

Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 21 februari 2007, nr. 2007-11016, tot bekendmaking van de nota Glashelder en Glashard

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland;

maken overeenkomstig artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht bekend dat zij in hun vergadering van 19 december 2006, onder nr. 2006-66800, de hierna volgende nota "Glashelder en Glashard, nalevingstrategie Handhaving Provincie Noord-Holland 2007-2010" hebben vastgesteld.

Haarlem, 19 december 2006

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

H.C.J.L. Borghouts, voorzitter.

H.W.M. Oppenhuis de Jong, provinciesecretaris.

Uitgegeven op 22 februari 2007

Namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland

H.W.M. Oppenhuis de Jong, provinciesecretaris.

Directie/sector: SHV/HH
Categorie: overige besluiten van algemene strekking

Samenvatting

Bij besluit van Gedeputeerde Staten van 11 juni 2002, nr 20835, werd het handhavingsbeleid onder de titel 'Glashelder en Glashard' voor het eerst vastgesteld met een looptijd tot en met 2006.

In het document 'Nalevingstrategie milieuhandhaving van de Provincie Noord-Holland' werden in het kader van de landelijke professionalisering van de handhaving nieuwe criteria voor handhavingsbeleid binnen onze organisatie geïmplementeerd en vastgelegd. (GS-besluit van 29 juni 2004 nr 2004-13513).

Bij de actualisatie van de nota Glashelder en Glashard worden nu beide documenten samengevoegd tot één nalevingstrategie voor de provincie Noord-Holland.

Deze nota is bedoeld om de handhaving van wet- en regelgeving door de provincie Noord-Holland transparant te maken. Voor burgers, voor bedrijven die onder het bevoegde gezag van de provincie vallen en voor handhavingpartners. Zodat zij weten wat op handhavinggebied van de provincie verwacht mag worden.

Taakopvatting

De provincie Noord-Holland werkt, samen met andere partners, aan een schoon, veilig en duurzaam Noord-Holland. In de uitoefening van overheidstaken komt de klant, de burger, meer en meer centraal te staan en daarmee haar wens om een integrale benadering bij het nemen van besluiten en het uitoefenen van toezicht.

De maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen op dit gebied gaan daarbij steeds meer uit van een verantwoordelijke samenleving, die zoveel mogelijk is gericht op een duurzame ontwikkeling. Dit leidt tot een enigszins terugtrekkende overheid en tot een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijfsleven bij de realisatie van de beoogde doelen.

Er zijn echter onderdelen van het beleid waar de overheid in het algemeen en de provincie in het bijzonder hun grenzen trekken en niet wensen terug te treden. Daarbij gaat het vooral om bedreigingen, die onomkeerbare nadelige gevolgen kunnen hebben voor veiligheid, volksgezondheid en/of milieu. De provincie ziet nauwgezet toe op de naleving van de ter zake opgestelde regels en gaat bij overtreding direct en glashard over tot handhaving.

Naleving

Er zijn verschillende middelen beschikbaar om de naleving van de wet- en regelgeving te bevorderen. Hoe deze middelen worden toegepast staat beschreven in dit document.

De daarvoor beschikbare middelen omvatten primair de 'klassieke' handhavinginstrumenten, die nader worden beschreven in:

- *de toezichtstrategie*: hoe houden we toezicht,

- *de sanctiestrategie*: hoe handelen we bij overtredingen en
- *de gedoogstrategie*: hoe en wanneer gedogen we. Daarnaast kan een verbetering van het naleefgedrag ook beïnvloed worden door de inzet van andere instrumenten, zoals bijv. subsidieverlening en voorlichting.

Toezichtstrategie

Daar waar mogelijk wordt het landelijke beleid gevolgd. Voor de toezichtstrategie en de strategie voor de inzet van overige middelen bestaat geen landelijk beleid en wordt het beleid in dit document vastgelegd.

Kort samengevat; op basis van een analyse worden prioriteiten en meetbare doelen vastgesteld en vertaald naar intensiteit en vormen van toezicht. Deze onderwerpen zijn vastgelegd in het Handhavinguitvoeringsprogramma.

Sanctiestrategie

Het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (BLOM) heeft in april 2004 de Landelijke Strategie Milieuhandhaving vastgesteld als sanctiestrategie in het kader van de professionalisering van de handhaving. De provincie Noord-Holland onderschrijft deze landelijke sanctiestrategie.

Bij overtreding van kernbepalingen wordt in beginsel direct strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk opgetreden. Ook wordt strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk opgetreden bij voortduren van overtredingen, recidive of gevallen waarbij bijvoorbeeld een directe aantasting van milieu, veiligheid, de geloofwaardigheid van overheid of concurrentiebelangen in het geding zijn.

Gedoogstrategie

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Gedogen is geen recht, maar een bevoegdheid van de provincie waarvan slechts in uitzonderlijke situaties gebruik wordt gemaakt. De provincie volgt hierbij het landelijk gedoogkader van de Ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat. Samengevat; de provincie Noord-Holland gedooft alleen op basis van een schriftelijk besluit en alleen in gevallen waar beroep kan worden gedaan op overmacht of een overgangssituatie. Het gedogen wordt beperkt in tijd en wordt gecontroleerd.

Inzet overige middelen

Voor de strategie voor de inzet van overige middelen bestaat geen landelijk beleid en wordt het beleid in dit document vastgelegd. Onder overige middelen om het naleefgedrag te bevorderen anders dan handhaving worden door de provincie de volgende instrumenten verstaan:

- subsidieverlening,
- vergunningverlening/ontheffing,
- voorlichting en communicatie en
- mediation.

Ten aanzien van deze middelen worden de doelen van de inzet beschreven en in welke gevallen deze middelen kunnen worden ingezet.

Milieucriminaliteit

De provincie Noord-Holland onderkent het belang van bestrijding van milieucriminaliteit en heeft daarom in 1997 een team milieucriminaliteit opgericht. Dit team heeft als taak om inzicht te verschaffen in de omvang van milieucriminaliteit, de bestrijding van milieucriminaliteit en het ondersteunen van de units bij het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken.

Samenwerking

De wettelijk verplichte professionalisering van de handhaving bij alle bestuurlijke organisaties bevordert een transparant en eenduidig overheidsoptreden. Door de complexiteit van regelgeving en de vele betrokken overheidsinstanties op het gebied van handhaving is echter in vele gevallen samenwerking en afstemming tussen de partners noodzakelijk. Binnen die samenwerking vervult de provinciale overheid een regierol. In die rol stimuleert, initieert, organiseert en faciliteert zij de ontwikkelingen op het gebied van samenwerking.

Daarbij heeft de provincie ook een sturende, controlerende taak in het toezien op de implementatie van de kwaliteitseisen voor professionele handhaving bij onze partners. De provincie Noord-Holland stimuleert hierbij het ontstaan en ontwikkelen van regionale milieudiensten. Inmiddels hebben vele, overwegend kleinere gemeenten hun milieutaak ondergebracht bij deze gezamenlijke diensten.

Inleiding

Bij besluit van Gedeputeerde Staten van 11 juni 2002, NR 20835, werd het handhavingsbeleid onder de titel 'Glashelder en Glashard' voor het eerst vastgesteld met een looptijd tot en met 2006.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen in Enschede en Volendam heeft de staatssecretaris voor milieu, ter voorkoming van dergelijke rampen, in november 2002 kwaliteitscriteria vastgesteld, bedoelt als basis voor de verbetering van de handhaving door overheidsinstanties. Met het vaststellen van het document 'Nalevingsstrategie milieuhandhaving van de Provincie Noord-Holland' werden de relevante criteria ten aanzien van handhavingsbeleid geïmplementeerd. (GS-besluit van 29 juni 2004 NR 2004-13513).

Met het verstrijken van de looptijd van de nota 'Glashelder en Glashard' is het moment aangegeven deze twee documenten samen te voegen.

Bij vaststelling van dit nieuwe handhavingsbeleid vervallen de beide oude documenten. Ook de afzonderlijke 'Handhavingsstrategie Bodemsanering', die in mei 2002 door Gedeputeerde Staten is vastgesteld (besluitnummer

2002-7631) en in lijn ligt met de landelijke sanctiestrategie, is hiermee overbodig geworden en vervalt.

Het vastleggen van dit uitvoeringsbeleid is bedoeld om de handhaving van wet- en regelgeving door de provincie Noord-Holland transparant te maken. Voor burgers, voor bedrijven die onder het bevoegd gezag van de provincie vallen en voor handhavingpartners. Zodat zij weten wat op handhavinggebied van de provincie verwacht mag worden.

Met dit nieuwe beleidsdocument heeft de provincie Noord-Holland nu één handhavingsbeleid onder de nog altijd duidelijke titel: 'Glashelder en Glashard.'

1 Taakopvatting Provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland werkt, samen met haar partners, aan een schoon, veilig en duurzaam Noord-Holland.

Om de provinciale beleidsdoelstellingen op die terreinen te realiseren worden verschillende middelen zoals subsidies, handhaving, vergunningverlening en voorlichting ingezet.

Met het instrumentinstrument handhaving tracht de provincie door het uitoefenen van toezicht het naleefgedrag van particulieren en bedrijven ten aanzien van wet- en regelgeving voortdurend te verbeteren.

Bij de uitoefening van overheidstaken komt de klant, de burger, meer en meer centraal te staan en daarmee haar wens om een integrale benadering bij het nemen van besluiten en het uitoefenen van toezicht.

De maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen op de betreffende beleidsterreinen gaan daarbij steeds meer uit van een verantwoordelijke samenleving, die zoveel mogelijk is gericht op een duurzame ontwikkeling. Dit leidt tot een enigszins terugtrekkende overheid en tot een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijfsleven bij de realisatie van de beoogde doelen.

Er zijn echter onderdelen van het beleid waar de overheid in het algemeen en de provincie in het bijzonder hun grenzen trekken en niet wensen terug te treden. Daarbij gaat het vooral om bedreigingen, die onomkeerbare nadelige gevolgen kunnen hebben voor veiligheid, volksgezondheid en/of milieu. Wij zullen nauwgezet op de naleving van de ter zake opgestelde regels toezien en bij overtreding direct en glashard tot handhaving overgaan.

Binnen het harde kader waar wij niet terugtreden is er op basis van eigen verantwoordelijkheid ruimte voor zelfregulering. Burgers en bedrijfsleven kunnen aangeven op welke wijze zij de nadelige gevolgen ten aanzien van veiligheid, volksgezondheid en/of milieu voorkomen of zoveel mogelijk beperken. Hierover kunnen met ons afspraken gemaakt worden, die helder en haalbaar moeten worden vastgelegd, bijvoorbeeld in

een vergunning. Handhaving is in dit geval de stok achter de deur als afspraken niet worden nageleefd. Ook is binnen dit kader ruimte voor de inzet van andere middelen ter stimulering van normconform gedrag, zoals voorlichting en subsidieverlening. Dit betekent voor onze handhavingaanpak, dat binnen een door ons genormeerd kader meer vertrouwd kan worden op verantwoord handelen door bedrijven en dat tegelijk blijvende waakzaamheid is geboden.

Wij realiseren ons namelijk terdege dat de omzet in bijvoorbeeld de milieubranche in de miljarden loopt en daardoor – in combinatie met de complexe en snel wijzigende regelgeving en de complexe organisatie van de handhaving – malafide bedrijven aantrekt en kansen biedt. Tevens toont de dagelijkse praktijk dat nog steeds sprake is van notoire overtreders en onderstrepen de rampen in Enschede en Volendam het belang van een goede slagvaardige handhaving en blijvende waakzaamheid.

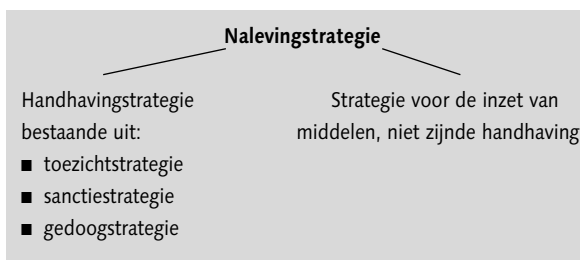
Dit maakt een flexibele en tactische inzet van de handhavingcapaciteit noodzakelijk.

De Provincie Noord-Holland voldoet per 1 januari 2005 aan de kwaliteitscriteria voor professionele handhaving, gebaseerd op het ‘adequate handhavingproces’ van de Landelijke Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving (LCCM).

2 De nalevingstrategie

Onze handhavingorganisatie handelt op grond van deze nalevingstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving van wet- en regelgeving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt. De nalevingstrategie bestaat uit een handhavingstrategie en een strategie voor de inzet van overige middelen, niet zijnde handhaving. De handhavingstrategie valt uiteen in een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.

Schematisch:



Bij de keuze en wijze van inzet van deze instrumenten is een goede afstemming met partners belangrijk, zowel binnen de eigen organisatie als met externe handhavingpartners. Hierdoor wordt efficiënt en effectief samenwerken mogelijk.

Intern is een goede afstemming met de relevante organisatieonderdelen, zoals vergunningverlening en beleidsectoren, van belang.

Extern is het belangrijk om goede afspraken te maken voor gevallen waarin meerdere organisaties tegelijkertijd handhavingbevoegd zijn of na elkaar handhavingbevoegd zijn, bijvoorbeeld in het kader van ketenbeheer.

De provincie Noord-Holland streeft naar goede samenwerking in handhaving en vervult daarin een regierol.

Uitgangspunten van de nalevingstrategie zijn:

- Ingezette middelen zijn gericht op de bescherming van veiligheid, volksgezondheid en/of milieu.
- Handhaving richt zich specifiek op de thema's, branches/sectoren en niet-inrichtinggebonden taakvelden genoemd in de probleemanalyse en de prioriteitenstelling.
- Handhaving is één van de sturingsmiddelen om naleving te bevorderen.
- Handhaving wil met naleving een hoge mate van normconform gedrag bereiken.
- Alleen de regels die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd en gesanctioneerd kunnen formeel door handhaving beïnvloed worden.
- Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het landelijke beleid. Voor sommige onderdelen, zoals de inzet van andere middelen dan handhaving, is geen landelijk beleid ontwikkeld daar dit teveel maatwerk betreft.

2.1 Toezichtstrategie

Het handhavingproces begint met het uitoefenen van toezicht. De provinciale handhavers bezoeken bedrijven, bodemsaneringlocaties, terreinen en gebieden die onder het provinciaal bevoegd gezag vallen en controleren op grond van hun bestuursrechtelijke bevoegdheden of de regels worden nageleefd.

Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Deze vormen van toezicht moeten zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Door het verrassings-element wordt een vollediger beeld verkregen en is de preventieve werking groter.

Tactiek en intensiteit van ons toezicht wordt bepaald op basis van een risicoanalyse. Aan de hand van analyse van bijvoorbeeld milieu- en veiligheidsrisico's (objectieve factoren) en het naleefgedrag van een bedrijf of branche (subjectieve factor) worden de risico's genormeerd als laag, midden en hoog en worden de prioriteiten en meetbare doelstellingen van de controles vastgesteld.

Deze risicoanalyse, de prioritering en de meetbare doelstellingen ten aanzien het toezicht worden tweejaarlijks vastgelegd in ons Handhavinguitvoeringsprogramma.

De basis van de toezichtstrategie wordt gevormd door de periodieke (her)controles. Daarnaast kan er behoefte

bestaan om een algemeen inzicht te verkrijgen in het naleefgedrag van een branche of de naleving op een bepaald thema, als Veiligheid of Bodem. Vormen van toezicht¹⁾ als quickscan, thema- of branchecontrole zijn hiervoor de geschikte instrumenten.

De bevindingen bij de periodieke (her)controles, quickscan, thema- of branchecontroles kunnen aanleiding geven tot het inzetten van andere vormen van toezicht zoals ketentoezicht, integrale of diepte-onderzoeken, administratieve controle of de inzet van het team Milieucriminaliteit.

Algemene ondersteuning op het gebied van handhavinginformatie wordt onder andere verkregen door onderzoek en verificatie van milieuverslagen, audits, milieuvluchten en -vaarten. In bijzondere gevallen, bij klachten en/of calamiteiten zijn de zogenaamde incidentele controles aan de orde.

Schematisch is de toepassing van de belangrijkste controlevormen over het algemeen als volgt:

2.2 Sanctiestrategie

Het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (BLOM) heeft in april 2004 de Landelijke Strategie Milieuhandhaving vastgesteld als sanctiestrategie in het kader van de professionalisering van de handhaving. De in dit document beschreven strategie is bedoeld als landelijk kader dat instanties of regio's rechtstreeks als hun beleidslijn kunnen aannemen of waarbinnen zij hun eventueel zelf te formuleren strategie vaststellen. Hierbij is slechts beperkte beleidsvrijheid.

De provincie Noord-Holland onderschrijft deze sanctiestrategie²⁾ en hanteert deze als rechtstreeks werkend. In deze strategie staan bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden als handhavinginstrumenten centraal.

Het bestuursrecht en het strafrecht vervullen een wezenlijk verschillende rol in de handhaving. Het bestuursrecht is primair gericht op het voorkomen en herstellen van schade, het strafrecht op het opsporen en straffen van de overtreder. Juist hierdoor kunnen het bestuursrecht en het strafrecht elkaar versterken en worden zij in de milieuwethandhaving niet alleen naast elkaar, maar ook in aanvulling op elkaar toegepast.

Op de volgende bladzijden wordt de samenvatting van de landelijke sanctiestrategie weergegeven.

Reactie 1 Waarschuwing met termijstelling, in geval van:

- Eerste overtreding van niet-kernbepaling of
- Overtreding van kernbepaling, maar
 - Niet doelbewust en
 - Kennelijk incident en
 - Gering van omvang en
 - Overigens goed nalevend en
 - Maatregelen getroffen

Reactie 2 Sanctiebeschikking en/of Proces Verbaal, in geval van:

- Overtreding van kernbepaling of
- Voortdurend, of
- Heercontrole illusoir, of
- Directe aantasting
 - milieu
 - openbare gezondheid,
 - geloofwaardigheid van de overheid,
 - eerlijke concurrentie,
 - overheidscontrole, of
- Calculerend of malafide, of
- Kans op navolging, of
- Cumulatie, of
- Internationale verplichting

13

Individuele afwijkingen van de

- hoofdlijn van reageren
- kernbepalingen
- herstel- of begunstigingstermijnen
- hoogte dwangsom of schikkingsbedrag worden gemotiveerd en gedocumenteerd.

Na constatering van overtreding van een kernbepaling door een instelling van de 'eigen' overheid wordt opgetreden conform reacties onder 1 en 2 en wordt de aankondiging van optreden verzonden aan de beheerder van de overheidsinstelling (c.q. wordt het bevoegd gezag geïnformeerd), met gelijktijdige mededeling aan

- Portefeuillehouder milieuhandhaving
- Portefeuillehouder desbetreffende instelling
- OM

Controle vorm	Risicogroep
periodieke (her)controle quickscan, thema-, of branchecontrole ketentoezicht, integrale-, of diepteonderzoek, administratieve controle Verificatie, audits, milieuvluchten Incidentele controle	hoog, gemiddeld en laag gemiddeld en laag hoog (n.a.v. de bevindingen bij de hierboven genoemde controlevormen) algemeen ondersteunend hoog, gemiddeld en laag (n.a.v. klachten, calamiteiten)

¹⁾ Zie bijlage 1: Vormen van toezicht

²⁾ Zie <http://www.lim-info.nl/contents/pages/24052/040325LandelijkeSanctiestrategie.pdf>

Onder kernbepalingen verstaan we die bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt. Bij het duiden van 'kernbepalingen' wordt de 'lijst met definitieve kernbepalingen' gehanteerd, die op 25 november 2005 door het college van procureurs generaal werd vastgesteld.

Momenteel wordt binnen het Landelijk Overleg Milieuhandhaving door alle betrokken overheidsinstanties gewerkt aan een nieuwe, meer concrete lijst van kernbepalingen, die naar inschatting binnen de looptijd van dit beleid de huidige lijst zal vervangen.

Kernbepalingen worden zoveel mogelijk eenduidig aangewezen in ontwikkelde toezichtplannen.

Bij de provincie Noord-Holland zijn de handhavers veelal tevens buitengewoon opsporingsambtenaar. Dit geeft de handhavers de bevoegdheid om, gesteund door hun kennis van de bedrijven en specifieke regelgeving, strafrechtelijk op te treden. Zij kunnen een proces-verbaal opmaken, dat aan de Officier van Justitie in behandeling wordt gegeven.

De Officier van Justitie geeft leiding aan het strafrechtelijk proces, dus ook aan de provinciale handhaver, zodra hij gebruik maakt van zijn opsporingsbevoegdheid. Vanwege de ruimere bevoegdheden en in verband met de rechtsbescherming van de overtreder, maakt de handhaver in voorkomende gevallen direct bekend dat hij als opsporingsambtenaar handelt (de overtreder wordt dan formeel verdachte).

Op grond van het proces-verbaal bepaalt de Officier van Justitie het vervolproces: seponeren, een schikking aanbieden of de verdachte vervolgen door de rechter te verzoeken de verdachte een sanctie (bv. een geldboete of gevangenisstraf) op te leggen.

Langs bestuursrechtelijke weg kan de provincie de naleving van de milieuregels afdwingen door middel van het opleggen van bestuursdwang of dwangsom of het intrekken van de vergunning. Het opleggen van bestuursdwang wordt via een hiertoe strekkend bestuursdwangbesluit aan de overtreder meegedeeld. De overtreder wordt op het illegale karakter van zijn activiteiten gewezen en er wordt een termijn gegund waarbinnen hij de overtreding ongedaan kan maken. Indien de overtreding binnen de termijn niet wordt beëindigd, zal de provincie op kosten van de overtreder maatregelen nemen om een einde aan de overtreding te maken. In spoedeisende gevallen hoeft geen voorafgaande mededeling aan de overtreder te worden gedaan.

In plaats van bestuursdwang kan binnen het bestuursrecht ervoor worden gekozen de overtreder een dwangsom op te leggen. Als de overtreding niet ongedaan

gemaakt wordt binnen de in het dwangsombesluit genoemde termijn wordt de dwangsom verbeurd en geïnd. Hierdoor wordt de overtreder verplicht de dwangsom te betalen. Overigens blijft hij daarnaast verplicht de overtreding te beëindigen. Aangezien het opleggen van een dwangsombeschikking een minder ingrijpende maatregel is wordt deze in de regel als eerste toegepast.

Tot slot kan ook gekozen worden voor het intrekken van een verleende vergunning. Dit instrument wordt ingezet in die gevallen waar de overtreder, ondanks inzet van andere sanctiemiddelen, in gebreke blijft de vergunning na te leven en sprake is van een directe bedreiging van veiligheid, gezondheid en/of milieu.

2.3 Gedoogstrategie

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Gedogen is geen recht, maar een bevoegdheid van de provincie waarvan slechts in uitzonderlijke situaties gebruik wordt gemaakt.

De provincie hanteert hierbij het landelijk gedoogkader van de Ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat³⁾, dat op twee pijlers is gebaseerd:

- Een voorafgaand besluit ('actief gedogen').
- Alleen gedogen indien sprake is van een overgangs- of overmachtsituatie.

In het landelijk gedoogkader worden gevallen van overmacht en overgangssituaties nader beschreven. In elke concrete situatie zal echter steeds nagegaan moeten worden of er geen andere oplossing mogelijk is die gedogen overbodig maakt.

Gedogen is alleen aanvaardbaar als het beperkt is in tijd en omvang en als het gedogen wordt gecontroleerd. Derden kunnen tegen een gedoogbeschikking in beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3 Strategie voor de inzet van overige middelen

Naast de meer traditionele handhavingmiddelen kan een verbetering van het naleefgedrag ook worden beïnvloed door de inzet van andere instrumenten, zoals subsidieverlening, vergunningverlening/ontheffing, voorlichting/communicatie en mediation.

De provincie Noord-Holland wil, waar mogelijk, ook deze middelen inzetten om een goede naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. In dit hoofdstuk worden de middelen beschreven en aangegeven hoe de provincie tot een keus voor de inzet daarvan wil komen.

³⁾ Zie <http://www.lim-info.nl/contents/pages/25884/bijlage3landelijkegedoogkadernh.pdf>

3.1 Overige middelen

3.1.1 Subsidieverlening

De provincie heeft diverse subsidiemogelijkheden. Subsidies worden verstrekt op basis van een deelverordening waarin het beleidsdoel, de reikwijdte en de criteria voor het verstrekken van subsidies voor een bepaald beleidsterrein worden geregeld. Voor beleidsterreinen waarvoor wél een subsidiemogelijkheid bestaat maar géén deelverordening, is de Algemene subsidieverordening van Noord-Holland van toepassing.

Subsidieverlening wordt ingezet bij de volgende situaties:

- 1 Gewenste inzet voor nieuwe, innovatieve technieken.
- 2 Stimuleren goed gedrag.
- 3 Oplossen van knelpunten en
- 4 Bij de invoering van nieuwe wetgeving.

3.1.2 Vergunningverlening

Op grond van meerdere wetten, zoals de Wet Milieubeheer, Flora- en faunawet en wetgeving op het gebied van bodemsaneringen, is de provincie aangewezen als bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen. De provincie zal, als er geen redenen zijn om te weigeren, deze vergunningen verlenen. Daar waar een verbod centraal staat in de wet- en regelgeving kan, indien de wet die ruimte geeft, in uitzonderingsgevallen worden afgeweken en een ontheffing worden verleend.

Bij het inzetten van dit instrument bereiken we de volgende doelen:

- 1 Wettelijk vastleggen van voorwaarden die veiligheid, volksgezondheid en/of het milieu beschermen.
- 2 Een eerste stap zetten naar het instrument handhaving.
- 3 Voorlichting geven aan bedrijven, waardoor deze zich bewust worden van wet- en regelgeving.
- 4 Stimuleren van vooruitstrevend gedrag van bedrijven.
- 5 Sturen op meer of minder eigen verantwoordelijkheden van vergunningaanvrager.
- 6 Toepassen van de wet Bevordering Integriteit Beoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB). De essentie van de Wet BIBOB ligt in de weigeringsgrond (artikel 3). De wet stelt bestuursorganen in staat extra voorwaarden te stellen aan de integriteit van aanvragers van vergunningen en subsidies. Bij ernstig gevaar van misbruik kan een overheidsorgaan een vergunning of subsidie weigeren of intrekken. Bij besluit van Gedeputeerde Staten van 11 maart 2003, kenmerk 2003/6463 werd voor de provincie Noord-Holland beleid in het kader van de Wet BIBOB vastgesteld.
- 7 Toepassen van Europese wet- en regelgeving.
- 8 Sturing door het afgeven van ontheffingen.

3.1.3 Voorlichting en communicatie

Hierbij gaan we uit van het hele spectrum aan communicatiemogelijkheden dat, al naar gelang de doelgroep, ingezet kan worden om de naleving te bevorderen, met als doel:

- 1 om de omgeving voor te lichten en draagvlak te creëren,
- 2 om te adviseren bij complexe en veranderende wetgeving,
- 3 om bewustwording te bewerkstelligen,
- 4 om de positieve voorbeelden te communiceren,
- 5 om aan te geven waarop handhaving zich gaat richten, eenduidig en transparant,
- 6 om verantwoording af te leggen aan burgers en andere overheden en
- 7 om actief om te gaan met informatie en het signaleren van trends m.b.t. klachten en meldingen betreffende een bepaald bedrijf.

3.1.4 Mediation

Mediation is een vorm van conflictbemiddeling onder leiding van een onafhankelijke mediator. Op verschillende vlakken wordt mediation tegenwoordig toegepast. Het voordeel van mediation is dat de rechter vervolgens niet meer hoeft te beslissen. Dit ontlast het justitiële apparaat en geeft voor de betrokken partijen vaak een meer bevredigende oplossing dan een rechterlijke uitspraak.

Waar mogelijk en wenselijk zetten wij mediation in:

- 1 om een escalatie te voorkomen en een win-win situatie te creëren en
- 2 om een probleem op te lossen waar reguliere methoden tekort dreigen te schieten.

3.2 Methodiek om een keuze te maken uit de middelen

Hoe toetsen we situaties/problemen aan de sturingsmiddelen, met andere woorden, wanneer en in welke gevallen kunnen welke middelen worden ingezet?

Voor vergunningsplichtige bedrijven geldt dat we, door meer aandacht te geven aan voorlichting en communicatie voorafgaand aan de vergunningverlening, bereiken dat meer bedrijven normconform gedrag vertonen. De communicatie kan specifiek met een aanvragend bedrijf en de omgeving zijn. De vergunningverlener heeft zelf een intensief contact met het bedrijf dat een vergunning aanvraagt en draagt zorg voor een goede informatie-overdracht. Ook de handhaver weet het zijn taak het bedrijf waar mogelijk van goede informatie te voorzien.

Branchegerichte toezichtactiviteiten lenen zich in het bijzonder voor de inzet van dit middel. Wat kan een branche van het toezicht verwachten, welke prioriteiten hebben we gekozen en waar kijken we naar, kortom: wat kunnen bedrijven van de provincie verwachten.

Ook provinciebrede communicatie zetten we in, afhankelijk van het belang en de reikwijdte van het probleem. Deze vorm van communicatie en voorlichting loopt via de afdeling Communicatie. Denk bijvoorbeeld aan de provinciale website, de advertenties in de weekbladen en het zogenaamde doelgroepenoverleg.

Voorbeeldgedrag van de eigen organisatie, maar ook positieve voorbeelden van bedrijven brengen wij regelmatig onder de aandacht van een breed publiek, via internet, nieuwsbrieven en media. Wij zijn helder en transparant over de wijze waarop wij handhaven, we handhaven op vastgestelde, uniforme wijze en dragen deze intern en extern uit op alle niveaus.

Subsidieverlening kan o.a. plaatsvinden ter stimulering van het toepassen van innovatieve methoden. De afweging om tot subsidieverlening over te gaan ligt primair bij de betreffende beleidsafdeling het bestuur daarin te adviseren.

In geval van conflicten, tussen burgers en/of bedrijven onderling of met de provinciale overheid, aangaande ons taakveld die niet eenduidig op basis van wet- en regelgeving zijn op te lossen, zullen wij trachten met behulp van mediation partijen tot elkaar te brengen. De methodiek van mediation wordt echter in beginsel niet ingezet bij eenduidige overtreding van wet- en regelgeving.

De keuze tussen de bovengenoemde middelen die kunnen worden ingezet is afhankelijk van de volgende criteria:

- 1 Risico's afgeleid uit de probleemanalyse van de handhaving van de provincie Noord-Holland.
- 2 Analyse van het naleefgedrag met betrekking op de meetbare doelstellingen.
- 3 Gewenst effect, we streven naar een schoon, veilig en duurzaam Noord-Holland en
- 4 Kosten - baten analyse.

De keuze voor een bepaald middel kan voor een bepaalde periode gelden. Middelen kunnen naast elkaar of opvolgend ingezet worden om het meest optimale effect te bereiken op het naleefgedrag.

Ad 1 Met de probleemanalyse is inzicht verkregen waar de grootste risico's bestaan bij niet-handhaven. Bij deze analyse is strikt gekeken naar het effect van het instrument handhaving. Thema's die door handhaving minder te beïnvloeden zijn, bijvoorbeeld energie en verkeer, kunnen wellicht wel door overige instrumenten beter te beïnvloeden zijn. Bij de thema's die uit de probleemanalyse als prioriteit naar voren komen zullen in principe alle overige middelen toegepast worden. Dus naast handhaving ook vergunningverlening, voorlichting en communicatie en daar waar mogelijk subsidieverlening en mediation.

Subsidieverlening en mediation zijn alleen als maatwerk toe te passen in specifieke gevallen.

Ad 2 Sectoren en branches waar een slecht naleefgedrag wordt geconstateerd worden onderworpen aan een analyse. Deze analyse is volgens de methode van de 'Tafel van elf'.

De 'Tafel van elf' is een samenhangende opsomming van gedragswetenschappelijke variabelen, dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Het is een methode die door het Ministerie van Justitie wordt ontwikkeld en uitgedragen.

De uitkomst van deze analyse geeft belangrijke informatie voor het ontwikkelen van beleid ter verbetering van het naleefgedrag en met welke middelen dit het best kan plaatsvinden. Onbekendheid met de juiste wet- en regelgeving zal bijvoorbeeld leiden tot de inzet van gerichte voorlichting bij de doelgroep. Blijkt de geringe pakkans de onderliggende oorzaak te zijn van het slechte naleefgedrag, dan zal het instrument handhaving meer van toepassing zijn. Het naleefgedrag is in eerste instantie de aanleiding voor de inzet van overige middelen en dan vooral de achterliggende oorzaak waarom het naleefgedrag zo slecht is.

De analyse van het naleefgedrag dient een belangrijke schakel te zijn bij de evaluatie van de controlegegevens.

Ad 3 Bij de inzet van de middelen dient dit altijd het uitgangspunt te zijn. Hiertoe is monitoring en evaluatie van het naleefgedrag van belang. Daar waar de risico's het hoogst zijn en/of een onomkeerbaar effect hebben worden de middelen het eerst ingezet.

Ad 4 Vooraf aan de inzet van de middelen dient altijd een afweging te hebben plaatsgevonden wat de verwachte winst is van de inspanningen. De winst is in deze context de verbetering van het naleefgedrag in percentages. De financiële lasten van de inspanningen kunnen vergeleken worden met de te verwachten verbetering van het naleefgedrag. Door het naleefgedrag na de gepleegde inspanningen te meten is het inzichtelijke of de inspanningen ook het gewenste effect hebben gehad. Met behulp van deze ervaringscijfers kunnen toekomstige inspanningen beter afgewogen worden.

4 Bestrijding milieucriminaliteit

Milieucriminaliteit betreft het herhaaldelijk, opzettelijk en systematisch handelen in strijd met de milieuregelgeving, vaak in combinatie met het plegen van commune (algemene) delicten. Kenmerkend is ook het georganiseerd verband en het bovenregionale of zelfs internationale karakter. Veelal is sprake van onherstelbare

schade aan het milieu en (dreigend) gevaar voor de volksgezondheid. In de meeste gevallen vormen bedrijfs-economische motieven de aanleiding voor crimineel handelen. Milieucriminaliteit heeft zich de afgelopen jaren ook in Noord-Holland gemanifesteerd. Het ging dan vooral om zaken waarin illegaal en op grote schaal afval en grond werden verwerkt en verwijderd. De provincie Noord-Holland onderkent het belang van bestrijding van milieucriminaliteit en heeft daarom in 1997 een team milieucriminaliteit opgericht. Dit team heeft als taak om inzicht te verschaffen in de omvang van milieucriminaliteit, de bestrijding van milieucriminaliteit en het ondersteunen van de units bij het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken. Zij doet dit op basis van binnen de organisatie beschikbare informatie en informatie van handhavingpartners. Veelal wordt samengewerkt met politie, justitie en andere handhavingpartners.

5 Samenwerking

De nota 'Glashelder en Glashard' is bedoeld om de handhaving van regels door de provincie Noord-Holland transparant te maken. Het vaststellen en handelen conform een nalevingstrategie heeft in het kader van de professionalisering van de handhaving een verplicht karakter. Dit betekent dat alle bestuurlijke handhaving-organisaties aan deze eis moeten voldoen. Dit bevordert natuurlijk eenduidigheid in het overheids-optreden.

Om deze professionalisering echter provinciebreed vorm te geven is, gelet op de complexiteit van wet- en regelgeving en de vele betrokken overheidsinstanties, in veel gevallen samenwerking en afstemming tussen deze partners noodzakelijk.

De afgelopen jaren is veel bereikt in samenwerking op het gebied van handhavingstaken en ligt er een belangrijk netwerk van partners. Op basis van een provinciebrede bestuursovereenkomst hebben deze partners zich gecommitteerd om nadrukkelijk op diverse fronten met elkaar op te trekken en samen te werken. Jaarlijks vindt er een management- en een bestuursconferentie plaats waar toekomstige ontwikkelingen worden besproken en waar afspraken over de aanpak van milieuproblemen in een gezamenlijk handhavingprogramma worden vastgelegd. Zo worden werkwijzen en uitvoering van taken afgestemd en gezamenlijke handhavingprojecten uitgevoerd.

Om alle taken naar behoren uit te kunnen voeren en een doelmatige aanpak daarbij te bevorderen heeft er schaalvergroting plaats gevonden. Op aandringen en door middel van stimuleringsmaatregelen vanuit de provincie zijn er regionale milieudiensten ontstaan. Inmiddels hebben vele, overwegend kleinere gemeenten hun milieutaken ondergebracht bij deze gezamenlijke diensten.

Geconcludeerd kan worden dat een verder gaande, professionele manier van samenwerking een meer effectieve en efficiënte aanpak van de handhavingstaken oplevert.

Daarnaast is een breder draagvlak ontstaan om gezamenlijk in te spelen op toekomstige ontwikkelingen, zoals:

- een integrale benadering bij het nemen van besluiten, één loket voor de klant, één omgevingsvergunning;
- een transparante overheid waarbij internet een platform wordt voor een breed spectrum aan informatie en diensten;
- een vermindering van de lastendruk door het stellen van minder regels, digitalisering van dienstverleningsprocessen, maar ook meer bedrijfsverantwoordelijkheid door het stellen van doelvoorschriften.

Op basis van de meerjaren visie, vastgesteld tijdens de bestuursconferentie van oktober 2006, zal verder worden gediscussieerd en gezamenlijk richting worden gegeven aan de wijze waarop die ontwikkelingen binnen onze provincie vorm krijgen.

De provincie als regisseur

Binnen deze samenwerking en de ontwikkeling daarvan speelt de provincie de rol van regisseur. Een rol die verschillende aspecten in zich heeft. Zo kan dit een initiërende, faciliterende, partner of organiserende rol zijn. Maar de provincie heeft daarbij ook een sturende rol met controlerende en sanctionerende taken. Als regisseur geeft de provincie dus op verschillende wijze invulling aan die rol.

Na het grotendeels opheffen van de regionale servicepunten heeft de provincie een belangrijke rol gekregen in de onderlinge en landelijke informatie-uitwisseling en afstemming van de samenwerking. Wij doen dit onder andere door middel van het organiseren en/of stimuleren van:

- 1 Ambtelijke en bestuurlijke provinciebrede conferenties.
- 2 Thematische overleggen (provinciebrede of bovenlokaal).
- 3 Operationele overleggen en
- 4 Klankbordgroepen.

Daarbij beheren wij een databank van contactpersonen.

Bestuursovereenkomst milieuhandhaving Noord-Holland

In ons streven naar effectieve en efficiënte handhavingssamenwerking is op 1 juli 2005 één bestuursovereenkomst voor alle handhavende organisaties in Noord-Holland afgesloten met een looptijd van 6 jaar. Centraal hierbij staat dat samenwerking dient plaats te vinden waar deze meerwaarde oplevert of goedkoper is.

Professionalisering van de handhaving

Het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer verplichtte alle bestuurlijke handhavingpartners te voldoen aan de in het 'Besluit kwaliteitseisen handhaving

milieubeheer' gestelde kwaliteitscriteria voor professionele handhaving.

Wij hebben als taak toe te zien op de implementatie en borging van deze kwaliteitscriteria bij onze partners en hebben hierin een controlerende en indien noodzakelijk ook een sanctionerende rol. De provincie Noord-Holland stimuleert hierbij het ontstaan en de ontwikkeling van regionale milieudiensten.

Interprovinciale samenwerking

Ook met andere provincies, de rijksoverheid en in Europees verband wordt afgestemd over de uitvoering van de handhavingstaken.

Tussen de provincies onderling vindt afstemming over de handhavingaanpak plaats binnen de IPO werkgroep Handhaving en de IPO werkgroep regie. Deze afstemming is vooral gericht op nieuwe ontwikkelingen op dit gebied en het uitwisselen van ervaringen. Eenduidige handhavingmethodes worden ontwikkeld en waar nodig gezamenlijke standpunten geformuleerd op het gebied van beleid. Ook worden via het IPO de handhavingrapportages voor de Tweede kamer vormgegeven en gebundeld.

Voor de provincie Noord-Holland zijn de meerwaarde, het verhogen van efficiency en het praktische gehalte voor de inzet in deze werkgroepen. De provincie zal zich hiervoor inspannen en hierop kritisch blijven.

Europa

'Europa' heeft in toenemende mate invloed op ons land. Veel wet- en regelgeving wordt voor een belangrijk deel bepaald door Europese regels (zowel rechtstreeks werkende regels, als omgezet in de nationale wet- en regelgeving). Bij het uitvoeren van de controlerende taken vindt afstemming tussen de diverse handhavinginstanties plaats in Europees verband. Dat gebeurt binnen het zogenaamde IMPEL-netwerk. De provincie Noord-Holland is in dit netwerk vertegenwoordigd.

Bijlage 1 Controlevormen bij het uitoefenen van toezicht

Afhankelijk van het na te streven handhavingdoel wordt bij het uitoefenen van toezicht gekozen uit diverse vormen van controle, zoals:

Periodieke (her)controles

Controles die met zekere regelmaat moeten worden uitgevoerd om het naleefgedrag minimaal op aanvaardbaar risiconiveau te behouden bij alle inrichtingen en niet-inrichtinggebonden activiteiten waarbij kans op een overtreding bestaat met milieugevolgen in de risicogroepen hoog en gemiddeld.

Een periodieke (her)controle is een controle die volgens planning wordt uitgevoerd en een vooraf bepaald doel heeft, bijv. het onderhoud van milieuvorzieningen.

De controlefrequentie is gebaseerd op het in de prioriteitenstelling bepaalde handhavingniveau. Bij het bepalen van de prioriteiten worden inrichtingen en niet-inrichtinggebonden taken ingedeeld in 3 niveaus t.a.v. de milieurisico's n.l. hoog, gemiddeld en laag.

Ketentoezicht

Controles bij inrichtingen en niet-inrichtingen in de hoogste risicogroep, waarbij de stromen in beeld gebracht worden. Dit ketentoezicht kan zowel betrekking hebben op een product als een afvalstof. Deze vorm van toezicht brengt de zwakke schakels in de keten duidelijk in beeld. Toekomstige handhaving kan hierop geconcentreerd worden, al dan niet thematisch. Bij ketentoezicht is vaak sprake van meerdere bevoegde handhavinginstanties. Goede externe afstemming is noodzakelijk en bevordert tevens de integrale handhaving.

Integrale of diepte onderzoeken

Algehele controle van een inrichting of niet-inrichtinggebonden activiteit op de naleving van de relevante wet- en regelgeving toegepast bij inrichtingen en niet-inrichtinggebonden taken in de hoogste risicogroep waarop meerdere wetten op gebied van bijv. ruimtelijke ordening, milieu en veiligheid van toepassing zijn of waarbij meerdere overheden samenwerken.

Integrale controles worden uitgevoerd binnen een inrichting of niet-inrichtinggebonden activiteit waarbij alle relevante wetgeving op de naleving wordt gecontroleerd. Doordat aan integrale controles diverse disciplines deelnemen kan de handhaving meer sluitend zijn. Deze vorm van toezicht wordt bij de meer complexe controleobjecten uitgevoerd op projectmatige basis.

Quickscans of gerichte controles

Quickscans worden uitgevoerd op een bepaald aspect van de vergunning of wetgeving, bijv. bij alle bedrijven met opslagen van gevaarlijke stoffen de naleving van de betreffende CPR-richtlijn. Voordeel van gerichte

controles is dat deze projectmatig kunnen worden voorbereid en uitgevoerd. De stand van zaken binnen de gecontroleerde sector/branche is duidelijk en de resultaten zijn onderling min of meer vergelijkbaar. De quickscan wordt toegepast bij inrichtingen en niet-inrichtinggebonden activiteiten uit de risicogroep gemiddeld en laag.

Quickscans of gerichte controles kunnen ook worden uitgevoerd op ad hoc basis als zich plotseling een probleem heeft voorgedaan waarvan het vermoeden bestaat dat dit ook bij andere bedrijven/inrichtingen kan spelen. Quickscans kunnen ook telefonisch of schriftelijk worden uitgevoerd gevolgd door een representatieve steekproef.

Noodzaak voor het uitvoeren van quickscans bestaat als in korte tijd inzicht moet worden gevormd ten aanzien van enige aspecten in een branche

Incidentele controles

Incidentele controles worden uitgevoerd naar aanleiding van algemene of gerichte klachten en naar aanleiding van meldingen van de bedrijven over ongewone voorvallen. Deze categorie controles kan niet gepland worden en kan in principe bij alle risicogroepen voorkomen. In de provincie is hiervoor de milieuklachten-telefoon ingericht (7X24 uur bereikbaar).

Thema- of branchecontroles

Deze omvatten het controleren op een beperkt aantal (kern)voorschriften van een gehele branche of een bepaald thema bij verschillende branches.

Met deze vorm van controle krijgt men enerzijds snel inzicht in het naleefgedrag van een gehele branche t.a.v. de meest relevante (kern)voorschriften. Anderzijds is het algemene naleefgedrag t.a.v. een bepaald thema in verschillende branches snel in beeld te brengen. Deze bevindingen kunnen weer aanleiding geven voor inzet van overige handhavingmiddelen. Deze vorm van controle wordt toegepast bij inrichtingen en niet-inrichtinggebonden activiteiten uit de risicogroepen gemiddeld en laag.

Voorlichting en schriftelijke rapportage

Toezichthoudende ambtenaren hebben ook een voorlichtende en adviserende taak, maar uitsluitend ten aanzien van de naleving van de wet- en regelgeving. Daarnaast is de bereikbaarheid per telefoon, e-mail en brief en de aanwezigheid in persoon van toezichthoudende ambtenaren bij de inrichtingen en niet-inrichtinggebonden activiteiten van groot preventief belang. Dit geldt algemeen voor alle risicogroepen. De provincie maakt zich hiermee duidelijk zichtbaar voor de samenleving. In het klantenhandvest van de provincie is opgenomen, dat van alle controles, meldingen en klachten een schriftelijke rapportage wordt opgemaakt en binnen een bepaalde termijn wordt afgehandeld.

Administratieve controles

Door het beoordelen van de administratie (financiële administratie, afvalstoffen, grondstoffen, registratie, vergunningen, beschreven procedures,) van een inrichting of niet-inrichtinggebonden activiteit kan snel een inzicht worden verkregen in de milieurelevante risico's van de inrichting. Deze vorm wordt het meest toegepast bij inrichtingen en niet-inrichtinggebonden activiteiten uit de hoogste risicogroep.

Onderzoek en verificatie

Grote bedrijven (in AMvB aangewezen) zijn verplicht milieujaarverslagen te maken en deze moeten door het bevoegd gezag worden beoordeeld en gevalideerd. Dit geeft een zekere indruk van de mate waarin de wetgeving wordt nageleefd. Deze bedrijven komen in alle risicogroepen voor.

Onderdeel van het milieujaarverslag zijn bijv. emissiemetingen: het bepalen van de concentratie gasvormige componenten, stof of geur en diverse emissierelevante parameters in rook- of afgassen. Deze metingen worden uitgevoerd ter controle van de in de vergunning opgenomen emissievoorschriften (handhaving) of als onderzoeksmeting voor vergunningverlening ter bepaling van de in de vergunning op te nemen emissie-eisen.

De noodzaak van onderzoek en verificatie van door de bedrijven ingezonden informatie valt hier ook onder.

Audit

Bij een milieuzorgsysteem dat al dan niet gecertificeerd is volgens ISO 14.001 of EMAS hoort een controle met behulp van interne en externe audits. Audits gaan na of in de praktijk volgens de vastgestelde wet- en regelgeving wordt gewerkt en of de milieuzorgsystemen adequaat werken als zelfregulering-instrument.

Deze vorm van controle vindt over het algemeen plaats bij inrichtingen en niet-inrichtinggebonden activiteiten in de risicogroep gemiddeld.

Vliegen en varen

Vluchten en vaarten worden met enige regelmaat uitgevoerd en hebben betrekking op alle risicogroepen. Bepaalde controles zijn moeilijk uitvoerbaar vanaf de grond, bijv. bij slechte bereikbaarheid van het terrein.

Bepaalde zaken als illegale lozingen, dumpen van afval, afvalbranden, illegale bouwwerkzaamheden en vrije velddelicten zijn vanuit de lucht gemakkelijker waarneembaar.