoeringsmethoden (HUM's);	--	Facultatief: Geen invulling nodig
	c. Toezichtplannen.	--	
2.7 Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling	a. De communicatie over toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten;	4.2.a	Een aantal zaken die hieronder zijn uitgewerkt in de HUM-Wbb, de overige zaken moeten wel door de organisatie zijn uitgewerkt maar zijn niet Wbb-specifiek
	b. Het informatiebeheer van toezichtsresultaten, sancties en gedoogbesluiten;	4.2.a	
	c. De operationele informatie-uitwisseling intern en met andere handhavingorganisaties van toezichtsresultaten, sancties en gedoogbesluiten.	4.2.a	
Uitvoering			
3.1Handhavingsuitvoeringsprogramma	a. Een duidelijke verbinding met de onder 1.2 gestelde prioriteiten en doelstellingen;	3.1	§3.1 Opzet van het handhavingsuitvoeringsprogramma
	b. Een weergave van de concrete handhavingactiviteiten en de bijbehorende capaciteit;	3.1	§3.2 Bepalen van de noodzakelijke capaciteit
	c. De uitwerking van het handhavinguitvoeringsprogramma in een concrete werkplanning voor alle betrokken organisatie-onderdelen;	3.3	§3.3 Werklijsten
	d. Werkplanning op medewerkerniveau.	--	
3.2 Omvang van de handhavingcapaciteit	a. Inzicht in de daadwerkelijk beschikbare capaciteit;	3.4	Dit moet door de organisatie zijn ingevuld, maar is niet specifiek voor de bodemtaken
	b. Voldoende capaciteit voor uitvoering van het onder 3.1 genoemde handhavinguitvoeringsprogramma.	3.4	

Kwaliteitscriteria	Elementen uit professionalisering	Art. in Besluit Kwaliteitseisen	Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb
Uitvoering			
3.3 Kwaliteit van de handhavingcapaciteit	a. Inzicht in de benodigde deskundigheid in termen van kennis, houding en vaardigheden;	4.1.d	§3.4 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit
	b. Een opleidingsplan, inclusief vastlegging van de tijd en financiële middelen die voor de uitvoering hiervan nodig zijn;	4.1.d	
	c. Functieprofielen en personeelsinformatieplan;	--	Facultatief: Geen invulling nodig
	d. Het periodiek toetsen van het gewenste deskundigheidsniveau.	--	
3.4 Uitvoeringsonderst eunende voorzieningen	a. Een geautomatiseerd systeem voor planning, programmering en voortgangsbewaking van de handhavingstaak;	5.1	Facultatief: Geen invulling nodig
	b. Een geautomatiseerd systeem voor de registratie en monitoring van zowel de inrichtingsgebonden als de niet-inrichtingsgebonden handhavingstaak;	5.2	De organisatie moet beschikken over een informatiesysteem voor bodem(beschikkingen) en een handhavinginformatiesysteem. In de HUM-Wbb is hier rekening mee gehouden. De nodige indicatoren zijn genoemd in: §4.1 Noodzakelijke gegevens voor het plannen en monitoren
	c. Die voorzieningen, die informatietechnisch, milieutechnisch, juridisch en administratief nodig zijn voor de uitvoering van de handhavingstaak;	4.2.b	
	d. Een goede staat van onderhoud en kalibratie van de apparatuur en de instrumenten die worden gebruikt.	4.2.c	
Evaluatie			
4.1 Kwaliteitsborging	a. Een procesbeschrijving van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden moeten uitvoeren;	4.2.a	Dit is uitgewerkt in de HUM-Wbb
	b. Toetsingswijze voor borging van de uitvoering van de procesbeschrijvingen;	4.2.d	Dit moet door de organisatie in het kader van de kwaliteitsborging zijn ingevuld, maar hoeft niet apart voor de bodemtaken geregeld te worden
	c. Verbeteringsmechanismen waarmee bijstelling van procesbeschrijvingen mogelijk wordt gemaakt;	--	
	d. Kwaliteitscoördinator en kwaliteitszorgsysteem;	--	Facultatief: Geen invulling nodig
	e. Externe toetsing;	--	
	f. Certificering.	--	

Kwaliteitscriteria	Elementen uit professionalisering	Art. in Besluit Kwaliteitseisen	Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb
Evaluatie			
4.2 Monitoring	a. Monitoring van de eigen indicatoren bij doelstellingen en/of prioriteiten;	7	§4.1 Noodzakelijke gegevens voor het plannen en monitoren
	b. De monitoring van de resultaten van de handhavingactiviteiten in termen van aantallen ten aanzien van minimale indicatoren: • Uitgevoerde controles; • Geconstateerde overtredingen; • Bestuursrechtelijk optreden (sancties); • Strafrechtelijk optreden (sancties).	7	
	c. Koppeling monitoring aan kwaliteitsborging.	--	Facultatief: Geen invulling nodig
4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten	a. Een rapportage van de eigen indicatoren bij de, binnen de organisatie, geformuleerde doelstellingen en/of prioriteiten;	6.a	Dit moet door de organisatie zijn ingevuld, maar hoeft niet apart voor de bodemtaken geregeld te worden
	b. Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de handhavingcyclus in rapportage;	6.a	
	c. Rapportage over in samenwerking uitgevoerde activiteiten/projecten en eigen taakuitvoering;	6.c	
	d. Terugkoppeling met beleidsmakers en vergunningverleners binnen de eigen organisatie en met andere organisaties;	7	
	e. Publieksversie van het verantwoordingsrapport.	--	Facultatief: Geen invulling nodig
4.4 Vergelijking en auditing	a. De handhavingorganisatie vergelijkt zich met collega's;	--	
	b. Benchmarking als taak van de handhavingsregisseur.	--	

Bijlage 3:

Voorbeeld van een

Wbb-handhavingsuitvoeringsprogramma

Locaties/objecten	Omschrijving inzet	Opmerking	Inzet vorig jaar	Inzet komend jaar
1. Signaaltoezicht, onderzoek bedrijfsterreinen en locaties met een onderzoeksbevel				
Meldingen; klachten; signalen; surveillance / Handelingen met verontreinigde grond (water) zonder de vereiste melding / beschikking	• Aanvangsbeoordeling • Fysieke inspecties en verificaties • Aanschrijvingen	De primaire inzet zal zich kunnen richten op het gebiedsbreed regelmatig 'scannen' / controleren en laten signaleren van graaf- dan wel saneringswerkzaamheden. De inzet is er op gericht de handelingen te staken totdat duidelijkheid is verkrijgen over de status van de locatie / handelingen / verontreiniging en de juiste onderzoeken, meldingen en beschikkingen zijn verkregen. Daarmee kan de locatie zonodig worden ingedeeld bij één van de andere taken. Verder toezicht is opgenomen in de betreffende taak.		
Onderzoek bedrijfsterreinen	• Aanschrijvingen	Bij de bedrijfsterreinen waar het bevoegd gezag een aanschrijving heeft gegeven dat het bedrijf een verkennend bodemonderzoek moet uitvoeren, moeten de resultaten binnen 6 maanden worden aangeleverd. Handhaving moet betrokken zijn bij de formulering van de aanschrijvingen en de termijn van 6 maanden bewaken en zonodig afdwingen.		
Handhavingtrajecten (onderzoeksbevelen)	• Aanvangsbeoordeling • Aanschrijvingen • Fysieke inspecties en verificaties	In deze situaties wordt nauw samengewerkt door de handhaver en de jurist. Het aantal situaties zal beperkt zijn, maar deze handhavingstrajecten zijn zeer tijdrovend.		
2. Ontgravingen en bemalingen				
Handelingen $>$ 50 m^3 licht verontreinigde grond (niet-ernstige gevallen)	Onderzoek of een melding artikel 28 Wbb nodig is / was	Deze inzet is bedoeld ten behoeve van ketenbeheer en betreft vooral ontgravingen. Deze taak hangt nauw samen met de handhaving van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. Repressief optreden zal vaak met name strafrechtelijk zijn.		
Bemalingen $>$ 1000 m^3 licht verontreinigd grondwater	Onderzoek of een melding artikel 28 Wbb nodig is / was	Deze taak heeft vooral tot doelstelling verspreiding van een eventuele grondwaterverontreiniging te voorkomen. Goede informatie uitwisseling met het bevoegd gezag voor de grondwaterwet is belangrijk.		
3. Zorgplicht saneringen				
Gemelde 'nieuwe' verontreinigingen en ongewone voorvallen	• Aanvangsbeoordeling • Aanschrijving • Fysieke inspecties en verificaties • Ketentoezicht op reiniging grond	De omvang van deze taak is moeilijk te voorzien. De benodigde inzet zal sterk afhankelijk zijn van het aantal en de omvang/complexiteit van optredende gevallen.		
4. Saneringen				
A. Termijnstellingen	Onderzoek en aanschrijvingen bij termijnoverschrijdingen	De bewaking van de vele verschillende meldings- en rapportagetermijnen en de termijnen die gesteld zijn aan de uitvoering van werkzaamheden moet geautomatiseerd plaatsvinden. De inzet is gericht op termijnoverschrijdingen.		

Locaties/objecten	Omschrijving inzet	Opmerking	Inzet vorig jaar	Inzet komend jaar
4. Saneringen				
B. Uitvoeringswijze	Inzet bij locaties met tijdelijke beveiligings-maatregelen	Indien er tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn gesteld is intensieve handhaving dmv oa. fysieke inspecties noodzakelijk.		
	Inzet bij locaties mét SP waar handelingen plaatsvinden: • Aanvangsbeoordeling • Fysieke inspecties en verificaties • Ketentoezicht • Optreden bij afwijkingen	Het aantal saneringen waar saneringshandelingen in het programmajaar zullen plaatsvinden kan geschat worden aan de hand van: aantal beschikkingen met aanvangstijdstip in betreffend jaar + aantal saneringen uit vorig jaar die nog in uitvoering zijn + aantal bestaande beschikkingen die zonder aanvangsnoodzaak toch dat jaar in uitvoering gaan + aantal saneringen die nog beschikt moeten worden en datzelfde jaar nog starten. Zoals gemeld is de benodigde capaciteit afhankelijk van de aard van deze saneringen.		
	Inzet bij BUS-saneringen • Aanvangsbeoordeling • Fysieke inspecties en verificaties • Ketentoezicht	Het BUS is in werking vanaf begin 2006. Er is dus nog geen ervaring met het aantal BUS-saneringen. Verwacht wordt dat afhankelijk van de lokale omstandigheden 30 – 70 % van alle saneringen via een BUS-melding kan worden geregeld.		
C: Evaluatieverslag en nazorgplan	Beoordeling evaluatieverslagen en nazorgplannen • Administratieve controles en afhandeling • Verificatief bodemonderzoek • Ketentoezicht grondstromen	Alle saneringen moeten worden afgesloten met een evaluatieverslag. Dit aantal is dus goed te schatten aan de hand van het aantal beschikkingen en meldingen. De grootte van de inzet vanuit handhaving is afhankelijk van de organisatorische inbedding van deze beoordeling. Het beoordelen of de gegevens in het evaluatieverslag en nazorgplan overeenkomen met de situatie tijdens de sanering, een eventuele verificatief onderzoek en ketentoezicht zijn taken die door de handhaver worden uitgevoerd.		
5. Nazorglocaties				
Nieuwe nazorglocaties waar nog maatregelen getroffen moeten worden	• Fysieke controles op implementatie maatregelen	Het aantal nieuwe nazorglocaties waar maatregelen genomen moeten worden kan geschat worden op basis van lokale/regionale ervaring en onder andere de informatie over saneringsdoelstellingen zoals opgenomen in Globis		
Bestaande nazorglocaties	• Onderzoek naar naleving gebruiksbeperkingen	Onderzoek naar de naleving van gebruiksbeperkingen kan het beste incidenteel projectmatig worden uitgevoerd. Dit betreffen al snel honderden vaak lang geleden gesaneerde locaties, waardoor veelal dossieronderzoek nodig is.		



Documentenoverzicht

Nummer	Titel
D1	"Bodem in Zicht II"; VROM-Inspectie onderzoek naar het toezicht op saneringen; 28 juni 2004. Te downloaden via: www.vrom.nl
D2	"Handhaven op niveau"; Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving 1998, pagina 283; ISBN 90 271 4840 6.
D3	"Kwaliteitscriteria, Doe je voordeel met het oordeel"; november 2002; Te downloaden via: www.vrom.nl
D4	"Besluit Kwaliteitseisen handhaving milieubeheer"; Staatscourant 18 januari 2005, nr. 12 / pag. 22; Te downloaden via: www.overheid.nl
D5	"Naar een Thematische Strategie inzake Bodembescherming"; Commissie van de Europese Gemeenschappen; Brussel, 16.4.2002 COM(2002) 179 definitief. Te downloaden via: europa.eu.int http://europa.eu.int/eur-lex/nl/com/pdf/2002/com2002_0179nl01.pdf
D6	"Handhavings- en uitvoeringsmethode Bouwstoffenbesluit"; Ministerie van VROM en V&W, december 1998. http://www.vrom.nl/get.asp?file=Docs/milieu/19981120_Bodem_HUMBsb.pdf
D7	"Professionalisering milieuhandhaving: functiescheiding van vergunningverlening en handhaving". Brief d.d. 19 december 2005 met kenmerk DGM/SB/2005211582 van de Staatssecretaris van VROM.