

## **mogelijkheden voor lastenluwe(re) handhaving**

### **betreft**

onderzoek naar de oorzaken van ervaren handhavinglasten door ondernemers

### **versie**

D 1.2

### **datum**

9 juni 2015

### **opdrachtgever**

Actal  
Wijnhaven 26  
2511 GA DEN HAAG  
contact P.T. van der Hofstede  
telefoon 070-3108677  
mobiel 06-29577358  
telefax 070-3108679  
e-mail p.t.vanderhofstede@actal.nl  
internet www.actal.nl

### **adviseur**

DLV glas & energie  
postbus 263  
2670 AH Naaldwijk  
contact Gelista Alicaris  
telefoon 0174-282828  
mobiel 06-53393552  
telefax 0174-282820  
e-mail g.alicaris@dlvge.nl  
internet www.dlvge.nl

project 14-0046



## inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>4</b>
<b>1 INLEIDING</b> .....	<b>7</b>
1.1 adviesaanvraag.....	7
1.2 aanpak .....	7
1.3 leeswijzer .....	8
<b>2 ACHTERGRONDEN GLASTUINBOUW</b> .....	<b>9</b>
2.1 glastuinbouw .....	9
2.2 wet- en regelgeving.....	10
2.2.1 milieu .....	10
2.2.2 arbeid.....	10
2.2.3 omgeving .....	11
2.3 handhavende organisaties.....	11
2.3.1 rijksinspecties .....	12
2.3.2 regionale uitvoeringsdiensten .....	14
2.3.3 waterschappen .....	17
<b>3 ANALYSE OORZAKEN ERVAREN HANDHAVINGSLASTEN</b> .....	<b>19</b>
3.1 beoordelingskader .....	20
beleidsketen.....	20
3.2 schakel: beleid (wet- en regelgeving) .....	21
3.2.1 proportionaliteit van de regels.....	21
3.2.2 rechtsonzekerheid door moeilijk naleefbare wet- en regelgeving .....	23
3.2.3 regelmatig wijzigende regelgeving .....	25
3.3 schakel: uitvoering .....	26
3.4 schakel: handhaving .....	28
3.4.1 risicoanalyse op sectorniveau in plaats van bedrijfsniveau.....	28
3.4.2 onnodige handhavingseisen .....	30
3.4.3 niet proportioneel .....	32
3.4.4 additionele eisen.....	37
3.4.5 deskundigheid.....	38
3.4.6 bejegening .....	39
3.4.7 gebrekkige voorbereiding.....	40
<b>4 CASUS</b> .....	<b>42</b>
4.1 casus 1, veranderende wetgeving.....	42
4.1.1 inleidende beschrijving .....	42
4.1.2 de controle .....	42
4.1.3 analyse .....	43
4.1.4 conclusies .....	44
4.1.5 aanbevelingen .....	44
4.2 casus 2, branche-eigen certificaten .....	45
4.2.1 branche-eigen certificaten.....	45
4.2.2 huidig gebruik van certificaten bij handhavende organisaties .....	48
4.2.3 analyse .....	49
4.2.4 conclusie en aanbevelingen.....	50
<b>5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN GLASTUINBOUW</b> .....	<b>52</b>
5.1 conclusies .....	52
5.2 aanbevelingen.....	54
<b>6 SECTOR OVERSTIJGENDE BEVINDINGEN</b> .....	<b>57</b>
6.1 schakel: beleid (wet- en regelgeving) .....	57
6.2 schakel: uitvoering .....	58
6.3 schakel: handhaving .....	59
6.4 sectoroverstijgende conclusies en aanbevelingen .....	62
<b>BIJLAGE A SELECTIE GLASTUINBOUWBEDRIJVEN</b> .....	<b>64</b>



# glas & energie

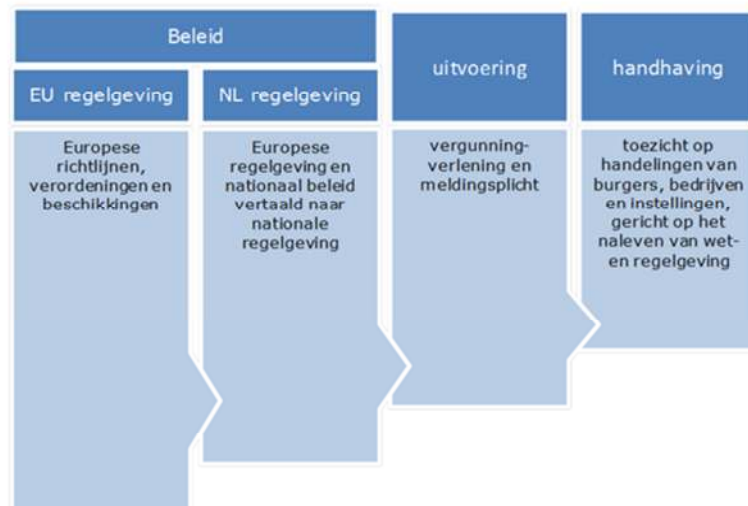
<b>BIJLAGE B</b>	<b>TELEFONISCHE INTERVIEWS .....</b>	<b>67</b>
<b>BIJLAGE C</b>	<b>BEDRIJFSBEZOEKEN.....</b>	<b>70</b>
<b>BIJLAGE D</b>	<b>HANDHAVENDE ORGANISATIES .....</b>	<b>72</b>
<b>BIJLAGE E</b>	<b>VERSLAGEN .....</b>	<b>74</b>
<b>BIJLAGE F</b>	<b>LITERATUURONDERZOEK .....</b>	<b>82</b>

## samenvatting

De minister van Economische Zaken heeft Actal op 6 mei 2014 gevraagd om te adviseren over mogelijkheden om handhaving lastenluw(er) te maken. Op basis van deze adviesaanvraag heeft Actal op 9 juli 2014 opdracht gegeven aan DLV om een onderzoek te verrichten naar lastenluwere handhaving (inclusief toezicht) met een focus op MKB-ondernemers.

Het onderzoek is gestart vanuit één specifieke sector, de glastuinbouw, waarbij de MKB-ondernemer centraal staat. Met 75 MKB-ondernemers zijn gesprekken gevoerd om een beeld te krijgen tegen welke handhavinglasten ondernemers in de glastuinbouw aanlopen en welke 'best practices' van lastenluwere handhaving er in die sector bestaan. Deze ervaren handhavinglasten zijn gerelateerd aan de schakels in de beleidsketen: de schakel beleid (wet- en regelgeving), uitvoering (vergunningverlening) en handhaving.

De beleidsketen



De bevindingen zijn vervolgens gevalideerd met departementen, de Inspectieraad en de handhavende organisaties. Daarna zijn de bevindingen uit de glastuinbouw verbreed door middel van literatuuronderzoek en door ze voor te leggen aan vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, handhavende instanties en de wetenschap. Dit heeft geleid tot sectoroverstijgende aanbevelingen.

### glastuinbouw

De sector glastuinbouw is gekozen als opstap naar bredere toepassing van lastenluwere handhaving omdat deze sector uit veel middelgrote en kleine ondernemingen bestaat. Voor middelgrote en kleine ondernemingen is handhaving relatief meer belastend dan voor het grootbedrijf. Daarnaast hebben bedrijven in deze sector te maken met geïmplementeerde EU-regelgeving in de domeinen landbouw, milieu, het sociale domein en (brand)veiligheid, zodat de Europese component in dit onderzoek is meegenomen. Tot slot is de omvang van de sector aanzienlijk. Het bestaat uit ca. 3.500 bedrijven met een gezamenlijke omzet van circa 6,5 miljard euro.

Nederland wordt in de wereld gezien als een toonaangevend land op het gebied van glastuinbouw. In Europa heeft Nederland de hoogste zelfvoorzieningsgraad op het gebied van groente (bijna 200%): er wordt bijna 2x zoveel geproduceerd als geconsumeerd. Het Nederlandse aandeel in de totale wereldexport van pot- en perkplanten bedraagt 52% van



de EU-handel in bloemkwekerijplanten/potplanten. Nederland heeft een duidelijke voorsprong op andere productielanden door de aanwezigheid van kennis. Dit omvat het gehele gebied vanaf het onderwijs en onderzoek, door onder andere Wageningen Universiteit, naar de toeleverende industrie die over de gehele wereld kassen en technische oplossingen realiseert, tot aan de primaire productie qua kwaliteit, niche en de kennis van plantfysiologie en productietechnieken.

## **handhavende organisaties**

De geïnterviewde ondernemers hebben knelpunten aangegeven bij handhaving door Inspectie SZW, omgevingsdiensten en waterschappen. Er zijn geen knelpunten over de NVWA geconstateerd op het gebied van regeldruk door handhaving. In de glastuinbouw vinden nagenoeg geen controles plaats door ILT.

De bezochte bedrijven zijn gevestigd in verschillende regio's en behoren daardoor toe aan verschillende Omgevingsdiensten.

## **best practice**

- ◇ Het eerste contactmoment tussen handhaver en ondernemer is veelal bepalend voor de sfeer waarin een gesprek plaatsvindt. Een open opstelling van de handhaver, waaruit interesse in het bedrijf en inlevingsvermogen van de bedrijfsproblematiek blijkt, leidt tot wederzijds respect. Bewustwording en naleefgedrag zal hierdoor vergroten.
- ◇ Bij overtredingen is het van belang de ondernemers te informeren over de te nemen maatregelen. Een goede uitleg van het effect van de overtreding en het gezamenlijk zoeken naar oplossingen, vergroot de medewerking van de ondernemer. Goede voorlichting en goede communicatie leiden tot meer bewustwording en beter naleefgedrag.
- ◇ Bij een bezoek, aangekondigd of onaangekondigd, wordt het doel uitgelegd en de tijd die nodig is. Indien de ondernemer geen tijd heeft, worden alleen de dan noodzakelijke onderdelen gecontroleerd en wordt een vervolfbezoek afgesproken voor de onderdelen die niet acuut zijn. De ondernemer kan tijd vrij maken voor het controlebezoek, zich beter voorbereiden en informatie van tevoren klaarleggen. Het bezoek kan op die manier efficiënter verlopen.

## **conclusies en aanbevelingen**

De conclusies uit het onderzoek in de glastuinbouw komen overeen met de ervaringen in andere sectoren. Wel zijn twee specifieke punten uit andere sectoren genoemd die niet in de glastuinbouw naar voren kwamen. Het betreft handhavingslasten die terug te voeren zijn op Europese regelgeving (schakel beleid) en de beoordeling van de gelijkwaardigheid van alternatieve maatregelen bij verplichte en erkende maatregelen (schakel uitvoering).

Alle respondenten vinden het logisch dat navolging van de regels wordt gecontroleerd en hebben dan ook geen moeite met het feit dat er controles moeten worden uitgevoerd. Van de in het totaal 183 op- en aanmerkingen in de glastuinbouw, betrof de helft van de respons positieve ervaringen en de andere helft knelpunten.

In deze samenvatting zijn de belangrijkste aanbevelingen opgenomen. De aanbevelingen zijn gerangschikt naar hun herkomst uit regelgeving, uitvoering of handhaving.

### *schakel: beleid (wet- en regelgeving)*

- ◇ Bij wijzingen in regelgeving moet de mogelijkheid geboden worden voor een verlengde begunstigingstermijn wanneer de wijzigingen knellend kunnen zijn voor bestaande bedrijven.
- ◇ Onderzoek de mogelijkheden of bij gewijzigde regelgeving ontheffing kan worden verleend aan bepaalde investeringen tot het moment van vervangingsinvesteringen.



# glas & energie

## *schakel: uitvoering*

Ondernemers uit de sectoren rubber en kunststof, metaal en bouw ondervinden wel handhavingslasten die ten dele zijn terug te voeren op uitvoering. Daarbij gaat het bij de verplichte maatregelen om de discussie tussen ondernemer en uitvoerder over de beoordeling van de gelijkwaardigheid van alternatieve maatregelen voorafgaand aan vergunningverlening. Bij erkende maatregelen gaat het om de discussie tussen ondernemer en handhaver over de beoordeling van de gelijkwaardigheid van alternatieve maatregelen, dus na vergunningverlening.

- ◇ Maak mogelijk dat niet alleen het bevoegd gezag, maar ook een individueel bedrijf de gelijkwaardigheidscommissies kan raadplegen.

## *schakel: handhaving*

- ◇ In de omgevingsdienst NL dient een aantal zaken afgestemd te worden, zodat handhavingsverschillen tussen RUD's beperkt worden en specifieke kennis beter uitgewisseld wordt. Ook kunnen Best Practices worden geïdentificeerd en breder toegepast. Dit kan door in de Landelijke toezichthoudersdagen omgevingsdiensten te focussen op problematiek op sectorniveau en daarbij aandacht te geven aan handhavingsstrategieën, eenduidige interpretatie, specifieke knelpunten en sector kennis. Dit moet leiden tot een betere voorbereiding door de handhaver, een helderder inschatting van risico's, gelijke werkwijzen en kortere procedures.
- ◇ Zorg ervoor dat bij inspectie aan de ondernemer helder en kort kan worden uitgelegd welke reden het bezoek heeft en vooral welke risico's de geconstateerde overtredingen inhouden met betrekking tot het onderliggende beleid. Hiermee wordt niet bedoeld op het herhalen van de regels of op een risico van boete, maar op het effect van de overtreding op de omgeving. Een ondernemer zal hierdoor eerder begrip krijgen voor de situatie en voortvarender maatregelen uitvoeren. Door meer begrip van de ondernemer zal de medewerking verbeteren en de procedure korter zijn.
- ◇ Zorg voor een goede onderlinge afstemming tussen handhavers van verschillende handhavende organisaties, zodat de maatregelen die genomen moeten worden altijd gelijk zijn.
- ◇ Waarborg dat bedrijven ook op een andere wijze dan bezwaar en beroep, interpretatieverschillen met het bevoegd gezag kunnen oplossen. Bezwaar en beroep brengen hoge kosten met zich mee. Daarbij wordt bezwaar vaak aangemerkt bij de handhavende instantie zelf (weliswaar bij een ander onderdeel) waardoor voor ondernemers de indruk bestaat dat het bezwaar niet onpartijdig wordt beoordeeld. Daarbij is de ondernemer niet zeker van een anonieme behandeling. Dit bijeen werkt sterk drempelverhogend voor de ondernemer om bezwaar aan te tekenen bij een beslissing van de handhaver. Bedrijven hebben behoefte aan een onafhankelijke partij die kan adviseren bij discussies tussen bedrijven en de overheid.

## 1 inleiding

### 1.1 adviesaanvraag

De minister van Economische Zaken heeft Actal op 6 mei 2014 gevraagd om te adviseren over mogelijkheden om handhaving lastenluw(er) te maken. Op basis van deze adviesaanvraag heeft Actal op 9 juli 2014 opdracht gegeven aan DLV om een onderzoek te verrichten naar lastenluwere handhaving (inclusief toezicht) met een focus op MKB-ondernemers.

### 1.2 aanpak

Het onderzoek is gestart vanuit één specifieke sector, de glastuinbouw, waarbij de MKB-ondernemer centraal staat. Met deze ondernemers zijn gesprekken gevoerd om een beeld te krijgen tegen welke handhavingslasten ondernemers in de glastuinbouw aanlopen en welke 'best practices' van lastenluwere handhaving er in die sector bestaan. Deze ervaren handhavingslasten zijn gerelateerd aan de schakels in de beleidsketen: de schakel beleid (wet- en regelgeving), uitvoering (vergunningverlening) en handhaving. De bevindingen zijn vervolgens gevalideerd in gesprekken met departementen en handhavende instanties. Daarna zijn de bevindingen uit de glastuinbouw verbreed door middel van literatuuronderzoek en door ze voor te leggen aan vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, handhavende instanties en de wetenschap. Dit heeft geleid tot sectoroverstijgende aanbevelingen.

De sector glastuinbouw is gekozen als opstap naar bredere toepassing van lastenluwere handhaving omdat deze sector uit veel middelgrote en kleine ondernemingen bestaat. Voor middelgrote en kleine ondernemingen is handhaving relatief meer belastend dan voor het grootbedrijf. Daarnaast hebben bedrijven in deze sector te maken hebben met geïmplementeerde EU-regelgeving in de domeinen landbouw, milieu, het sociale domein en (brand)veiligheid, zodat de Europese component in dit onderzoek is meegenomen. Tot slot is de omvang van de sector aanzienlijk. Hij bestaat uit ca. 3.500 bedrijven met een gezamenlijke omzet van circa 6,5 miljard euro. In hoofdstuk 2.1 wordt de sector glastuinbouw verder beschreven.

Om een goede doorsnede te krijgen van de diversiteit aan glastuinbouwbedrijven, is een selectie gemaakt op basis van diverse criteria zoals teelt, bedrijfsmiddelen en vestigingsplaats (zie 1). In totaal zijn in het onderzoek 75 glastuinbouwbedrijven telefonisch benaderd en 16 bedrijven bezocht. Tijdens de telefonische inventarisatie is gevraagd naar de ervaringen met de diverse handhavers en zijn deze ervaringen per handhaver en wetgeving samengevoegd (zie bijlage B). Na analyse van de telefonische inventarisatie zijn hieruit 16 bedrijven geselecteerd, om hun respons verder uit te diepen (zie bijlage C).

De respons vanuit de telefonische interviews en de bezoeken is geanonimiseerd en geclusterd naar wetgeving en handhavende organisatie. Op basis van deze bevindingen is in interviews een reactie gevraagd aan een selectie van handhavende organisaties (zie bijlage D).

De glastuinbouw heeft te maken met een breed scala aan regelgeving en is vanwege die breedte een zeer geschikt uitgangspunt voor het veralgemeniseren van de resultaten. De glastuinbouw overlapt qua regelgeving andere MKB sectoren op veel vlakken. De respons van de ondernemers is gecombineerd met die van de handhavende organisaties en vervolgens geanalyseerd, gebruikmakend van de beleidsketen. Aan de hand van koppeling aan de schakels in de beleidsketen zijn de individuele signalen op een hoger aggregatieniveau gezet, zodat dit de verbreding naar andere sectoren mogelijk maakt.

Uiteindelijk is het doel te komen tot uitspraken over lastenluwe handhaving MKB-breed. De bij de glastuinbouw niet relevante regelgeving waarmee andere MKB sectoren wel te maken hebben en die leiden tot afwijkende of aanvullende resultaten met betrekking tot regeldruk, beperkt zich tot (internationaal) transport (ILT) en horeca (NVWA).

Tenslotte is het rapport ter verificatie voorgelegd aan de handhavende organisaties, de Inspectieraad en de departementen.

### **1.3 leeswijzer**

Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten, is de informatie waarop de analyses zijn gebaseerd hoofdzakelijk weergegeven in de bijlagen. De rode draad in het rapport is de analyse van de informatie en het komen tot aanbevelingen.

In hoofdstuk 1 is de adviesaanvraag en de aanpak om tot het gewenste resultaat te komen opgenomen. De aanpak is met name verdeeld in het verzamelen van informatie (er wordt verwezen naar de bijlagen) en de methode van analyse (wordt beschreven en uitgewerkt in hoofdstuk 3).

Om de analyse te kunnen volgen en begrijpen voor een breed scala aan lezers, zijn in hoofdstuk 2 diverse achtergronden gegeven. Voor zowel de glastuinbouw (§ 2.1), de betreffende wet- en regelgeving (§ 2.2) en de handhavende organisaties (§ 2.3) is in separate paragrafen de achtergrond geschetst. Informatie over branche-eigen informatie is in § 4.2.1 opgenomen, omdat hun effect op de regeldruk in dat hoofdstuk ook verder geanalyseerd wordt.

De analyse van de verzamelde informatie is opgenomen in hoofdstuk 3. Als eerste is de wijze van analyse weergegeven, het kader waarmee uiteindelijk de conclusies naar een hoger aggregatieniveau zijn getild. In de daarop volgende paragrafen is steeds een gedeelte van de methode ingevuld met de geanalyseerde gegevens. Bij de analyse is steeds een knelpunt gesignaleerd en met voorbeelden uitgewerkt, waarbij zowel het gezichtspunt van de ondernemer als van de handhavende organisatie is verwerkt.

Ter illustratie zijn in hoofdstuk 4 in aparte paragrafen, twee casussen uitgewerkt. Deze casussen laten zien hoe de geanalyseerde problematiek uit hoofdstuk 3 naar voren komt en laten ook zien hoe er ingegrepen kan worden om de regeldruk in deze casussen te verminderen.

In hoofdstuk 5, zijn conclusies uit de analyse getrokken en zijn er aanbevelingen opgesteld ter vermindering van de regeldruk.

Het onderzoek is verricht in de glastuinbouw als opstap naar sectoroverstijgende bevindingen, om uiteindelijk te komen tot sectoroverstijgende mogelijkheden voor lastenluwere handhaving. Dit staat beschreven in hoofdstuk 6.



## 2 achtergronden glastuinbouw

### 2.1 glastuinbouw

De glastuinbouw in Nederland is sterk geconcentreerd in de drie Greenports: Westland/Oostland, Aalsmeer e.o. en Venlo e.o. en heeft een oppervlaktebenutting van ca. 10.000 ha<sup>1</sup>. Westland/Oostland is nog altijd het belangrijkste concentratiegebied. De sector onderscheidt zich binnen de gehele agrarische sector door een hoge kapitaalsdruk per m<sup>2</sup> grondoppervlak vanwege de toepassing van hoogwaardige techniek binnen een beschermde omgeving (kassen).

De glastuinbouw levert een bijdrage aan het Bruto Binnenlands Product van ca. 1,9 %<sup>2</sup>. In de totale export van Nederland heeft de glastuinbouw een aandeel van ca. 2 %. Nederland wordt in de wereld gezien als een toonaangevend land op het gebied van glastuinbouw. Nederland heeft in Europa de hoogste zelfvoorzieningsgraad op het gebied van groente (bijna 200%): er wordt bijna 2x zoveel geproduceerd als geconsumeerd. Het Nederlandse aandeel in de totale wereldexport van pot- en perkplanten bedraagt 52% van de EU-handel in bloemkwekerijplanten/potplanten. Nederland heeft een duidelijke voorsprong op andere productielanden door de aanwezigheid van kennis. Dit omvat het gehele gebied vanaf het onderwijs en onderzoek, door onder andere Wageningen Universiteit, naar de toeleverende industrie die over de gehele wereld kassen en technische oplossingen realiseert, tot aan de primaire productie qua kwaliteit, niche en de kennis van plantfysiologie en productietechnieken. Ook het handelssysteem is voor vele landen een voorbeeld geweest.

Vanwege de teelt in glazen kassen, heeft de sector te maken met vele regels en normen met veelal een Europese oorsprong op het gebied van milieu zoals lichthinder, emissie van stoffen (gas, vloeibaar of vast), transport, arbeid etc.

Een belangrijke innovatieaanjager voor de glastuinbouw is het beperken van de productiekosten. Dit heeft geleid tot een hoge mate van mechanisatie, integratie van computertechniek en de opkomst van robotisering. Daarnaast is de stijgende energieprijzen, tezamen met het maatschappelijk debat over duurzaamheid en het beleid van de overheid een belangrijke innovatie-aanjager op het gebied van energie. Toepassing van de warmtekracht koppeling<sup>3</sup> (WKK) heeft geleid tot het grootste machinepark met onafhankelijk opgestelde variabel elektriciteitsopwekkingsvermogen van Nederland. In vergelijking met andere Europese landen om ons heen heeft Nederland een groot aandeel WKK in de opwekking van elektriciteit. Circa 40% van de in Nederland geproduceerde elektriciteit komt uit WKK's<sup>4</sup>. Veranderende regelgeving (emissienormen) en prijsvorming heeft geleid tot een neerwaartse spiraal in het exploitatierendement. Daarnaast heeft de glastuinbouw de eerste aardwarmtebron in Nederland gerealiseerd in 2007. Er is hierbij geboord naar een diepte van ca. 1.700 m. Op dit moment zijn er 8 aardwarmtebronnen gerealiseerd binnen de glastuinbouw, waarbij sommigen tevens warmte leveren aan omringende bebouwing zoals een zwembad. Dit pionierswerk heeft geleid tot discussies binnen Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) met betrekking tot het beleid en het opstellen van nieuwe regelgeving. Dit heeft voor een zeer beperkte groep ondernemers, degenen die een aardwarmtebron exploiteren of realiseren, grote impact op de regeldruk. Het ging

<sup>1</sup> 1 ha = 10.000 m<sup>2</sup>. Ter vergelijking, een voetbalveld van 100 bij 60 meter meet 6.000 m<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Bron: CBS cijfers 2012 statline bbp en Rabobank cijfers en trends

<sup>3</sup> Warmte-kracht koppeling: Een gasmotor verbrandt aardgas waarbij warmte en CO<sub>2</sub> vrijkomen. Deze motor drijft een generator aan die elektriciteit opwekt. Warmte en CO<sub>2</sub> kunnen nuttig op het bedrijf gebruikt worden. De elektriciteit wordt of op het bedrijf gebruikt of teruggeleverd op het elektriciteitsnet, waardoor een benuttingsrendement ontstaat van ca. 94% (ter vergelijking komt een elektriciteitscentrale meestal niet verder dan 55%).

<sup>4</sup> Bron: Cogen

daarbij met name over het dossier Veiligheid, Gezondheid Zorg (VGZ). Dit heeft uiteindelijk geleid tot het handboek in richtlijnen, templates en diverse checklists op het terrein van VGZ. Gezien het zeer specifieke karakter van dit onderwerp, is dit in dit rapport niet verder uitgewerkt.

Ook op het gebied van water- en meststoffengebruik en gewasbeschermingsmiddelen is er een innovatiedrang, waardoor de hoeveelheid afvalwater en het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen sterk is verminderd. Gewasbescherming wordt steeds meer volledig biologisch uitgevoerd met bijvoorbeeld roofmijten en sluipwespen, maar ook de ontwikkeling van resistente gewassen speelt een grote rol. De selectie- en veredelingsbedrijven zijn toonaangevend in de wereld. Deze bedrijven zijn heden ten dage veelal onderdeel van grote multinationals, maar hebben nog steeds allen de wortels stevig in Nederland verankerd.

Op het gebied van arbeid worden er in de glastuinbouwsector, ondanks de mechanisatie, nog steeds veel handelingen handmatig verricht, waarbij een groot beroep wordt gedaan op laaggeschoolde arbeidskrachten.

## **2.2 wet- en regelgeving**

De glastuinbouw heeft te maken met vele beleidsterreinen, zoals in paragraaf 2.1 is weergegeven. De glastuinbouw is niet alleen actief met de teelt van gewas, maar ook op de energiemarkt, import/export en zelfs toerisme. Hierdoor hebben de ondernemers te maken met tal van wetten en regels. Eén en ander is zeer afhankelijk van de activiteiten die zij verrichten. Hieronder zijn drie hoofdbeleidsterreinen kort toegelicht waar ieder glastuinbouwbedrijf in ieder geval mee te maken heeft.

### **2.2.1 milieu**

Specifiek voor de agrarische sector zijn ca. 10 Europese richtlijnen geïmplementeerd in het Activiteitenbesluit. Deze richtlijnen richten zich met name op de water- en de luchtkwaliteit zoals de kaderrichtlijn water, nitraatrichtlijn en de luchtkwaliteitsrichtlijn.

De milieuwetgeving voor glastuinbouwbedrijven is de afgelopen 10 jaar gewijzigd. In januari 2013 is het Besluit Glastuinbouw opgenomen in het Activiteitenbesluit. Hierdoor is de helderheid van de voor deze sector geldende regels afgenomen, omdat deze teruggevonden moeten worden tussen vele niet voor deze sector geldende regels. Alle glastuinders hebben te maken met het Activiteitenbesluit en daarmee ook met de controles op naleving van de voorschriften van het Activiteitenbesluit. De meeste milieueisen voor de glastuinbouw zijn in dit besluit vastgelegd.

Vóór de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit was een milieuvergunning verplicht voor bedrijven die andere brandstoffen dan gas en gasolie gebruikten zoals hout of andere biobrandstoffen. Ook veredelings- en vermeerderingsbedrijven waren vergunning plichtig. Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit zijn de meeste milieuvergunningen van rechtswege vervallen. Dit betekent dat de bedrijven nu onder algemene regels vallen en er geen specifieke, op het bedrijf toegespitste, voorschriften opgesteld worden.

### **2.2.2 arbeid**

De EU beschikt over minimumvoorschriften op het gebied van de rechten van werknemers en de organisatie van de arbeid. Deze voorschriften hebben o.a. betrekking op arbeidsomstandigheden, raadpleging en de informatie van de werknemers, de arbeidstijd, de gelijke behandeling en de gelijke beloning en de gedetacheerde werknemers.

De arbeid in de glastuinbouw is sterk seizoensgebonden en tijdens piektijden bij het oogsten worden extra arbeidskrachten ingehuurd voor het verrichten van kort cyclische, monotone handelingen. Om aan voldoende arbeidskrachten te komen worden deze arbeidsplekken over het algemeen ingevuld door buitenlandse arbeidskrachten. Rond de

40 à 45% van de teeltgebonden arbeid bestaat uit oogsthandelingen, waarvoor in de praktijk nog geen klant-en-klare machinale oplossingen zijn. Door middel van pad- en oogstregistratie worden arbeidshandelingen steeds beter in beeld gebracht en wordt hieruit managementinformatie gewonnen waarmee zowel de kwantiteit als de kwaliteit van arbeid en arbeidsomstandigheden verbeterd worden.

De wet- en regelgeving omtrent arbeid is veelomvattend en complex. Hierbij is de volgende wet- en regelgeving van belang:

- ◇ Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi)  
de regels voor arbeidsbemiddeling door intermediairs zoals uitzendbureaus
- ◇ Wet arbeid vreemdelingen (Wav)  
de regels om vreemdelingen legaal in Nederland te laten werken
- ◇ Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML)  
de verplichting dat een werkgever zijn werknemer minstens het minimumloon en de minimumvakantiebijslag moet betalen
- ◇ de Arbeidstijdenwet (Atw)  
regels voor hoe lang werknemers mogen werken en wanneer iemand recht heeft op pauze of rusttijd
- ◇ de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet)  
regels voor werkgevers en werknemers om de gezondheid, de veiligheid en het welzijn te bevorderen.

Buitenlandse arbeidskrachten worden vaak ingehuurd via uitzendorganisaties. Vanwege de aansprakelijkheid van loonheffing en sociale lasten (ketenaansprakelijkheid) is de regelgeving voor uitzendorganisaties daarmee ook van invloed op de glastuinbouw.

### **2.2.3 omgeving**

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Met de Wabo is de omgevingsvergunning geïntroduceerd. De kern van deze wet is dat de verschillende vergunningen en toestemmingen worden gebundeld in één omgevingsvergunning. In totaal 25 verschillende vergunningen en toestemmingen, die voorheen nodig konden zijn voor het uitvoeren van diverse projecten, zijn nu opgegaan in de (integrale) omgevingsvergunning.

De Omgevingswet zal naar verwachting in 2018 een groot aantal wetten vervangen. De Wabo, de Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en herstelwet, de Wet milieubeheer, de Waterwet en een reeks andere wetten en regels komen geheel of gedeeltelijk te vervallen. Het uitgangspunt van de nieuwe Omgevingswet is dat het beschermingsniveau hetzelfde blijft als het niveau dat nu in wet- en regelgeving is opgenomen. De wet beoogt meer regie voor de initiatiefnemer en introduceert een algemene zorgplicht: een ieder neemt bij activiteiten voldoende zorg in acht voor de leefomgeving. Per activiteit zullen de toetsingskaders nader worden uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur.

## **2.3 handhavende organisaties**

In de adviesaanvraag wordt gevraagd onderzoek te doen naar handhaving en niet slechts toezicht. Handhaving (inclusief toezicht) is het door controle en het toepassen (of dreigen daarmee) van bestuursrechtelijke sancties bereiken dat het bepaalde bij of krachtens enig wettelijke voorschrift wordt nageleefd. Het gaat hierbij dus om het geheel van bestuursrechtelijke toezicht op de naleving, herstelsancties en bestuurlijke boetes<sup>5</sup>.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Begrippenkader Rijksinspecties

<sup>6</sup> begrippenkader Rijksinspecties

Het concrete werk van een handhaver is het verzamelen van informatie door bijvoorbeeld een bedrijfsbezoek, het beoordelen van de verzamelde informatie en het al dan niet op basis daarvan handhavend optreden.

### 2.3.1 rijksinspecties

De modernisering van het toezicht kreeg in september 2006 een forse impuls door de instelling van het programma Eenduidig Toezicht (ET). Het motto van ET is: minder, beter, duidelijker. De effectiviteit van het toezicht moet omhoog, de regeldruk omlaag. Als opvolger op ET is het programma Vernieuwing Toezicht in 2008 opgesteld.

Trajecten om te komen tot meer samenwerking en effectiever toezicht zijn in gang gezet<sup>7</sup>. Goede voorbeelden zijn de samenwerking bij het toezicht op de delfstofwinning en het integraal toezicht jeugdzaken. Ook wordt nadrukkelijk het contact gezocht met het bedrijfsleven en met andere toezichthouders zoals de gemeenten, provincies en waterschappen.

Het uitgangspunt bij de modernisering is vertrouwen. De ondertoezichtgestelde moet meer ruimte krijgen om zijn eigen verantwoordelijkheid waar te maken. In het verlengde hiervan moet toezicht meer richting systeemtoezicht schuiven, waarbij rijksinspecties kijken hoe bedrijven en instellingen hun kwaliteitsborging en interne controlesystemen hebben georganiseerd. Bedrijven en instellingen waar deze systemen goed werken, worden dan minder intensief gecontroleerd.

De risicoanalyse speelt een hoofdrol bij het vergroten van het effect van toezicht. Op basis van de uitkomsten van de analyse kan een toezichthouder zich richten op activiteiten en objecten, waar de maatschappelijke risico's het grootst zijn. De aanpak: zacht waar het kan, hard waar het moet. Anders gezegd, 'goede' bedrijven en instellingen krijgen dan minder te maken met toezicht dan 'slechte'.

De toezichtlast voor bedrijven en instellingen moet afnemen<sup>8</sup>, waarbij de aandacht zich richt op zowel de administratieve lasten (tijd, vertaald in kosten) als de ervaren toezichtlast. Dat laatste heeft vooral te maken met hoe een toezichthouder zich opstelt en te werk gaat. Bijvoorbeeld: behandelt een inspecteur een ondernemer die nog niet alles op orde heeft maar wel zijn best doet, op een correcte en soepele manier? En: is een inspecteur deskundig?

De manier waarop inspecties worden uitgevoerd, moet veranderen. Belangrijke elementen van de andere werkwijze: deskundigheid, empathie, vertrouwen dat gerechtvaardigd is, helderheid over wat bedrijven en instellingen kunnen verwachten en een selectieve benadering. Deze ontwikkelingen vragen van inspecteurs en controleurs dat ze rekening houden met de specifieke bedrijfssituatie, een ondertoezichtgestelde tegemoet treden met een open houding en meedenken met oplossingen. Zoiets vereist een cultuuromslag. Die is niet van de ene op de andere dag te realiseren.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport. In de glastuinbouw vinden nagenoeg geen controles plaats door ILT. De regelgeving voor veilige en duurzame leefomgeving is vastgelegd in het Activiteitenbesluit en voor bouw in het Bouwbesluit.

### Inspectie SZW

De Inspectie SZW focust op de belangrijkste gevaren die veilig, gezond en eerlijk werk in

<sup>7</sup> Werkprogramma inspectieraad 2008 "Meer effect, minder last"

<sup>8</sup> Werkprogramma inspectieraad 2008 "Meer effect, minder last"

de weg staan. Daarvoor voert de Inspectie brede risicoanalyses uit. De Inspectie inventariseert en selecteert de belangrijkste maatschappelijke risico's. Het gaat dan om risico's die samenhangen met<sup>9</sup>:

- ◇ de veiligheid en gezondheid van werknemers.
- ◇ eerlijk werk (illegale tewerkstelling, onderbetaling, uitbuiting).
- ◇ een goed functionerend stelsel van werk en inkomen.

In het project 'Veilig en gezond werken in de glastuinbouw'<sup>10</sup> is samengewerkt met de NVWA, in het bijzonder vanwege de gevaarlijke stoffen binnen de ondernemingen. De NVWA ziet immers toe op het voorhanden hebben van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, terwijl de Inspectie SZW toezicht houdt op het veilig & gezond gebruik van de middelen (bewerking, verwerking en re-entry<sup>11</sup>). Met de NVWA is de adresseselectie van de te inspecteren bedrijven vooraf afgestemd zodat geen ongewenste samenloop plaatsvindt, waarmee de administratieve belasting voor de ondernemingen wordt gereduceerd. Voorafgaande aan de inspecties is daarnaast specifieke kennis over gewasbeschermingsmiddelen en biociden gedeeld. Bij bijzonderheden op NVWA-terrein wordt, indien direct handelen vereist is, tijdens de inspectie direct gesignaleerd. Achteraf wordt informatie gedeeld (invulling oog- en oorfunctie voor de minister).

De Inspectie SZW voert onder andere campagne tegen malafide uitzendbureaus. In sommige sectoren komen malafide praktijken met uitzendwerk meer voor dan in andere. Enkele voorbeelden van sectoren waar malafide praktijken verhoudingswijs vaak voorkomen zijn de land- en tuinbouw, de bouw en de schoonmaak sector.

De risico's in de sector land- en tuinbouw zijn overbelasting door te lange werktijden voor jongeren, werkgevers die zich niet houden aan de wettelijke arbozorgverplichtingen, fysieke overbelasting, blootstelling aan biologische agentia, onveilige werkplekken, werk in een gevaarlijke atmosfeer, illegale tewerkstelling, onderbetaling en arbeidsuitbuiting. Als er een vermoeden bestaat van illegaliteit, wordt een interventieteam ingezet. De Inspectie SZW werkt daarbij samen met o.a. Justitie, politie, Belastingdienst, IND, UWV en de Koninklijke Marechaussee.

De afdeling Onderzoek & Analyse voert een risicoanalyse op bedrijfsniveau uit. Hierbij worden risico-indicatoren gebruikt die onderzoekwaardige glastuinbouwondernemingen naar voren halen. Na uitvoering van de risicoanalyse worden de adressen van de glastuinbouwondernemingen beschikbaar gesteld aan de projectleiding en de uitvoerende inspecteurs<sup>12</sup>.

Handhaving op het domein arbeid doet de Inspectie met een mix van instrumenten zoals waarschuwingen, stilleggingen, eisen en last onder dwangsom. Deze instrumenten zijn bedoeld om zo snel mogelijk een einde te maken aan de overtredingen. Daarnaast worden processen-verbaal opgemaakt en boetes opgelegd, zodat niet-naleving forse financiële gevolgen kan hebben. Volgens de Inspectie SZW gaat hier ook een preventieve werking van uit<sup>13</sup>.

Welk instrument de Inspectie wanneer kan inzetten, is vastgelegd in wet- en regelgeving. De inzet hangt bijvoorbeeld af van de aard en de ernst van de overtreding en of er sprake is van een eerste keer of dat de werkgever de overtreding al vaker heeft begaan

---

<sup>9</sup> Website Inspectie SZW

<sup>10</sup> Interview Inspectie SZW

<sup>11</sup> herbetreding besloten ruimte na gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden

<sup>12</sup> Interview Inspectie SZW

<sup>13</sup> Website Inspectie SZW

(recidive). Hoe de Inspectie de hoogte van de boete bepaalt, is vastgelegd in regelgeving. De hoogtes van de boetes verschillen per wet.

Inspecteurs bespreken bijzonderheden, bepaalde trends / ontwikkelingen en delen ervaringen met elkaar in evaluatie- en intervisiebijeenkomsten. Ook koppelen zij deze terug aan de projectleiding. Aan de projectteams wordt deelgenomen door medewerkers van Beleidsondersteuning die zelfstandig en in samenspraak met de projectleiding bijzonderheden onder de aandacht brengen binnen het departement van SZW. In het verlengde hiervan kunnen desgewenst ook andere departementen / organisaties worden geïnformeerd<sup>14</sup>.

### **2.3.2 regionale uitvoeringsdiensten**

Tot voor kort waren gemeenten belast met het organiseren van uitvoering (het verlenen van vergunningen) en de handhaving hiervan. Vooruitlopend op het in werking treden van de omgevingswet en de wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (wet VTH), zijn 28 Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) gevormd. Een RUD, ook wel Omgevingsdienst genoemd, is één regionaal loket voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu (minimaal het Basistakenpakket) en mogelijk ook bouwen, natuur en water.

Inmiddels is een landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten tot stand gebracht. Tegelijkertijd wordt er nagedacht over de verdere toekomst. Omgevingsdiensten hebben elkaar veel te bieden. Samen kan een aantal doelen (landelijke thema's, onderdelen van bedrijfsvoering, R&D) eerder en waarschijnlijk ook goedkoper worden bereikt dan elk op zichzelf. Ook op het terrein van kennisopbouw en –uitwisseling en arbeidsmarktontwikkeling kan samen veel worden bereikt. Om die reden is begin 2013 Omgevingsdienst NL opgericht.

Bedrijven worden ingedeeld in milieu categorieën. De bezoekfrequentie kan variëren van 1 keer per jaar tot 1 keer per 10 jaar. Bedrijven die in de hoogste categorie vallen worden het vaakst bezocht. De categorieën zijn branche gerelateerd. Met behulp van een risicoanalyse worden de prioriteiten voor de handhaving voor het branchegerichte toezicht jaarlijks bepaald. De glastuinbouw wordt gezien als 1 branche. Binnen de gemeenten wordt daarom vaak geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende bedrijven binnen de glastuinbouw. Bij een tuinbouwgemeente<sup>15</sup> worden door de gemeente vaak wel prioriteiten benoemd. De omgevingsdiensten zijn jonge organisaties die vanaf 1 januari 2013 van start zijn gegaan. Glastuinbouwbedrijven zijn ingedeeld in de milieu categorie waarbij de 1 keer per 4 of 5 jaar worden bezocht, afhankelijk van de capaciteit en de opdracht van de gemeente. Het beleid is vaak: degene die het langst geleden is gecontroleerd, wordt bezocht. Wellicht dat in de toekomst een bedrijf met een goed naleefgedrag minder vaak wordt bezocht, maar op dit moment is de bezoekfrequentie niet hoog. Voorafgaand aan elke controle wordt het dossier van het betreffende bedrijf geraadpleegd zodat relevante gegevens bij de handhaver bekend zijn. Signalen vanuit het veld worden intern besproken. Er vindt regelmatig interne afstemming plaats over de werkwijze bij specifieke situaties. Wanneer in het veld onduidelijke of onnodige regels worden geconstateerd, wordt dit teruggekoppeld in de landelijke werkgroep<sup>16</sup>. Daarnaast vindt regelmatig overleg plaats via klankbordgroepen tussen handhavers van omgevingsdiensten en waterschappen.

De bezochte bedrijven zijn gevestigd in verschillende regio's en behoren daardoor toe aan verschillende Omgevingsdiensten (zie bijlage D).

---

<sup>14</sup> Interview Inspectie SZW

<sup>15</sup> Gemeente waar voornamelijk glastuinbouwbedrijven gevestigd zijn

<sup>16</sup> Interviews omgevingsdiensten

## VTH-stelsel

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld<sup>17</sup>. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 vastgesteld en is gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden, om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

In de landelijke handhavingstrategie zijn 2 vragen van belang:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand de interventieladder en interventiematrix (Figuur 1), waarbij het spoedig herstellen van de situatie vóór de bevinding de eerste prioriteit is.

---

<sup>17</sup> Bron: Landelijke handhavingstrategie, versie 1.7 april 2014

<b>DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:</b>	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	<b>4</b>				
	Van belang	<b>3</b>				
	Beperkt	<b>2</b>				
	Vrijwel nihil	<b>1</b>				
			<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
			Goedwillend: - Onbedoeld - Proactief	Moet kunnen: - Onverschillig	Calculerend: - Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / Crimineel - Fraude - Oplichting - Witwassen
			<b>GEDRAG VAN DE OVERTREDER</b>			

Figuur 1: De interventiematrix (overgenomen uit de landelijke handhavingsstrategie, versie 1.7.)

Allereerst wordt de overtreding gepositioneerd op de interventiematrix, dan wordt gekeken of er verlichtende of verzwarende aspecten zijn en vervolgens bepaalt de handhaver of overleg over toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is. Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

Bestuursrechtelijk optreden kan door:

- ◇ Aanspreken/informereren: Aanspreken/informereren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de ondernemer naleeft of in staat is na te leven.
- ◇ Waarschuwen brief met hersteltermijn: Waarschuwen betekent dat de ondernemer naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn.
- ◇ Bestuurlijk gesprek: Een bestuurlijk gesprek met de ondernemer in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.
- ◇ Verscherpt toezicht: Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de ondernemer. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan.
- ◇ Last onder dwangsom: Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:



- Bestuurlijke waarschuwing dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken.
- Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn.
- Verbeuren en innen dwangsom
- ◇ Last onder bestuursdwang: Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:
  - Bestuurlijke waarschuwing dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken.
  - Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn.
  - Verbeuren en innen dwangsom
- ◇ Tijdelijk stilleggen: Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is.

### 2.3.3 waterschappen

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het operationele waterbeheer. De toepassing van de Waterwet is gericht op het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste in samenhang met de bescherming en verbetering van de waterkwaliteit van watersystemen en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Samenwerking in toezicht en handhaving met andere (handhavings)partners is van groot belang. Conform de landelijke ontwikkelingen op dit punt verwacht de buitenwereld ook van de overheden dat ze ook op het punt van toezicht en handhaving de (bestaande) samenwerking continueren dan wel uitbreiden. Daartoe werken waterschappen samen met Rijkswaterstaat, de provincie, de omgevingsdiensten in het beheersgebied, de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NWVA), de politie, de collega-waterschappen, het Openbaar Ministerie en andere lokale/regionale instanties.

Bij de waterschappen is niet de frequentie van bezoeken (zoals bij omgevingsdiensten), maar de kwaliteit van het oppervlaktewater leidend of een bedrijf wordt bezocht. Het is daarom lastig bezoeken in te plannen waarbij waterschap en omgevingsdienst gezamenlijk de controles uitvoeren. Wanneer knelpunten zijn geconstateerd, wordt vaak wel een gezamenlijk bezoek afgelegd.

Wanneer verontreiniging wordt geconstateerd in een polder of een watergang, worden bezoeken gepland. Voorafgaand aan het bezoek wordt het aanwezige dossier van het bedrijf geraadpleegd. Vaak worden projectmatige controles uitgevoerd in het kader van een project, of naar aanleiding van geformuleerde speerpunten, bijvoorbeeld in het kader van afspraken tussen overheden, landelijke prioriteiten of vanwege nieuwe wetgeving. Daarnaast vindt reguliere controle plaats, waarbij aantallen controles per branche of doelgroep worden vastgesteld op basis van een risicoanalyse.

De handhavingstrategie is nagenoeg gelijk aan de strategie die bij de omgevingsdiensten is beschreven (zie § 2.3.2). Zo hanteren waterschappen dezelfde matrix (zie Figuur 1), waarbij het interventiebeleid vaak duidelijk omschreven is. In de lichte segmenten (A1, A2, A3, B1 en C1) volgt een waarschuwingsbrief, in A4 volgt een bestuursrechtelijke sanctie en in B2 volgt een waarschuwingsbrief en een proces verbaal. Voor de overige segmenten geldt een bestuursrechtelijke sanctie en een proces verbaal.

Binnen het waterschap vindt intern overleg plaats waarbij o.a. afstemming plaatsvindt over werkwijze bij verschillende situaties en welke eventuele tussenoplossingen geaccepteerd kunnen worden. Ook vindt overleg plaats met andere waterschappen. In de diverse landelijke werkgroepen, zoals de werkgroep emissies, worden signalen uit het veld besproken. Daarnaast is er periodiek overleg met de klankbordgroep glastuinbouw. Wanneer in het veld onduidelijke of onnodige regels worden geconstateerd, wordt dit teruggekoppeld aan de beleidsmakers<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Interviews waterschappen

### 3 analyse oorzaken ervaren handhavingslasten

Bij de analyse van ervaren handhavingslasten door ondernemers in de glastuinbouw is gekeken naar het doel van de achterliggende wetgeving, naar welke regels dit doel is vertaald, hoe de handhavende organisatie is omgegaan met de wetgeving en de effecten daarvan en wat het betekent voor de ondernemer. Zoals in de aanpak in hoofdstuk 1.2 is aangegeven, is de inventarisatie geanalyseerd met behulp van de schakels in de beleidsketen. Hierbij is de respons van zowel de ondernemers als van de handhavende organisaties gebundeld. In dit hoofdstuk wordt eerst het beoordelingskader beschreven waarmee de analyse is uitgevoerd. Daarna vindt de analyse plaats, gevolgd door een aantal voorbeelden. In bijlage B is een heel aantal positieve opmerkingen weergegeven, gesorteerd naar handhavende organisatie.

Alle respondenten vinden het logisch dat navolging van de regels wordt gecontroleerd en hebben dan ook geen moeite met het feit dat er controles moeten worden uitgevoerd. Echter, in het totaal van 183 op- en aanmerkingen betrof de helft van de respons positieve ervaringen en de andere helft knelpunten.

Er zijn gesprekken gevoerd met 2 omgevingsdiensten en 2 waterschappen. Opvallend is dat er verschillen zijn geconstateerd tussen omgevingsdiensten en tussen waterschappen in de verschillende gebieden. Zo geeft zowel de omgevingsdienst als het waterschap in Greenport Westland/Oostland<sup>19</sup> aan dat de glastuinbouw geen voorloper is op naleefgedrag. Volgens de handhavende organisaties worden bij 60% van de bedrijven overtredingen geconstateerd, zodat het naleefgedrag 40% is. De omgevingsdienst en het waterschap in Noord Holland geven aan dat 80 à 90% van de ondernemers het goed doen. Zij zien geen verschil tussen glastuinbouw en andere sectoren. De regionale handhavers in Noord Holland controleren niet alleen glastuinbouwbedrijven, maar ook bedrijven uit andere sectoren, terwijl de handhavers in Westland/Oostland alleen glastuinbouwbedrijven bezoeken. Hoewel de handhavingsstrategie in beide regio's dezelfde is, lijken de handhavende organisaties in Westland/Oostland zwaardere interventie maatregelen te treffen. Zo geeft het waterschap in Noord Holland aan, zelden een proces-verbaal op te hoeven maken.

De omgevingsdiensten zijn jonge organisaties. In september 2013 zijn deze verschillen ook bij de eerste Landelijke Toezichthoudersdag geconstateerd. Hoewel de deelnemende omgevingsdiensten op papier aan de VTH Kwaliteitscriteria 2.1 voldoen, loopt toezicht in de praktijk zeer uiteen bij de gehanteerde voorbereiding en uitvoering van een inspectie, de geconstateerde overtredingen, en de handhaving daarvan. De keuze voor een waarschuwing, aanschrijving / voornemen tot opleggen dwangsom, dwangsombeschikking, of bestuursdwang en de gehanteerde termijnen voor het opheffen van overtredingen verschillen in grote mate<sup>20</sup>. In § 5.1 Best practice, wordt dieper ingegaan op de verschillen.

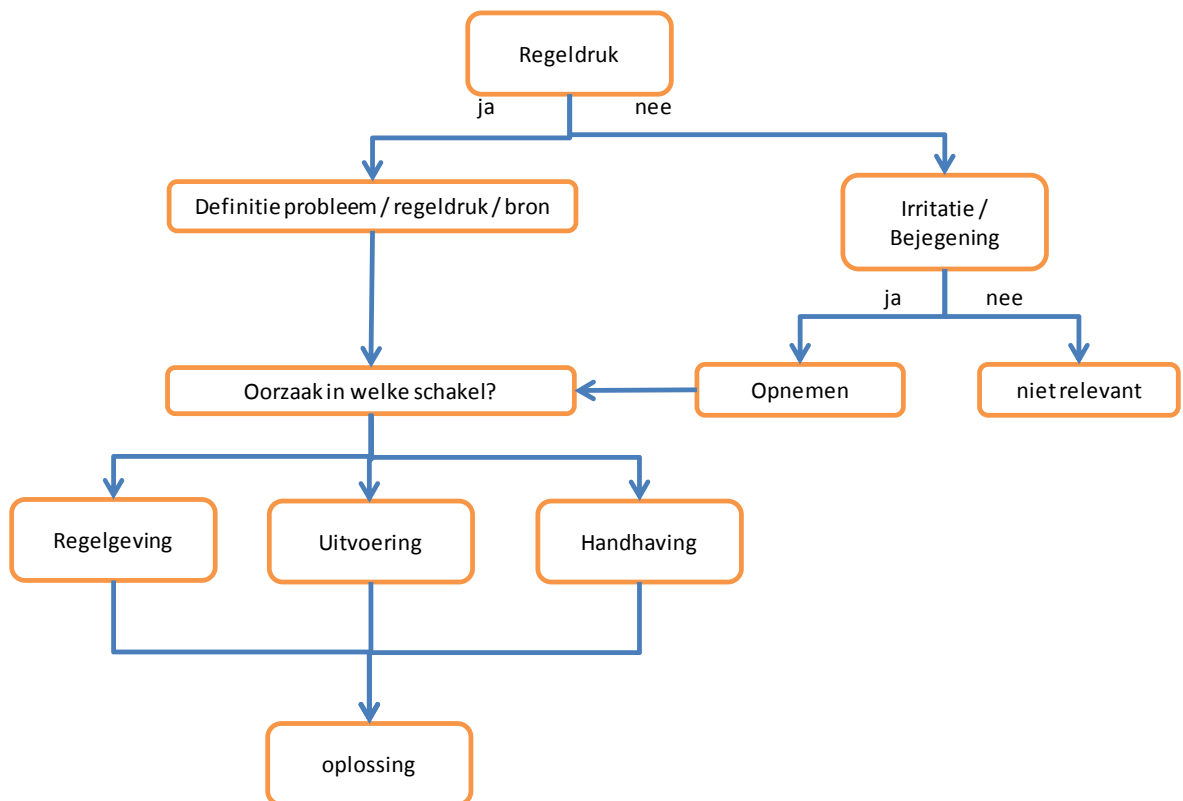
Met betrekking tot de Inspectie SZW zijn in de interviews met de ondernemers aandachtspunten naar voren gekomen en derhalve is ook met de Inspectie SZW overleg gevoerd. Er zijn geen knelpunten over de NVWA geconstateerd op het gebied van regeldruk door handhaving. In de glastuinbouw vinden nagenoeg geen controles plaats door ILT.

<sup>19</sup> Greenport Westland-Oostland beslaat de gemeenten Westland, Pijnacker-Nootdorp, Lansingerland, Midden-Delfland, Zuidplas, Barendrecht en Waddinxveen.

<sup>20</sup> Landelijke Toezichthoudersdag Omgevingsdiensten, rapport MWH eind november 2013

## 3.1 beoordelingskader

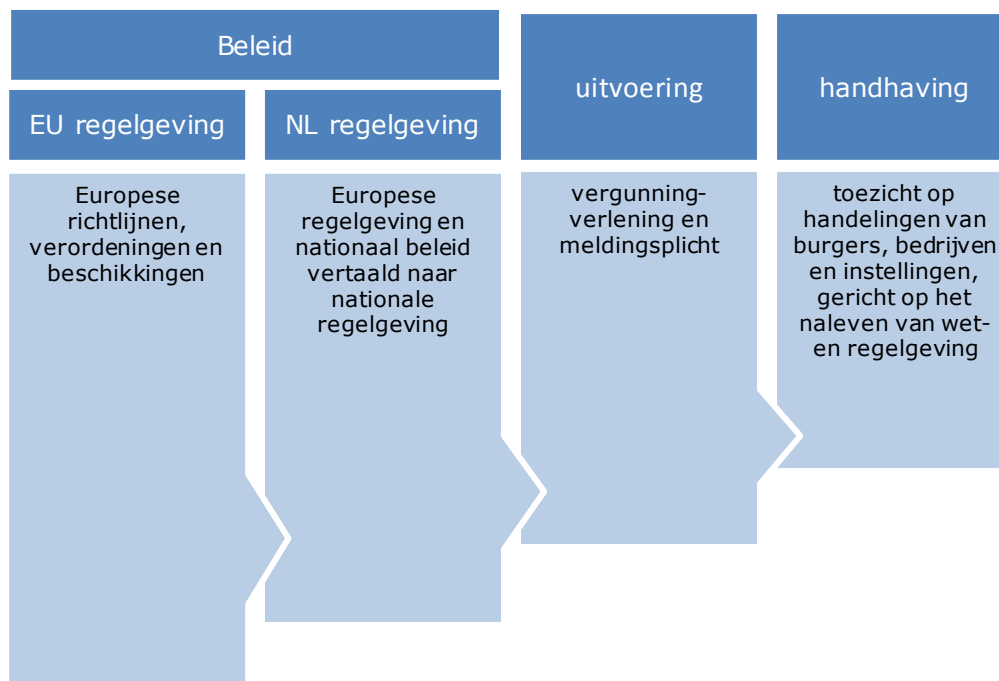
Tijdens het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met 75 ondernemers, om ervaren knelpunten in de glastuinbouw in beeld te brengen. Deze bedrijfsspecifieke respons is beoordeeld op relevantie voor lastenluwe handhaving. Hierin is rekening gehouden met de bejegening. Vervolgens zijn de ervaren handhavingslasten gerelateerd aan de schakels van de beleidsketen.



Figuur 2: Stroomschema waarmee de respons van de ondernemer is gewogen in het onderzoek.

### beleidsketen

In de beleidsketen (Figuur 3) zijn verschillende schakels te onderscheiden van beleidsdoel naar beleidsrealisatie. Regelgeving is een instrument om beleid uit te voeren, maar EU regelgeving heeft ook invloed op het nationale beleid. Voor de analyse is een samenvoeging van beleid en regelgeving voldoende onderscheidend. Ervaren handhavingslasten kan worden gerelateerd aan elk van de schakels.



Figuur 3: De beleidsketen

In de analyse van dit onderzoek wordt terugverwezen naar de schakels in de keten. In aansluiting op de adviesaanvraag van de minister van EZ aan Actal is in dit onderzoek specifiek gekeken naar de vertaling van EU regelgeving naar nationale regelgeving en open normen<sup>21</sup> waar dit relevant is als oorzaak voor handhavingslasten die ondernemers ervaren.

### 3.2 schakel: beleid (wet- en regelgeving)

De oorzaken van belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving die door de ondernemers worden ervaren, liggen op nationaal niveau en zijn in drie hoofdonderwerpen te vangen:

- 1) proportionaliteit van de regels
- 2) rechtsonzekerheid door moeilijk naleefbare wet- en regelgeving
- 3) regelmatig wijzigende regelgeving

Ondernemers zijn veelal niet op de hoogte van Europese wet- en regelgeving en kunnen daarom niet aangeven welke nationale regels hun oorsprong hebben vanuit Europa. In dit onderzoek hebben we de oorzaken van de belemmeringen, veroorzaakt door wet- en regelgeving getoetst aan de Europese wet- en regelgeving. Deze analyse wijst uit dat de ervaren knelpunten niet veroorzaakt worden door EU regelgeving en de doorvertaling daarvan naar nationale wetgeving (geen nationale kop)

De te onderscheiden hoofdonderwerpen zijn ieder in een subparagraaf uitgewerkt.

#### 3.2.1 proportionaliteit van de regels

Sommige regels zijn volgens de respondenten niet proportioneel, omdat in de regelgeving geen ondergrens is aangegeven waarboven de regel in werking treedt, of omdat de maatregel niet evenredig is met het gestelde doel.

<sup>21</sup> Open normen zijn onder andere te herkennen als in de wetgeving de zinssnede "in ieder geval" is opgenomen of wanneer gesproken wordt over zorgplicht.



## **uitwerking: beperken NOx uitstoot**

wetgeving	Activiteitenbesluit
doel	Beperking van de NOx uitstoot.
problematiek	Een installatie die niet geclassificeerd is als noodvoorziening, maar een zeer beperkte uitstoot heeft vanwege een geringe inzet, moet toch volledig voldoen aan de eisen voor reguliere installaties.

### achtergrond van de regelgeving

Het Activiteitenbesluit stelt maximum eisen aan de NOx uitstoot van gasgestookte stookinstallatie. Daarentegen wordt geen ondergrens gesteld aan de uitstoot van NOx. Wel is opgenomen dat aan een noodvoorziening met minder dan 500 draaiuren op jaarbasis geen NOx eisen worden gesteld, omdat de bijdrage gering is.

### handhavende organisatie

De handhaver hanteert de regels van het Activiteitenbesluit. De handhaver begrijpt de verwarring van de tuinder, maar de betreffende ketel is geen noodstroomvoorziening. De handhaver volgt de letter van de wet.

### ondernemer

De ondernemer gaat er van uit dat de NOx eis niet geldt voor een ketel die slechts 150 uur per jaar draait.

### voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Er zijn 2 ketels aanwezig op het bedrijf, een stoomketel om de grond te ontsmetten door stomen en een verwarmingsketel. De stoomketel wordt slechts 150 uur per jaar gebruikt, er is geen NOx meting uitgevoerd. De handhaver vond dat een NOx meting moest worden verricht. Er werd een NOx meting uitgevoerd, de brander bleek niet te voldoen. Vervolgens werd de ondernemer verplicht een nieuwe brander te installeren. Kosten € 15.000.*

### reactie Ministerie van Infrastructuur en Milieu

*Dit is door IenM enkele jaren geleden ook als knelpunt gesignaleerd. Met het voorstel tot wijziging (4e tranche) van het Activiteitenbesluit zal dit knelpunt worden opgelost.*

*De 500-uursregeling voor installaties die minder dan 500 uur per jaar draaien, wordt in de 4e tranche verruimd ongeacht of het gaat om noodinstallaties of niet. De vrijstelling geldt echter niet voor de productie van elektriciteit met behulp van een dieselmotor anders dan voor noodgevallen.*

### conclusie

De regel is niet proportioneel, omdat installaties met een gelijke of mindere inzet zoals omschreven in de uitzondering, niet op dezelfde wijze beoordeeld worden.

In de regelgeving dient een ondergrens opgenomen te zijn, waarboven de regel in werking treedt. Hierdoor kunnen installaties die een gelijkwaardig of kleiner effect hebben dan een aangegeven uitzondering op dezelfde wijze behandeld worden. Deze ondergrens wordt in de 4<sup>e</sup> tranche aangegeven.

## **uitwerking: spoelen van gewassen**

wetgeving	Activiteitenbesluit
doel	Het voorkomen van vervuiling van het oppervlaktewater
problematiek	Het Activiteitenbesluit biedt geen mogelijkheid tot een afweging tussen het beoogde milieu doel en de gevraagde maatregel (in de



	vorm van een maatwerkvoorschrift).
--	------------------------------------

## achtergrond van de regelgeving

Om de gewenste kwaliteit van het oppervlaktewater te waarborgen moet direct lozen in een oppervlaktewaterlichaam worden geminimaliseerd.

## handhavende organisatie

De Omgevingsdienst hanteert de regels van het Activiteitenbesluit, waarbij al het afvalwater op het riool moet worden afgevoerd. Zij ziet geen reden om af te wijken. Het waterschap geeft aan dat onder voorwaarden wel op het oppervlaktewater mag worden geloosd.

## ondernemer

De ondernemer toont aan met behulp van watermonsters dat de samenstelling van het geloosde water niet of nauwelijks afwijkt van de kwaliteit van het oppervlaktewater. De radijs is bestemd voor consumptie.

## voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Bij het verpakken van de geogoste Radijs, wordt de achtergebleven grond van de Radijs afgespoeld met oppervlaktewater. Er is een filterinstallatie, bezinkput etc. aanwezig. Het spoelwater ondergaat verder geen behandeling en heeft dezelfde kwaliteit als bij het oppompen, maar het mag niet terug geloosd worden op het oppervlaktewater. Bezwaar wordt afgewezen, omdat "het afvalwater door bedrijfsactiviteiten is verontreinigd". Er moet een silo worden geplaatst, zodat geloosd kan worden op de riolering, kosten ca. € 20.000.*

## reactie Ministerie van Infrastructuur en Milieu

*Op basis van de gegeven summiere informatie over de watermonsters kan niet worden vastgesteld of deze metingen representatief zijn voor de gehele periode dat er radijs wordt geteeld. Bovendien moet worden afgewogen of er een risico is dat er wél een onacceptabele verontreiniging van oppervlaktewater plaatsvindt. Omdat in de teelt van radijs meststoffen en bestrijdingsmiddelen worden toegepast, is dit risico niet uit te sluiten, zodat er maatregelen moeten worden getroffen om de emissies van meststoffen en bestrijdingsmiddelen zo veel mogelijk tegen te gaan waarbij uiteindelijk lozing van een reststroom op het riool plaatsvindt.*

## conclusie

De regel is niet proportioneel, omdat de maatregel niet evenredig is met het gestelde doel. Radijs is bestemd voor menselijke consumptie, de kans op bestrijdingsmiddelen op de knollen is laag.

Het beoogde doel van de regeling moet kunnen worden afgewogen tegen de te nemen maatregel. Als een gevraagde maatregel geen effect heeft op het doel moet dit door middel van een maatwerkvoorschrift bedrijfsspecifiek kunnen worden opgelost.

### **3.2.2 rechtsonzekerheid door moeilijk naleefbare wet- en regelgeving**

Vooral bij de arbeidswetgeving weten de ondernemers niet precies waar ze aan toe zijn. Ze vragen zich af wanneer goed, goed genoeg is. De ondernemer handelt te goeder trouw, maar weet niet goed wat wel en niet mag. Ondanks dat de bedrijven zich zo goed mogelijk informeren, via branche-organisatie, hun accountant, uitzendbureaus en diverse nieuwsbrieven, blijft de kans op fouten groot.

## **uitwerking: tegengaan van illegale tewerkstelling en onderbetaling**

wetgeving	Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), Wet allocatie arbeidskrachten
-----------	--



	door intermediairs (Waadi), Arbeidstijdenwet (Atw), Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), Uitvoeringsregeling inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid
doel	Voorkomen van ongewenste arbeidsomstandigheden, illegale arbeid, onderbetaling, uitbuiting en regulering ter beschikking stellen van arbeidskrachten
problematiek	Ondanks dat de bedrijven bedragen storten op de g-rekening <sup>22</sup> en/of SNA ( <i>Stichting Normering arbeid</i> ) gecertificeerde uitzendbureaus inhuren, worden toch overtredingen geconstateerd. De ondernemer ontvangt hierdoor boetes voor overtredingen door het betreffende uitzendbureau (zoals het niet afdragen van sociale premies) c.q. voor zaken die buiten de invloedssfeer van de onderneming liggen.

### achtergrond van de regelgeving

De genoemde wetgeving is bedoeld voor eerlijk werk (tegengaan van illegale tewerkstelling, onderbetaling, uitbuiting) en regulering ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

### handhavende organisatie

De handhaver controleert (mogelijk) malafide uitzendbureaus door de klanten hiervan te bezoeken. Het bezoek vindt plaats op een moment dat de grootste kans bestaat dat er veel ingehuurde werknemers aanwezig zijn. Ook de aanwezigheid van personenbusjes met buitenlands kenteken geeft aanleiding tot bezoek. De belangen van de ondernemer worden bij selectie verder niet meegenomen, omdat fraudebestrijding een hogere prioriteit geniet.

*Inspectie SZW geeft aan dat SNA een eerste indruk geeft, maar het geen garanties biedt. Dat verklaart dat Inspectie SZW ook gecertificeerde uitzendbureaus in onderzoek hebben. Het keurmerk SNA beperkt risico's in het kader van de inleners- en ketenaansprakelijkheid voor opdrachtgevers en inleners. Het is niet zo, dat ondernemers helemaal geen risico's meer lopen.*

### ondernemer

SNA (Stichting Normering Arbeid) verstrekt op basis van twee NEN-normen, NEN 4400-1 (Nederlandse ondernemingen) en NEN 4400-2 (buitenlandse ondernemingen) het SNA-keurmerk. De Belastingdienst adviseert om alleen gebruik te maken van gecertificeerde uitzendbureaus en een g-rekening<sup>23</sup>. Ondernemers gaan er van uit dat ze geen risico lopen op boetes voor overtredingen die uitzendbureaus maken (zoals het niet afdragen van sociale premies), wanneer ze hieraan voldoen. In praktijk is dit geen vanzelfsprekendheid gebleken. De ondernemer weet daardoor niet hoe hij zoiets in de toekomst moet voorkomen.

### voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *De ondernemer stort voor ingeleende arbeid altijd een gedeelte op een G-rekening. Er kwam een controle over de periode tot 7 jaar terug. De boekhouding van het uitzendbureau was zoek, evenals de eigenaar. De boete bedroeg € 120.000. De ondernemer dacht alles op orde te hebben: g-rekening, certificaat uitzendbureau, toch moest er betaald worden. Het bedrag is uiteindelijk gehalveerd.*

<sup>22</sup> De g-rekening is een speciale, geblokkeerde rekening van de uitlener of doolener. De inlener maakt een deel van het factuurbedrag over op de g-rekening van de uitlener. De uitlener betaalt de loonheffingen en btw vervolgens vanaf zijn g-rekening aan de Belastingdienst.

<sup>23</sup> Bron: brochure Belastingdienst aansprakelijkheid voor loonheffingen bij onderaanneming





- ◇ *De Belastingdienst adviseert bij SNA (Stichting Normering arbeid) te controleren of de inleners gecertificeerd zijn. Administratief kost dat ca. 4 uur per week. Maar dat garandeert niets.*
- ◇ *Bulgaren mogen vrij werken, maar van 1 Bulgaar was het paspoort gestolen. Hij had aangifte gedaan bij de politie en het bewijs daarvan was aanwezig. Het bedrijf had vooraf inlichtingen ingewonnen bij de politie, overal geïnformeerd, maar iedereen gaf aan dat er geen probleem zou zijn, daarom is hij met de man in zee gegaan. Toch werd bij controle een boete gegeven van € 8.000. De aanleiding hiervoor was het feit dat met een Turks uitzendbureau wordt gewerkt (hoger risico).*
- ◇ *Een schoonmaakbedrijf heeft, naar later blijkt, van 2007 t/m 2010 geen afdracht sociale premies gedaan. Het tuinbouwbedrijf heeft altijd normale tarieven betaald. In 2013 wordt het bedrag bij de ondernemer gevorderd met een boete looncomponent die kon oplopen tot € 150.000. Het bedrijf kon aantonen met facturen, presentielijsten etc. dat zij te goeder trouw heeft gehandeld. Het uitzoeken van alle documenten heeft zeker 3 weken tijd gekost en een hoop ergernis. Gelukkig had dit bedrijf alles goed gedocumenteerd en kon zij de Inspectie SZW overtuigen.*

#### reactie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

*Gezien de aard van de wetgeving is het nu eenmaal nodig om werknemers te zien werken, hun identiteit vast te stellen en hen eventueel te horen. Het moment dat veel werknemers aanwezig zijn is het meest geschikte moment voor controle. Dit laat onverlet dat de Inspectie SZW de controle zodanig organiseert dat deze zo vlot mogelijk verloopt en de inbreuk op de bedrijfsvoering zo beperkt mogelijk blijft. Overigens is fraudebestrijding natuurlijk ook in het belang van ondernemers, omdat oneerlijke concurrentie ermee wordt aangepakt.*

#### conclusie

Bij de arbeidswetgeving weten de ondernemers niet altijd precies waar ze aan toe zijn. De ondernemer handelt te goeder trouw en informeert zich zo goed mogelijk, maar weet niet meer wat wel en niet mag, mede omdat de Rijksoverheid zichzelf soms tegen spreekt.

### **3.2.3 regelmatig wijzigende regelgeving**

De ondernemers ervaren dat regels veelvuldig wijzigen. In het afgelopen decennium zijn de regels op gebied van milieu een aantal keer gewijzigd. Niet alleen voor de landelijke milieu regels wijzigen regelmatig, maar ook de (beleids)regels van de verschillende decentrale overheden zoals gemeente en waterschap. Dit resulteert vaak in onverwachte investeringen of zelfs desinvesteringen.

#### **uitwerking: veranderende regelgeving leidt tot desinvestering**

wetgeving	Activiteitenbesluit, lokale regelgeving.
doel	Verbetering kwaliteit oppervlaktewater
problematiek	De regelgeving biedt geen mogelijkheid om tijdelijk ontheffing te verlenen om desinvesteringen te voorkomen.

#### achtergrond van de regelgeving

Om de gewenste kwaliteit van het oppervlaktewater te waarborgen moet direct lozen in een oppervlaktewaterlichaam op termijn worden geminimaliseerd. In het Activiteitenbesluit is opgenomen dat alle afvalwatervoer via het rioolstelsel moet plaatsvinden, tenzij het niet mogelijk is. De lokale regelgeving bepaalt of het rioolstelsel het afvalwater mag en/of kan verwerken.

#### handhavende organisatie



# glas & energie

De handhaver hanteert de regels van het te handhaven beleid vanaf de datum van inwerkingtreding van dat beleid, ongeacht de investeringsdruk.

## ondernemer

Door de diverse wijzigingen en inzichten moet de ondernemer opnieuw investeren in opslagvoorzieningen en afvoerleidingen.

## voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Een aantal jaar geleden heeft het bedrijf een nieuwe bedrijfsruimte gebouwd. Het overtollige regenwater van de laaddock moest afgewaterd worden op het riool. Nu blijkt de capaciteit van het riool onvoldoende, daarom moet het water nu naar het oppervlaktewater worden afgevoerd. Hierdoor moeten de leidingen omgelegd worden, dit kost ca. € 12.000.*
- ◇ *Bij de nieuwbouw hebben we een bedrijfsruimte gebouwd volgens de regels. Alles ligt nu in het beton. Het afvalwater van de schrobputjes gaat naar het riool, maar het waterschap zegt dat het eerdaags moet worden hergebruikt. (Deze opmerking dient als voorbeeld dat een handhaver soms zijn eigen verwachtingen uitspreekt.)*

## reactie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu

*Het Activiteitenbesluit kent naast algemeen overgangsrecht ook specifiek overgangsrecht, bedoeld om desinvesteringen te voorkomen. Algemene regels, zoals het Activiteitenbesluit, hebben tot doel gelijke bedrijven op een gelijke manier te behandelen. Het is dan onwenselijk dat een handhaver per geval een afweging maakt. Niet eenduidige voorschriften of de niet eenduidige toepassing een handhaving van voorschriften werken concurrentievervalsing in de hand. In de nota van toelichting bij wijzigingen van het besluit worden kosten voor het bedrijfsleven in beeld gebracht.*

*Het Activiteitenbesluit biedt binnen een zeer afgebakend gebied de mogelijkheid aan de lokale overheden om te kiezen tussen lozen op het riool of in het oppervlaktewater. Dit is afhankelijk van de lokale aanwezige voorzieningen (riolering), waarvoor de lokale overheden verantwoordelijk zijn.*

## reactie van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

*Het is niet ongebruikelijk dat er nog enige tijd zit tussen aanvaarding van nieuwe regelgeving, publicatie en inwerkingtreding. Dit geeft ondernemers gelegenheid zich op de nieuwe wetgeving voor te bereiden.*

## conclusie

Bij het opstellen van beleid en regelgeving is er niet voldoende aandacht voor de veranderkosten. De veranderkosten kunnen situatie specifiek zijn en daarvoor moet voor de handhaver de mogelijkheid geboden worden zich coulant op te stellen, zodat rekening gehouden kan worden met de investeringscyclus van het bedrijf.

### **3.3 schakel: uitvoering**

Regeldruk vanuit handhaving die zijn oorsprong heeft in de schakel uitvoering (open normen), komt nauwelijks voor.

De ondernemers hebben nauwelijks knelpunten aangegeven die te relateren zijn aan de schakel uitvoering. Ook vanuit onze eigen praktijkervaring blijkt dat ervaren handhavingslasten in de glastuinbouw die terug te voeren zijn op de schakel uitvoering beperkt zijn.

Een specifiek punt waarbij dat wel het geval is, betreft de problematiek rondom het opstellen van maatwerkvoorschriften.

Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschrift regels niet van toepassing verklaren, indien de maatregelen niet doelmatig zijn. Dit geldt o.a. voor verplichting opslag hemelwater van 500 m<sup>3</sup> per ha, lichtemissie en recirculatieplicht van drainwater (substraat). De vergunningverlener verwijst echter vaak naar de Europese richtlijnen (kaderrichtlijn water en de nitraatrichtlijn), die gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater, waardoor de aanvraag van de ondernemer voor het opstellen van een maatwerkvoorschrift door de uitvoerder geregeld niet wordt toegekend.

### **uitwerking: weigeren van maatwerkvoorschrift**

wetgeving	Activiteitenbesluit
doel	Het voorkomen van vervuiling van het oppervlaktewater
problematiek	Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschrift het aanleggen van een hemelwateropslag van 500 m <sup>3</sup> /ha niet van toepassing verklaren, indien de maatregelen niet doelmatig zijn. De uitvoerende organisatie houdt vast aan de doelmatigheid van het aanleggen van een hemelwateropslag.

### achtergrond van de regelgeving

Bij grondgebonden teelten wordt gietwater gegeven via de regenleiding. Deze regenleiding hangt boven het gewas en zorgt door middel van sproeiers voor een gelijke verdeling. Het gietwater bestaat uit basis water met een oplossingen van meststoffen.

Om emissies naar grond- en oppervlaktewater te beperken is het van belang dat de watergift aan het gewas is afgestemd op de waterbehoefte van het gewas. Met de watergift worden ook meststoffen meegegeven. Deze kunnen bij een overmaat aan watergift uitspoelen naar het grond- en oppervlaktewater, tenzij dit water wordt opgevangen en hergebruikt door middel van een drainagesysteem. De emissies hangen daarmee direct samen met de watergift, afhankelijk van het teeltsysteem. Goed basiswater reduceert de hoeveelheid overmaat aan water die aan het gewas gegeven moet worden. Goed basiswater is gelijkwaardig aan dat van hemelwater. In het Activiteitenbesluit wordt daarom een norm gegeven voor de mate van hemelwateropslag per bedrijf (500 m<sup>3</sup>/ha) ongeacht de werkelijke overmaat aan watergift aan het gewas of teeltsysteem.

### uitvoerde organisatie

De uitvoerende organisatie houdt vast aan de regels dat per bedrijf, ongeacht watergift of teeltsysteem er een hemelwateropslag van 500 m<sup>3</sup>/ha aanwezig dient te zijn. Het gebruik van slotwater als basiswater gecombineerd met een watergift waarbij er géén uitspoeling plaatsvindt, wordt niet als gelijkwaardig beschouwd.

### ondernemer

De ondernemer toont aan o.a. door middel van registratie van watergift, bemonstering van basiswater en drainagewater of tensiometers<sup>24</sup> dat de watergift geheel is afgestemd op de waterbehoefte of dat er nauwelijks uitspoeling van meststoffen plaatsvindt. Met behulp van watermonsters wordt aangetoond dat de samenstelling van het geloosde water niet of nauwelijks afwijkt van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Hierdoor wil hij uitgezonderd worden van de eis voor het aanleggen van een hemelwateropslag d.m.v. een maatwerkvoorschrift.

### voorbeelden uit de interviews:

<sup>24</sup> Een tensiometer is een meetinstrument dat in de grond wordt aangebracht en de zuigspanning van de grond meet. De zuigspanning is een maat voor de vochtigheid van de grond.



- ◇ *Er wordt bij een grondgebondenteelt een hemelwateropslag geëist van 500 m<sup>3</sup> per ha. De ondernemer gebruikt slootwater en heeft weinig drainagewater. De ondernemer toont aan dat de kwaliteit van het drainagewater gelijk is aan slootwater. Toch moet een silo worden geplaatst.*
- ◇ *Het bedrijf van een ondernemer is volledig bebouwd en ingebouwd. Er is geen open plaats voor een silo. De ondernemer geeft slootwater naar behoefte van het gewas zonder uitspoeling. Toch moet een silo worden geplaatst, waarvoor dan een stuk kas zal moeten worden afgebroken.*

## conclusie

De ondernemers weten niet hoe ze aan moeten tonen dat het aanleggen van een hemelwateropslag van 500 m<sup>3</sup> per ha niet doelmatig is. De ondernemer moet zelf de argumentatie aanleveren voor het opstellen van een maatwerkvoorschrift, maar krijgt daarbij geen uitleg van de handhaver welke informatie hij moet aanleveren. De ondernemer gaat af op het advies van de handhaver en als die het afraadt, is de ondernemer geneigd om het advies op te volgen.

## reactie van het ministerie van Infrastructuur en Milieu

*Het Activiteitenbesluit biedt de mogelijkheid om bij maatwerkvoorschrift af te zien van een hemelwateropslag van 500 m<sup>3</sup>/ha indien die maatregelen niet doelmatig zijn (artikel 3.71). De ondernemer dient dat aan te tonen bij zijn aanvraag voor een maatwerkvoorschrift. Criterium hierbij is dat zonder de opvangvoorziening een zelfde mate van bescherming van het milieu wordt gerealiseerd. De voorgeschreven maatregelen zijn vastgesteld in samenspraak met de brancheorganisaties en blijken voor verreweg de meeste gevallen adequaat. Slechts in uitzonderingsgevallen komen andere oplossingen in beeld, het ligt dan voor de hand dat de ondernemer zijn uitzonderlijke situatie duidelijk maakt aan het bevoegd gezag bij de aanvraag voor een maatwerkvoorschrift. Als het bevoegd gezag die aanvraag toch afwijst staat beroep bij de rechter open.*

## **3.4 schakel: handhaving**

De belemmeringen die de ondernemers op het gebied van handhaving ervaren, zijn terug te voeren op de volgende aspecten:

- 1) de risicoanalyse op sectorniveau in plaats van bedrijfsniveau
- 2) onnodige handhavingseisen
- 3) niet proportioneel
- 4) additionele eisen
- 5) deskundigheid
- 6) bejegening
- 7) gebrekkige voorbereiding

### **3.4.1 risicoanalyse op sectorniveau in plaats van bedrijfsniveau**

De handhavende organisatie maakt (vaak) een risicoanalyse, maar die gaat meestal niet verder dan een analyse op sectorniveau<sup>25</sup>. Gezien de sterk verschillende bedrijfsactiviteiten per bedrijf, is het risicoprofiel niet gelijk voor de gehele sector.

#### **uitwerking: (herhaalde) controle zonder directe aanleiding**

wetgeving	Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), Arbeidstijdenwet (Atw), Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), Uitvoeringsregeling inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid
doel	Voorkomen van ongewenste arbeidsomstandigheden, illegale

<sup>25</sup> Deze informatie is zowel besproken in het interview als terug te lezen op de website van de Inspectie SZW [http://www.inspectieszw.nl/publicaties/campagnes/Meer\\_informatie\\_over\\_malafide\\_uitzendbureaus.aspx](http://www.inspectieszw.nl/publicaties/campagnes/Meer_informatie_over_malafide_uitzendbureaus.aspx)



	arbeid, onderbetaling, uitbuiting en regulering ter beschikking stellen van arbeidskrachten.
problematiek	Ondanks dat er geen strafbare feiten worden vermoed, of geconstateerd, wordt het bedrijf als hoog risicovol gezien.

## achtergrond van de regelgeving

De genoemde regelgeving is bedoeld voor eerlijk werk (tegengaan van illegale tewerkstelling, onderbetaling, uitbuiting) en regulering ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

## handhavende organisatie

De handhaver ziet toe op naleving van de regels door op het moment met de meeste kans op niet naleving met veel menskracht het bedrijf op onaangekondigde wijze te bezoeken en te inspecteren. Ook de aanwezigheid van personenbusjes met buitenlands kenteken geeft aanleiding tot bezoek. Bij de beoordeling of er sprake is van een herhaalde overtreding, kijkt de Inspectie terug op een periode van 5 jaar. Bij ernstige overtredingen geldt zelfs een recidivetermijn van 10 jaar. Een ernstige overtreding is bijvoorbeeld illegale tewerkstelling van 20 of meer personen.

*Inspectie SZW geeft aan dat risicoselectie op bedrijfsniveau niet betekent, dat nooit een bedrijf wordt bezocht waar voorheen geen overtreding is geconstateerd.*

## ondernemer

De ondernemer gaat er vanuit dat als hij zich aan de wet houdt er geen directe reden is voor een bezoek van het interventieteam. De massaliteit waarmee een bezoek van het interventieteam gepaard gaat, heeft een grote impact bij de ondernemer en het personeel, ook als volledig aan de wet voldaan wordt. Bovendien vindt controle vaak plaats tijdens de drukste periode.

## voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Interventieteam (arbeidsinspectie, politie, UWV, Belastingdienst, vreemdelingendienst) is 3 keer achter elkaar geweest in 1 jaar tijd. Ze zijn wel beleefd, maar het is nooit leuk. Ze nemen je bedrijf over, alle medewerkers worden naar de kantine geleid om zich te kunnen legitimeren. Alles was in orde, het heeft niet tot boetes geleid.*
- ◇ *Het interventieteam van Inspectie SZW heeft een controle uitgevoerd, dit had een werkonderbreking van een paar uur tot gevolg. De controle was wel intimiderend, maar had geen gevolgen.*
- ◇ *Het interventieteam kwam op bezoek in de drukste tijd van het jaar. Het bedrijf had 150 man aan het werk. Er waren geen overtredingen geconstateerd, maar het bedrijf heeft wel bijna een hele ochtend stil gelegen.*

## conclusie

De Inspectie SZW maakt een risicoanalyse waarbij de geschiedenis wordt meegewogen in het controlebesluit. Het is voor de ondernemer onduidelijk wanneer zijn bedrijf als laag risico kan worden beoordeeld. Een overtreding resulteert in een aantekening bij het bedrijf. Onduidelijk is wanneer het bedrijf de aantekening kwijt raakt en onduidelijk is wanneer een bedrijf na controle zonder overtreding als laag risico bedrijf wordt beschouwd.

## **uitwerking: onderbreking bedrijfsvoering tijdens controle**

wetgeving	Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), Arbeidstijdenwet (Atw), Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), Uitvoeringsregeling
-----------	--

	inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid
doel	Voorkomen van ongewenste arbeidsomstandigheden en illegale arbeid.
problematiek	De controles hebben een zodanige impact dat de gehele bedrijfsvoering enkele uren stil komt te liggen, ook bij bedrijven die geen onwettige handelingen verrichten.

### achtergrond van de regelgeving

De genoemde regelgeving is bedoeld voor eerlijk werk (tegengaan van illegale tewerkstelling, onderbetaling, uitbuiting) en regulering van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

### handhavende organisatie

Om fraude te kunnen constateren, mag er geen mogelijkheid bestaan dat bewijslast kan worden vernietigd en moeten alle uitgangen worden bewaakt. Hiervoor is massale aanwezigheid noodzakelijk. Het opsporen van fraude heeft een hogere prioriteit dan de belangen van de ondernemer.

### ondernemer

De ondernemer gaat er vanuit dat als hij zich aan de wet houdt er geen directe reden is voor een bezoek van het interventieteam. De massaliteit waarmee een bezoek van het interventieteam gepaard gaat heeft hoe dan ook een grote impact, zeker als men zich van geen kwaad bewust is. Dit geldt met name voor het personeel en in het bijzonder voor personeel uit landen waar door overheden razzia's gehouden werden. Bovendien vindt controle vaak plaats tijdens de drukste periode. Tijdens de controle wordt de bedrijfsvoering stilgelegd, totdat de volledige controle is uitgevoerd, waardoor het bedrijf op dat moment niet meer aan zijn leveringsverplichtingen kan voldoen met alle gevolgen van dien.

### voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Het interventie team kwam met veel machtsvertoon en veel auto's. Het bedrijf stort altijd een deel op een g-rekening. Er waren geen overtredingen geconstateerd, alles was in orde. Deze controle heeft dit sierteeltbedrijf echter veel geld gekost, omdat de controle midden in de moederdagweek<sup>26</sup> plaatsvond. De ondernemer kon een bepaalde order niet op tijd leveren in verband met het oponthoud van enkele uren.*
- ◇ *Inspectie SZW kwam controle uitvoeren, het bedrijf ondervond geen machtsvertoon, maar het werk lag wel een hele ochtend stil, terwijl het de drukste tijd van het jaar was.*

### conclusie

Lange werkonderbrekingen door Inspectie SZW zijn meer regel dan uitzondering, omdat glastuinbouwbedrijven als hoog risico worden beschouwd.

## **3.4.2 onnodige handhavingseisen**

Het gaat hierbij om handhavingseisen waarbij de sector reeds bewezen heeft dat deze onnodig zijn of waarbij het risico voor de omgeving verwaarloosbaar is.

### **uitwerking: vasthouden aan eisen waarbij er verwaarloosbaar risico is**

wetgeving	Activiteitenbesluit
doel	Voorkomen van ongewenste emissie naar het milieu
problematiek	Ondanks dat er geen of verwaarloosbaar risico is voor het milieu,

<sup>26</sup> De week van moederdag is op de sierteeltbedrijven altijd een drukke week in verband met de hoge vraag naar producten. "De moederdagweek" is een periode waarop een deel van de oogst wordt afgestemd en een bijbehorend deel van de omzet wordt gerealiseerd.



	wordt vastgehouden aan de eisen. Het naleven van de regels worden gecontroleerd, er is geen ruimte voor maatwerk.
--	---

## achtergrond van de regelgeving

In het Activiteitenbesluit zijn eisen en regels opgenomen die betrekking hebben op emissie van stoffen (gas, vloeibaar of vast) naar het milieu.

## handhavende organisatie

Het is niet aan de handhaver om te besluiten in welke mate een regel kan worden toegepast als in de regelgeving daarvoor geen criterium is opgenomen. Indien een regel van toepassing is op het bedrijf, wordt verwacht dat aan alle eisen die in de regeling staat wordt voldaan.

*Omgevingsdienst Haaglanden geeft aan dat gevoelsmatig volstaan zou kunnen worden met een beperkter onderzoek, maar dat een en ander sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de beperkte inventarisatie. Het activiteitenbesluit is bepalend wat geëist wordt en waar ruimte is om anders te handelen. Op dit moment is de ruimte om beperktere inventarisaties toe te staan er niet.*

## ondernemer

De ondernemer verwacht een praktisch meedenkende handhaving die eisen stelt waar die nodig zijn en coulant is waar dat ook kan.

## voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Een tuinder gebruikt zijn koeltoren uitsluitend als de omgevingstemperatuur lager is dan 8 °C. Legionella groeit alleen bij een temperatuur boven 20 °C. De kans dat omwonenden besmet raken met Legionella door koeltorens die alleen in gebruik zijn bij lage temperaturen is nihil. Toch nam de omgevingsdienst geen genoegen met een beperkte inventarisatie waarin het systeem en de beheersmaatregelen werden beschreven. De handhaver stelt dat bij watertemperaturen < 20 °C inderdaad geen groei van legionella meer plaatsvindt, maar dat wel legionella aanwezig kan zijn. De tuinder was verplicht een uitgebreide inventarisatie te laten maken volgens het ISSO model. Kosten voor het opstellen van het rapport ca. € 2.000.*
- ◇ *Er staat een olietank zonder inhoud die niet aangesloten is. De tank is niet in gebruik en is nooit in gebruik geweest; toch moest er een rood waarschuwingsbord met witte tekst "Brandgevaar" geplaatst worden, die wordt toegepast op plaatsen met een verhoogd risico op het ontstaan van brand door open vuur.*

## conclusie

De handhaver ziet toe op naleving van de regels bij de inspecties. De handhaver is niet op de hoogte van de geringe risico's op een legionella besmetting bij de geringe watertemperatuur en houdt daarom vast aan de regels. Handhavers zien wel dat regelgeving niet altijd proportioneel is, maar geven het te weinig terug aan het beleid

## **uitwerking: vasthouden aan eisen bij herhaalde bewijslast**

wetgeving	Activiteitenbesluit
doel	Voorkomen van ongewenste emissie naar het milieu
problematiek	De toezichthouder hanteert de regels zonder voldoende acht te nemen van wat in de sector speelt.

## achtergrond van de regelgeving

In het Activiteitenbesluit zijn eisen en regels opgenomen die betrekking hebben op emissie van stoffen (gas, vloeibaar of vast) naar het milieu. Eén van de eisen gaat over het minimumrendement van de WKK: Het rendement van de WKK moet aantoonbaar minimaal 65% bedragen.

#### handhavende organisatie

De handhaver ziet toe op naleving van de regels bij inspectie. Tenzij in de regeling uitzonderingen zijn beschreven, is de handhaver gerechtigd de voor de inspectie benodigde rapportages aan de ondernemer te vragen. Als in de sector altijd voldaan wordt aan de regeling vanwege algemene bedrijfsprocessen, dan moet in de regeling een uitzondering voor die sector zijn opgenomen. Uit de interviews blijkt dat de handhaver niet op de hoogte is dat het rendement van de WKK altijd meer dan 65% bedraagt. De jaarlijkse LEI<sup>27</sup> Agri-monitor geeft het hoge rendement voor de hele sector aan.

#### ondernemer

In de glastuinbouw is het rendement van een warmtekracht minimaal 90%, omdat zowel de opgewekte elektriciteit als de vrijgekomen warmte wordt gebruikt (zie ook § 2.1 ). Een andere toepassing van warmte-kracht is in de glastuinbouw niet rendabel. Handhaving op dit punt is derhalve niet nodig. De ondernemer moet kosten maken om een rapport te laten opstellen met een vooraf bekend resultaat.

#### voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Bij elke inspectie vragen ze om een nieuwe berekening. Ik heb 4 locaties waar een WKK berekening gemaakt moet worden, kosten € 750. Een specificatie van de WKK vindt de handhaver niet voldoende.*

#### conclusie

Door het ontbreken van een sector brede uitzondering in de regeling, is het opvragen van documenten afhankelijk van de parate kennis van de handhaver. De omissie in de regelgeving wordt niet opgevangen door een aangepast handhavingsprotocol. Handhavers die zien dat deze regel niet proportioneel is, geven het niet terug aan het beleid

### **3.4.3 niet proportioneel**

De houding van de toezichthouder en het boetebeleid is niet proportioneel.

#### **uitwerking: toezichthouder wil controle niet uitstellen**

wetgeving	Arbeidsomstandigheden
doel	Voorkomen van ongewenste arbeidsomstandigheden
problematiek	Een directe aanleiding voor een controle is niet aangegeven. Het tijdstip van de controle is voor de ondernemer zeer ongelukkig. Ondanks toelichting van de ondernemer weigert de inspecteur de controle uit te stellen.

#### achtergrond van de regelgeving

De wet is erop gericht de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid te waarborgen.

#### handhavende organisatie

De handhaver blijft bij zijn standpunt een controle zonder directe aanleiding op dat moment uit te voeren, ondanks bezwaren van de ondernemer. Vanwege het niet meewerken van de ondernemer met de inspectie, schakelt de handhaver de politie

<sup>27</sup> Landbouw Economisch Instituut. In de LEI Agri-monitor wordt actuele informatie uit land- en tuinbouw weergegeven



in om de ondernemer tot medewerking te dwingen. Indien dan nog geen medewerking wordt verleend, is de handhaver, conform artikel 184 van het wetboek van strafrecht, gerechtigd te verzoeken de ondernemer in hechtenis te nemen.

### ondernemer

De ondernemer is bereid volledig mee te werken aan een inspectie, echter niet op het moment dat de handhaver onaangekondigd, op een voor de ondernemer zeer slecht moment, dat verzoekt. De handhaver gaf niet aan dat er een acute, directe aanleiding was voor de inspectie.

### voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Inspectie SZW kwam op zaterdagochtend om 11.30 uur. Wilde controle doen op arbeidsomstandigheden. Ondernemer gaf aan dat dat niet uit kwam omdat hij met al zijn 45 medewerkers een bedrijfsuitje heeft gepland voor die zaterdagmiddag en avond. Het was de bedoeling om 12.00 uur alle bloemen te hebben verwerkt. Inspecteur wilde van geen wijken weten. Een andere keer, wel of niet op afspraak, was voor de handhaver geen optie. Later kwam inspecteur terug met de politie. Ondernemer is gearresteerd en heeft een paar uur in de cel gezeten.*

### conclusie

De handhaver gebruikt zijn doorzettingsmacht om een inspectie op het door hem gewenste moment uit te voeren, terwijl de ondernemer aangeeft dat dat moment voor hem uiterst ongelukkig is. Hierdoor escaleerde de situatie. Aangezien er geen directe aanleiding is voor een controle op dat moment (er dreigt geen acuut gevaar), had deze situatie voorkomen kunnen worden wanneer de inspecteur op een ander moment zijn inspectie zou uitvoeren.

### **uitwerking: handhaving op moment met grootste foutkans in plaats van reguliere omstandigheden.**

wetgeving	Activiteitenbesluit
doel	De regels zijn er op gericht om lichthinder tegen te gaan. Daarbij gaat het voornamelijk over de mate (het percentage waarmee) waarin de lichtemissie moet worden gereduceerd en de lengte van de periode gedurende welke lichtemissie reducerende maatregelen moeten zijn getroffen.
problematiek	De naleving van de complexe regelgeving is zeer foutgevoelig. Handhaving vindt plaats juist op de meest foutgevoelige momenten.

### achtergrond van de regelgeving

Bij de belichtingsregels zijn verschillende aspecten van belang, zowel voor het afschermen van de bovenzijde van de kas als voor de zijgevels. De gevel moet het hele jaar op de momenten dat assimilatiebelichting wordt toegepast zo zijn afgeschermd dat tussen zonsondergang en zonsopkomst de uitstraling van het assimilatielicht op een afstand van 10 m van de gevel met ten minste 95% wordt gereduceerd.

Voor de bovenzijde van de kas geldt dat de kas in ieder geval afgeschermd moet zijn tijdens vastgestelde donkerteperioden:

- 1) de donkerteperiode:
  - van 1 november tot 1 april: van 18.00 tot 24.00 uur;
  - van 1 april tot 1 mei: van een half uur na zonsondergang tot 02.00 uur;



# glas & energie

- van 1 september tot 1 november: van een half uur na zonsondergang tot 02.00 uur;
- vanaf 1 mei tot 1 september geldt geen donkerteperiode;
- 2) de nanacht  
De nanacht is een belangrijke teelt-technische periode. Deze verschilt per bovengenoemde periode.
  - van 1 november tot 1 april: 24.00 u tot zonsopgang
  - van 1 april tot 1 mei: van 02.00 u tot zonsopgang
  - van 1 september tot 1 november: van 02.00 u tot zonsopgang
- 3) de lichtintensiteit van de belichting  
Voor een lichtintensiteit van minder dan 15.000 lux gelden andere eisen qua afscherming dan vanaf 15.000 lux.
- 4) het percentage afscherming.
  - vanaf 15.000 lux: de bovenzijde van de kas dient het hele jaar van zonsondergang tot zonsopkomst zodanig te worden afgeschermd dat de lichtuitstraling met tenminste 98% wordt gereduceerd. Bij maatwerkvoorschrift kan een ander percentage worden vastgesteld buiten de donkerteperiode;
  - minder dan 15.000 lux: de eisen gelden niet voor het hele jaar en er is een onderscheid tussen de donkerteperiode en de nanacht.
    - in de donkerteperiode moet tot 1 januari 2017 tijdens de toepassing van assimilatiebelichting de bovenzijde van de kas zodanig worden afgeschermd dat de lichtuitstoot met tenminste 95% wordt verminderd. Vanaf 1 januari 2017 moet de lichtuitstoot met tenminste 98% worden verminderd.
    - als er na 1 januari 2014 een (nieuw) schermdoek wordt geïnstalleerd, moet het doek minimaal 98% lichtuitstraling kunnen tegenhouden
    - bij schermdoeken die meer afschermen dan de genoemde percentages mag een kier getrokken worden tot het voorgeschreven percentage is bereikt.
    - in de nanacht geldt een afschermingspercentage van 74%. Het bevoegd gezag kan bij maatwerkvoorschrift een ander percentage vaststellen.

## handhavende organisatie

De handhaver rijdt gedurende de donkerteperiode verschillende keren door het glastuinbouwgebied en maakt foto's bij overtredingen. Vervolgens worden de bedrijven bezocht en gewezen op de overtredingen, waarbij ook aanzegging last onder dwangsom wordt opgelegd. Indien er reeds een beschikking geldt wordt de dwangsom verbeurd verklaard.

## ondernemer

Ondernemers ervaren de regelgeving rond assimilatiebelichting als lastig uitvoerbaar, omdat de kans op fouten erg groot is. Aan de andere kant waarderen ze de indeling in diverse perioden en nanacht, omdat het afschermen van licht tevens een warmteprobleem met zich mee kan brengen vanwege de warmteproductie van de lampen en de invloed daarvan op het teeltklimaat.

De foutkans in naleving ligt enerzijds in de toegepaste techniek en anderzijds in het voldoen aan de wisselende perioden en de mate van afscherming die in die perioden gewenst is.

Om te voldoen aan de regelgeving, dient de complete kas afgeschermd te kunnen worden met beweegbare, lichtdichte doeken; dit geldt voor zowel de zijkanten als

de bovenkant. Het gaat hierbij al snel over 20.000 m<sup>2</sup> tot 50.000 m<sup>2</sup> die afgedekt moet worden per bedrijf. Deze oppervlakte kan niet als één geheel bedekt worden en is daarom verdeeld in meerdere "schermvakken". Ieder schermvak heeft eigen schermmotoren die via een dradenstelsel zorgen voor het sluiten van brede stroken schermdoek aan de bovenzijde van de kas. Aan de gevels zijn ook meerdere stroken doek aanwezig, met ieder hun eigen motor. Gezien de vele bewegende delen en meerdere schermvakken is de kans op een niet goed sluitend doek relatief groot. Een kleine kier vanwege een niet goed sluitend schermdoek leidt direct tot een plaatselijke overschrijding van de gestelde norm.

Zoals aangegeven zijn in de regelgeving 3 donkerteperioden vastgesteld, waarbij het tijdstip van geoorloofde lichtuitstraling wijzigt van de ene op de andere dag. Dit geldt zowel voor de donkerteperiode als voor de nacht. Bovendien valt de overgang zomer/wintertijd in de eerste en laatste periode en is de regelgeving zowel vastgesteld op astronomische tijden als op kloktijden. De kans op fouten is in de overgangstermijnen en bij zomer/wintertijd groot. Dit zijn veelal instellingsfouten in de klimaatcomputer die de doeken op het juiste tijdstip moet dichtsturen. Aangezien het (energie) technisch niet gewenst is dat alle doeken op hetzelfde tijdstip openen of sluiten, is een fout snel gemaakt. Daarbij vallen schakeltijden vaak laat op de avond of in de nacht.

De ondernemer ervaart weinig coulance van de handhaver doordat direct een aanzegging last onder dwangsom wordt opgelegd. De ondernemer ervaart dit als een boete, terwijl een waarschuwing met hersteltermijn als redelijk ervaren wordt en ook onderdeel is van de landelijke handhaving strategie.

voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Een bedrijf had de instellingen voor het uitschakelen van de assimilatiebelichting niet goed staan. Het scherm liep niet op tijd dicht. Op 1 november ging het scherm pas dicht om 2.00 uur ipv 24.00 uur. De ondernemer was vergeten de instellingen te wijzigen. Direct de eerste dag werd het geconstateerd, in plaats van een waarschuwing werd een hoge dwangsom aangezegd.*
- ◇ *Door de overgang van zomertijd naar wintertijd, liep het scherm een uur te laat dicht. De ondernemer kreeg direct een aanzegging dwangsom opgelegd.*

conclusie

De landelijke handhavingstrategie stelt dat bestuursrechtelijk optreden altijd noodzakelijk is als de handhaver de bevinding heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix of als er één of meer verzwarende aspecten zijn (zie ook § 2.3.2). De landelijke handhavingstrategie stelt ook dat de handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Er zijn in dit onderzoek verschillen geconstateerd in de zwaarte van de interventiemaatregelen, terwijl de omgeving van de glastuinbouwbedrijven niet wezenlijk verschilt.

**uitwerking: sancties zijn niet proportioneel**

wetgeving	Activiteitenbesluit
doel	De regels zijn er op gericht om lichthinder tegen te gaan.
problematiek	Het sanctiebeleid staat niet in verhouding met het mogelijk veroorzaakte schade of voordeel dat door ondernemer genoten wordt.

## achtergrond van de regelgeving

Het voorkomen van lichthinder naar de omgeving en het voorkomen van concurrentievervalsing.

## handhavende organisatie

Indien een handhaver een overtreding van de regels constateert, wordt hier handhavend tegen opgetreden. In 2012 is het onderzoek 'Kwaliteit roos bij telen volgens licht emissie regels' afgerond en vastgelegd in WUR-rapport GTB-1176. De aanzegging onder dwangsom is gebaseerd op de berekende opbrengstderving uit dit WUR rapport.

## ondernemer

De financiële gegevens waarop de handhaver zich baseert betreffen het economisch effect per jaar. Van financieel gewin is daarnaast vaak geen sprake omdat bij foute instelling de donkerteperiode qua lengte gelijk blijft. Daar waar te vroeg begonnen wordt met belichten, wordt ook eerder gestopt met belichten, echter te vroeg stoppen is geen overtreding. Niet goed sluitende doeken leiden veelal tot energieverlies en zijn daarmee vaak juist een economisch nadeel.

De ondernemers gaan niet gerust het belichtingsseizoen in, omdat een klein foutje in de computerinstelling een hoge boete tot gevolg kan hebben die uiteindelijk tot het faillissement van het bedrijf kan leiden. De hoogte van de dwangsom wordt als niet proportioneel ervaren. De cijfers waarop de dwangsom gebaseerd is, betreffen een geheel teeltseizoen. De overtreding betreft vaak een beperkte periode.

## voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *De instellingen voor het sluiten van de schermen bij assimilatiebelichting stonden niet goed. Direct eerste dag, 15 minuten na de tijd was de overtreding geconstateerd. Gevolg aanzegging dwangsom van € 45.000.*
- ◇ *Door uitval van een schermmotor was het schermdoek bij een rozenbedrijf niet in elke afdeling dichtgelopen. Er werd een dwangsom aangezegd van € 28.000.*
- ◇ *Het bedrijf heeft een schermdoek dat 98% licht afschermt. De lichtintensiteit van de belichting is minder dan 15.000 lux. De ondernemer trekt het doek niet helemaal dicht, maar wel zodanig dat tenminste 95% wordt afgeschermd. Omdat niet 98% licht is afgeschermd is de dwangsom van € 45.000 verbeurd verklaard. Bij een volgende overtreding wordt de boete € 225.000. De ondernemer was in de veronderstelling dat 95% afscherming voldoende was.*

## conclusie

De landelijke handhavingsstrategie stelt dat bestuursrechtelijk optreden altijd noodzakelijk is als de handhaver de bevinding heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix of als er één of meer verzwarende aspecten zijn (zie ook 2.3.2§). Bij genoemde voorbeelden is de verwachting dat de bevinding gepositioneerd is in het lichte segment (zie ook Figuur 1). Toch kiest de handhavende organisatie voor een zwaardere (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies.

## **uitwerking: boetes zijn niet proportioneel**

wetgeving	Activiteitenbesluit
doel	Verbetering kwaliteit oppervlaktewater
problematiek	De hoogte van de boete staat niet in verhouding met de overtreding.

## achtergrond van de regelgeving

Om de gewenste kwaliteit van het oppervlaktewater te waarborgen moet direct lozen in een oppervlaktewaterlichaam op termijn worden geminimaliseerd.

#### handhavende organisatie

Indien de handhaver een overtreding constateert, is hij gerechtigd een boete op te leggen indien hij van mening is dat het een doelbewuste overtreding is. Een calamiteit dient door de ondernemer gemeld te worden aan de handhavende organisatie.

#### ondernemer

De ondernemer is veelal gericht op het oplossen van problemen en verzuimt calamiteiten te melden of heeft calamiteiten niet direct in de gaten.

#### voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Op een modern bedrijf was de leiding van het drainwater losgeraakt, daardoor kwam het drainwater dat door toevoeging van ijzer-meststof rood is gekleurd in het oppervlaktewater terecht. Drainwater wordt normaal gesproken hergebruikt. De ondernemer constateerde een drainwatertekort en zocht naar de oorzaak. De handhaver kwam langs, de ondernemer heeft aangegeven dat het een ongeluk was. Toch stond in de brief dat doelbewust is geloosd en heeft het Hoogheemraadschap een boete opgelegd van € 3.500.*
- ◇ *Regenwater wordt opgevangen en gebruikt om de planten water te geven. Door een storing liep de silo over en liep het schone regenwater op het oppervlaktewater. Er werd een boete van € 800 gegeven omdat illegaal werd geloosd. Het ging om een calamiteit, bovendien is de milieuschade nihil. Het ging immers om schoon regenwater.*

#### conclusie

Wanneer overtredingen onomkeerbaar zijn moet volgens het interventiebeleid van de waterschappen een proces verbaal wordt opgemaakt. Lozingen zijn onomkeerbare overtredingen.

De handhaver is gerechtigd een boete op te leggen. De boete staat niet altijd in verhouding met het delict.

### **3.4.4 additionele eisen**

De handhaver stelt eisen aan bedrijfsmiddelen terwijl de regelgeving minder streng is of overgangsregels opgenomen zijn.

#### **uitwerking: eisen gaan verder dan de regelgeving**

wetgeving	Activiteitenbesluit
doel	Voorkomen van ongewenste emissie naar het milieu
problematiek	De ondernemer moet onterecht extra maatregelen nemen

#### achtergrond van de regelgeving

In het Activiteitenbesluit zijn eisen en regels opgenomen die betrekking hebben op emissie van stoffen (gas, vloeibaar of vast) naar het milieu.

#### handhavende organisatie

Een bezwaar tegen een geconstateerde overtreding wordt altijd zorgvuldig afgehandeld. Als er geen bezwaar wordt ontvangen, is de opgelegde maatregel terecht.

#### ondernemer

De ondernemers zijn veelal niet op de hoogte van alle details van de betreffende regelgeving. Hierdoor kunnen ze niet inschatten of een opgelegde maatregel in overeenstemming is met de regelgeving. In de meeste gevallen nemen de

ondernemers maatregelen conform de instructies van de handhaver. Slechts in een aantal gevallen wordt bezwaar aangetekend of de brancheorganisatie of een deskundige ingeschakeld. Er wordt ook geen klacht ingediend, omdat de ondernemer de relatie met de handhaver niet (verder) wil verstoren.

voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Het bedrijf werd bezocht door de Omgevingsdienst in maart 2014. Bij controle bleek dat de olietank nog niet KIWA gekeurd is. De ondernemer kreeg 6 weken de tijd om de tank KIWA te laten keuren of te vervangen, onder aanzegging dwangsom.  
De overgangsregel in het Activiteitenbesluit stelt dat een KIWA gekeurde tank pas vereist is per 1 januari 2015.*
- ◇ *In 2009 is een NOx-meting van de verwarmingsketel uitgevoerd. Deze meting is volgens de toezichthouder in 2013 niet akkoord, omdat de keuringseisen van Scios tussentijds zijn gewijzigd. Er moest een nieuwe meting worden uitgevoerd, onder aanzegging dwangsom.  
Een NOx meting hoeft slechts eenmalig uitgevoerd te worden, omdat een overgangstermijn geldt tot 2017.  
Het Activiteitenbesluit stelt dat een NOx meting door een Scios gecertificeerde instantie moet worden uitgevoerd, maar stelt geen eisen aan de geldigheidstermijn.*
- ◇ *Om vervuiling van het watergeefstelsel tegen te gaan, wordt een zandfilter gebruikt. Het gietwater wordt eerst door een zandfilter geleid, voor het de kas in gaat. Het zandfilter moet regelmatig gespoeld worden en wordt gespoeld met bronwater. Handhaver eist een analyserapport van het filterspoelwater. Achteraf bleek dat niet nodig te zijn, maar handhaver gaf aan dat dat gaat veranderen.*
- ◇ *De meststoffen staan in een lekbak, maar volgens de handhaver is de lekbak te klein, omdat niet de hele inhoud van de vaten in de lekbak kan worden opgevangen. De lekbak moest aangepast worden.  
Het Activiteitenbesluit stelt echter: de inhoud van de lekbak moet 10% van de inhoud van alle vaten + de inhoud van het grootste vat kunnen bevatten en aan die eis voldeed de lekbak.*
- ◇ *De toezichthouder keurt een NOx-meting af. De meting is verricht door een Scios gecertificeerd bedrijf, maar de keurmeester zou niet Scios gecertificeerd zijn. Het bedrijf heeft een nieuwe meting moeten laten doen; kosten ca. € 1.500.  
Het Activiteitenbesluit stelt alleen dat een NOx meting door een Scios gecertificeerde instantie moet worden uitgevoerd, niet dat de keurmeester zelf ook Scios gecertificeerd moet zijn.*

conclusie

De handhaver stelt soms bovenwettelijke eisen aan bedrijfsmiddelen terwijl de regelgeving minder streng is of overgangsregels opgenomen zijn. De bezwaarprocedure wordt door ondernemers niet gebruikt enerzijds vanwege de angst dat dit tegen ze kan werken anderzijds vanwege de kosten die het opstellen van een bezwaarschrift vaak met zich meebrengt.

### 3.4.5 deskundigheid

Ondernemers twijfelen soms aan de deskundigheid van de handhaver.

**uitwerking: toezichthouder eist rapport betreffende vanzelfsprekende informatie**

Wetgeving	Activiteitenbesluit
Doel	Voorkomen van ongewenste emissie naar het milieu
Problematiek	De kennis van de toezichthouder is onvoldoende



## achtergrond van de regelgeving

De WKK moet ten minste eenmaal per vier jaar gekeurd worden op veilig functioneren, optimale verbranding en energiezuinigheid.

## handhavende organisatie

De handhaver heeft een lijst opgesteld welke rapporten gecontroleerd moeten worden.

## ondernemer

Ondernemers ergeren zich eraan dat in de branche vanzelfsprekende informatie niet bekend is bij de handhaver.

## voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *De WKK moet gekeurd worden. Een bedrijf had al een keuringsrapport liggen voor EU-ETS (Emissions Trading System). De handhaver wilde het rapport afkeuren omdat er gasgenerator op stond ipv WKK. Een WKK is een gasgenerator.*

## conclusie

De kennis van de handhaver is afhankelijk van zijn ervaring in het veld en de kennis met de sector. Door het ontbreken van parate kennis bij de handhaver worden eisen gesteld die niet nodig zijn en daarmee ergernis (en kosten) opwekken. Dat de parate kennis van de handhaver beperkt is, is niet te voorkomen. Hiervoor zijn klankbordgroepen in het leven geroepen, zowel intern bij de omgevingsdienst als gecombineerd met de waterschappen. Dit proces lijkt niet altijd voldoende resultaat te leveren.

### **3.4.6 bejegening**

Het eerste contactmoment tussen de handhaver en de ondernemer is veelal bepalend voor de sfeer waarin een gesprek plaatsvindt. De sfeer bepaalt de mate waarin een ondernemer genegen is maatregelen te accepteren en/of medewerking te verlenen. Wanneer de handhaver ervan uit gaat dat veelal sprake is van moedwillige overtredingen in plaats van onbedoelde overtredingen, heeft dat consequenties voor de sfeer van het gesprek. Andersom geldt dat ook, wanneer de ondernemer de handhaver alleen als lastig ervaart, komt dat het verloop van de controle niet ten goede.

In de analyses van de belemmeringen is de achterliggende oorzaak naar boven gebracht, waardoor bejegening alleen niet langer als oorzaak gezien wordt, terwijl het toch een belangrijk startpunt is van de communicatie.

## voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Handhaver van organisatie A komt nooit onverwacht, maar maakt van te voren een afspraak. Deze werkwijze wordt gehanteerd omdat de toegangsdeur bij glastuinbouwbedrijven vaak op slot is, omdat er geen receptie aanwezig is. Ondernemers waarderen dat hij een afspraak maakt. Toch is de algemene stemming onder ondernemers negatief, omdat de handhaver zich autoritair opstelt.*
- ◇ *Handhaver van organisatie B komt meestal onverwacht, hij maakt vrijwel nooit een afspraak. De handhaver vraagt tijdens de controle of het uit komt en zo niet, worden alleen de urgente zaken bekeken en wordt een afspraak gemaakt voor een later moment waarbij de overige zaken worden bekeken. De ervaringen onder ondernemers zijn hier juist positief, omdat de handhaver zich coöperatief opstelt.*

## conclusie



Ondernemers hebben geregeld moeite met de bejegening door de handhaver. De sfeer bepaalt de mate waarin een ondernemer genegen is maatregelen te accepteren en/of medewerking te verlenen. Het inlevingsvermogen en het tonen van respect voor de ondernemer en zijn onderneming, zijn belangrijke bouwstenen en bevorderen coöperatie. Dit geldt uiteraard ook andersom.

### 3.4.7 gebrekkige voorbereiding

De handhaver verdiept zich niet altijd in de bedrijfsprocessen van de ondernemers of bereidt de bezoeken niet goed voor. Daarbij gaat het vaak om onaangekondigde bezoeken in een drukke periode, terwijl het gaat om controle van rapporten en logboeken. Ook komt het voor dat het dossier van het te controleren bedrijf niet is geraadpleegd.

#### **uitwerking: handhaver sluit niet aan op de bedrijfsdynamiek van de ondernemer**

wetgeving	Activiteitenbesluit
doel	Voorkomen van ongewenste emissie naar het milieu
problematiek	De handhaver heeft het bezoek niet goed voorbereid

#### achtergrond van de regelgeving

In het Activiteitenbesluit zijn vele eisen en regels opgenomen die betrekking hebben op emissie van stoffen (gas, vloeibaar of vast) naar het milieu.

#### handhavende instantie

De handhaver bezoekt de bedrijven 1 keer per 4 of 5 jaar en controleert middels een checklist het hele bedrijf.

#### ondernemer

De ondernemer begrijpt niet waarom handhavers onaangekondigd in de drukste periode komen en/of waarom de handhaver het dossier van zijn bedrijf niet vooraf raadpleegt.

#### voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Het bedrijf belicht met een lichtintensiteit van 3.500 lux. Er is een maatwerkvoorschrift opgesteld voor het afschermen van de kassen bij belichting. De handhaver gaf aan dat verduisteringsdoek moest worden geïnstalleerd en trad handhavend op, terwijl het maatwerkvoorschrift dat juist niet vereist. Na e-mail verkeer tussen gemeente en omgevingsdienst is geconcludeerd dat afscherming niet nodig is.*
- ◇ *Elke keer moet het bedrijf opnieuw uitleggen hoe de waterstromen lopen en hoe de first flush<sup>28</sup> op het bedrijf is geregeld, terwijl er op het bedrijf niets veranderd is.*
- ◇ *De handhaver kwam zonder afspraak in een drukke periode. Uiteindelijk wilde hij alleen een aantal inspectierapporten zien.*

#### conclusie

Volgens de handhavende organisaties wordt voorafgaand aan elke controle het dossier van het betreffende bedrijf geraadpleegd, zodat relevante gegevens bij de handhaver bekend zijn. Dit blijkt in de praktijk niet altijd te worden gedaan.

Het is van belang een onderscheid te maken tussen onderdelen van een inspectie waarbij een onaangekondigd bezoek noodzakelijk is en onderdelen waarvoor dat niet nodig is. Het bedrijfsdossier zou hiervoor ook waardevolle informatie moeten bevatten, maar wordt niet standaard geraadpleegd of is niet volledig. Bij

<sup>28</sup> Het opvangen van een eerste hoeveelheid regenwater wordt in de praktijk het opvangen van de first-flush genoemd.





onderdelen van een inspectie die geen onverwacht bezoek behoeven, is het vooraf maken van een afspraak of een terugkeerafspraak gewenst om de ondernemer de kans te geven gevraagde gegevens paraat te hebben voor een soepele afhandeling.

**uitwerking: toezichthouder houdt geen rekening met hygiëne protocollen van het bedrijf.**

wetgeving	Wet arbeid vreemdelingen (Wav), Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML), Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi), Arbeidstijdenwet (Atw), Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet), Uitvoeringsregeling inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid
doel	Voorkomen van ongewenste arbeidsomstandigheden en illegale arbeid.
problematiek	De inspecteur houdt onvoldoende rekening met hygiëne maatregelen.

achtergrond van de regelgeving

De genoemde wetgeving is bedoeld voor eerlijk werk (tegengaan van illegale tewerkstelling, onderbetaling, uitbuiting) en regulering ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

handhavende instantie

De inspectie richt zich op de risico's met betrekking tot arbeid. Regelgeving met betrekking tot de exploitatie van een bedrijf wordt gerespecteerd.

*Inspectie SZW geeft aan inspecteurs de beschikking hebben over beschermende kleding (disposable overall of jas, hoofdbedekking en overschoentjes) die eenmaal gedragen wordt. In overleg met de bedrijfsleiding van een te inspecteren onderneming wordt voorafgaande aan de uitvoering van de inspectie besproken of (extra) hygiënemaatregelen noodzakelijk zijn.*

ondernemer

De ondernemer begrijpt niet waarom het interventieteam denkt dat de hygiëne code op zijn bedrijf niet voor het interventieteam van toepassing is.

voorbeelden uit de interviews:

- ◇ *Een groentebedrijf kreeg het Interventieteam op bezoek. De ondernemer kon nog net voorkomen dat inspecteurs de kas inliepen zonder beschermende maatregelen. Vanwege de hygiëncode moet iedere bezoeker een wit pak aan en beschermende schoeisel.*

conclusie

Er is geen rekening gehouden met niet wettelijke, maar voor het bedrijf wel zeer van belang zijnde hygiëncode. Bij de voorbereiding van een inspectie dient ook het risico en de consequentie van de protocollen voor bedrijfshygiëne te worden meegenomen bij het plannen van de interventie. De protocollen voor bedrijfshygiëne zijn grotendeels gelijk bij gelijksoortige bedrijven binnen de sector.

Ondanks dat voorafgaand aan de uitvoering van de inspectie overleg gevoerd dient te worden over hygiënemaatregelen, blijkt dat in de praktijk niet altijd te gebeuren.

## 4 casus

In dit hoofdstuk worden twee casussen uitgewerkt, ieder met een eigen doelstelling. In casus 1 is een praktijkvoorbeeld verder uitgewerkt dan in hoofdstuk 3 mogelijk is. Hierbij wordt zichtbaar dat de problematiek bij een inspectie zich niet laat beperken tot één van de in hoofdstuk 3 genoemde onderwerpen. In casus 1 is beschreven hoe de interactie tussen de ondernemer en de handhaver is verlopen. In de conclusies is meegenomen hoe de interactie ook had kunnen aflopen bij een aangepaste interventie. Bij de problematiek gaat het om § 3.2.3 (veranderende wetgeving), § 3.3 (uitvoering), § 3.4.1 (risicoanalyse), § 3.4.3 (proportionaliteit), § 3.4.5 (deskundigheid) en § 3.4.6 (bejegening).

Casus 2 heeft als doelstelling te laten zien hoe branche-eigen certificaten zouden kunnen integreren in handhaving. Branche-eigen certificaten zijn dermate specifiek, dat ze niet in hoofdstuk 3 opgenomen zijn, maar wel van belang zijn om de impact te bespreken.

### 4.1 casus 1, veranderende wetgeving

Het voorbeeld in deze casus beschrijft een bedrijf dat potorchideeën teelt en geconfronteerd wordt met veranderende wetgeving, hoe de handhaver hiermee omgaat en welke maatregelen genomen kunnen worden om de regeldruk in dit voorbeeld te verminderen.

#### 4.1.1 inleidende beschrijving

Orchideeën kunnen als snijbloem of potplant geteeld worden. Bij de teelt als snijbloem staat het gewas in substraat in bakken. Het gewas staat meerdere jaren in de kas en produceert bloemstelen die geoogst en verwerkt worden. Bij de teelt als potplant is de gehele plant het eindproduct. De orchidee wordt als klein stekje op het bedrijf geleverd, waarna het in de kas in verschillende stadia tot een volwassen potplant wordt opgekweekt. Dit proces van stekje tot leverbaar product is afhankelijk van het soort orchidee, maar heeft een doorlooptijd van 1 tot 2 jaar. De doorlooptijd is ook afhankelijk van de grootte van het stekje en de uiteindelijke grootte van de af te leveren plant. Potorchideeën worden in diverse maten afgeleverd. Om de orchidee tot wasdom te krijgen, moet meerdere malen verpot worden, moet meststoffen meegegeven worden, moet belicht worden en zijn diverse temperatuurbehandelingen in verschillende afdelingen van het kassencomplex nodig.

De plant ondergaat in diverse teeltstadia andere behandelingen. Dit betreft met name temperatuur en voeding. Het temperatuur regime varieert tussen 29 °C in opkweek tot 18 °C in de afleveringsafdeling. De voeding wordt, samen met het water, gegeven via de regenleiding. Deze regenleiding hangt boven het gewas en zorgt door middel van sproeiers voor een gelijke verdeling. Het water valt op de plant, de pot, maar ook op de paden en tussen de tafels. De tafels zijn aan de onderzijde open (gaastafels), zodat het water niet op de tafel blijft liggen, om kwaliteitsverlies of zelfs afsterven van de wortels te voorkomen.

#### 4.1.2 de controle

De handhaver van de omgevingsdienst (OD) bezoekt het bedrijf in februari 2013. De handhaver constateert dat er niet gerecirculeerd<sup>29</sup> wordt. De ondernemer geeft aan dat dat niet hoeft, omdat het bedrijf vrijgesteld is van hergebruik van drainwater<sup>30</sup>. De handhaver geeft aan dat volgens de nieuwe regels<sup>31</sup> hergebruik van drainwater verplicht

<sup>29</sup> Recirculeren is het hergebruiken van water dat aan de plant gegeven wordt en niet door de plant wordt opgenomen of verdampt

<sup>30</sup> Aan orchideeën bedrijven is, in tegenstelling tot andere substraatbedrijven, vanaf de komst van het Besluit Glastuinbouw (2002) geen recirculatieplicht opgelegd

<sup>31</sup> Het Activiteitenbesluit, ingegaan op 1 januari 2013.

is. De ondernemer krijgt een hersteltermijn van een aantal weken en gaat hierover in discussie met de handhaver omdat het onmogelijk is een dergelijke zeer ingrijpende wijziging te realiseren binnen die termijn (verdere uitleg in de Analyse hieronder). De handhaver geeft aan de hersteltermijn maximaal te willen verdubbelen. De ondernemer ontvangt een brief met daarin een hersteltermijn van 3 maanden met een aanzegging last onder dwangsom.

De ondernemer dient hierop een zienswijze in waarin een hersteltermijn van 3 jaar wordt gevraagd met in de tussentijdse periode een alternatieve oplossing, waarbij het milieueffect nagenoeg gelijkwaardig is aan de door de omgevingsdienst gestelde maatregel. Dit omdat ook 3 maanden een hersteltermijn is waarop de ingrijpende technische wijzigingen in het bedrijf niet zonder zware financiële schade kunnen worden gerealiseerd. Naar aanleiding van de zienswijze bezoekt de handhaver van de omgevingsdienst het bedrijf in gezelschap van een handhaver van het waterschap om de situatie te bespreken. In het gesprek wordt duidelijk dat het waterschap de alternatieve oplossing kan accepteren, de omgevingsdienst echter niet. In de beschikking is uiteindelijk een hersteltermijn van 16 maanden met last onder dwangsom opgenomen.

*Alternatieve oplossing:*

*Het overtollige water zakt in de bodem. In de bodem is een drainagesysteem aanwezig. Het drainagewater wordt via een onderbemalingspomp in de drainageput gepompt. Dit water wordt geloosd op het oppervlaktewater. De ondernemer stelt voor te recirculeren via de onderbemaling. Daarbij worden dezelfde maatregelen genomen als die bij de voorgaande regeling geaccepteerd werd bij andere substraat bedrijven.*

#### **4.1.3 analyse**

In deze casus speelt het wijzigen van de regelgeving (§3.2.3) een belangrijke rol. Aan orchideeën bedrijven is, in tegenstelling tot andere substraatbedrijven, vanaf de komst van het Besluit Glastuinbouw (2002) geen recirculatieplicht opgelegd. Orchidee was tot 1 januari 2013 vrijgesteld van emissie regelgeving. Hierdoor was er geen wettelijke noodzaak tot emissiebeperking. Emissiebeperking is mogelijk door het overtollig drainwater opnieuw te gebruiken (recirculeren), zodat de lozingen zo veel mogelijk worden beperkt. De technische aanpassingen in het bedrijf om dit te realiseren zijn zeer ingrijpend. De gehele kasbodem moet worden bewerkt/aangepast. Dit kan alleen als er geen gewas in de kas aanwezig is en de aanpassingen moeten per afdeling worden gerealiseerd. In de praktijk betekent dit dat het gehele bedrijfsproces zodanig moet worden omgevormd, dat er momenten in de teelt komen dat een afdeling leeg kan worden gemaakt. Hiervoor moet in andere afdelingen ruimte worden gecreëerd, waarbij het temperatuur en water regime zodanig moet worden aangepast dat de planten zo min mogelijk schade ondervinden. Aangezien de teelt meerdere jaren beslaat, is een aanpassing op korte termijn niet te realiseren. De verscherping van de eisen, onder invloed van de Europese regelgeving (kaderrichtlijn water en de nitraatrichtlijn) was voor de bedrijven met orchidee niet helder. De noodzaak van recirculeren komt voort uit de norm voor maximale emissie van stikstof. Aangezien de bedrijven altijd een uitzonderingspositie hebben gehad, waren de bedrijven zich onvoldoende bewust van een aanstaande verandering. Daarnaast is er geen overgangsregeling opgenomen in het Activiteitenbesluit, terwijl de impact van de wijziging voor het bedrijf zeer ingrijpend is. Door de financiële crisis en de afzet crisis in de glastuinbouw, is de investeringsruimte op de bedrijven vrijwel nihil, waardoor investeringen worden beperkt tenzij er een duidelijke noodzaak is.

De alternatieve oplossing had in een maatwerkvoorschrift (§ 3.3) tijdelijk vergund kunnen worden. De alternatieve oplossing was gebaseerd op voorgaande regelgeving. De handhavende organisatie heeft aangegeven geen positief advies te geven voor een maatwerkvoorschrift.

Het gebrek aan deskundigheid (§ 3.4.5) en inlevingsvermogen (§ 3.4.6) van de handhaver (OD) betreffende de bedrijfsprocessen (niet betreffende de regelgeving) heeft hier een negatieve invloed op het verloop van het gesprek. De stelligheid waarmee in eerste instantie vastgehouden wordt aan de hersteltermijn van 6 weken, onder verwijzing naar de gewijzigde regelgeving, leidt tot stellingname aan beide zijden.

De handhaver van het waterschap kon zich wel vinden in de alternatieve oplossing, de handhaver van de omgevingsdienst niet. De risico analyse (§ 3.4.1) die gemaakt is door het waterschap betreft de vervuiling van het oppervlaktewater. Dit wordt in het alternatief als acceptabel gezien. De risico analyse van de omgevingsdienst betreft de vervuiling van de bodem. De beperking door toepassing van het alternatief wordt door de omgevingsdienst als niet voldoende beschouwd. De vraag is of het afwijzen van het alternatief en daarmee de extra kosten die moeten worden gemaakt door de ondernemer proportioneel (§ 3.4.3) is ten opzichte van de extra milieubelasting gedurende de gevraagde termijn van 3 jaar.

De regeldruk die de ondernemer heeft ondervonden vanwege de hersteltermijn van 16 maanden, betreffen een omzetsderving vanwege het moeten staken van de productie gedurende een half jaar van € 5,- per m<sup>2</sup> (totaal circa € 75.000,-) en extra arbeid van circa 400 uur (extra bezoek, zienswijze, extra arbeid voor het mogelijk maken van de aanpassing binnen de 16 maanden hersteltermijn). Het bedrijf heeft de aanpassingskosten via een extra lening bij de bank moeten bekostigen en zit hierdoor op dit moment in zeer zwaar weer.

#### **4.1.4 conclusies**

Teruggrijpend op de interventiematrix (Figuur 1) zou in deze casus een positiebepaling verwacht worden van A2: Een welwillende ondernemer (draagt zelf een alternatief aan), onbewust van de veranderde regelgeving, waarbij het milieu effect na toepassing van het alternatief beperkt is (het waterschap is ermee akkoord). De wijze van vasthouden aan een korte hersteltermijn, een last onder dwangsom en afwijzen van een alternatief geeft de indruk dat de positiebepaling in de interventiematrix gedurende het verloop naar rechts en/of naar boven is opgeschoven. Welke krachten zijn hiervoor verantwoordelijk?

- ◇ In het Activiteitenbesluit (2013) is een verscherping van de emissie eisen voor orchideeënbedrijven opgenomen, terwijl de bedrijven in eerdere regelgeving (2002) waren vrijgesteld. Er is in de nieuwe regelgeving geen overgangstermijn voor deze bedrijven opgenomen. Bovendien is onvoldoende gecommuniceerd over deze wijziging.
- ◇ De ondernemer is welwillend binnen de (financiële) mogelijkheden die hij heeft. Het voorstel voor een alternatief is niet om onder de regel uit te komen, maar om binnen de mogelijkheden die het bedrijf aankan te blijven.
- ◇ De ondernemer vraagt begrip voor zijn situatie en verwacht van de handhaver een heldere uitleg van de proportionaliteit in relatie tot de risicoanalyse.
- ◇ De handhaver heeft te weinig kennis van de bedrijfsprocessen, waardoor de impact van de maatregelen en de hersteltermijn wordt beoordeeld als acceptabel.
- ◇ De omgevingsdienst en het waterschap verschillen van mening over het milieurisico, in bijzijn van de ondernemer.
- ◇ De wijze waarop de ondernemer terechtgewezen wordt sluit niet aan bij de initiële opstelling van de ondernemer. Hij voelt zich als (milieu)crimineel behandeld terwijl hij zich geen crimineel voelt.

#### **4.1.5 aanbevelingen**

Uit deze casus zijn de volgende aanbevelingen gedestilleerd:

- ◇ Wees zorgvuldig in het kiezen van de positie in de handhavingmatrix en bij het herpositioneren.

- ◇ Zorg dat handhavers zich verdiepen in de bedrijfsprocessen van de onderneming en zorgvuldig nagaan welke impact veranderde regelgeving voor de onderneming heeft. Gebruik zo nodig ruggenspraak binnen de handhavende organisatie of kennis van anderen.
- ◇ Zorg voor een goede onderbouwing van de genomen besluiten, waarbij duidelijk wordt dat zowel rekening is gehouden met de milieurisico's als met de bedrijfsprocessen.
- ◇ Zorg bij veranderende regelgeving voor een acceptabel overgangstermijn, waarbij zowel rekening gehouden wordt met de bedrijfsprocessen als met de milieurisico's.
- ◇ Zorg dat de interventiematrix van de landelijke handhavingstrategie door de omgevingsdiensten op dezelfde manier wordt geïnterpreteerd, zodat eenduidig interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen beter wordt geborgd.
- ◇ Zorg voor een goede communicatie tussen de verschillende handhavende organisaties en zorg ervoor dat meningsverschillen tussen handhavers niet in het bijzijn van de ondernemer worden beslecht.
- ◇ Zorg ervoor dat de communicatie tussen ondernemer en handhaver op een niveau is en blijft, waarbij empathie, kennis van de bedrijfsprocessen en vertrouwen belangrijke hoofdelementen zijn. Dit geldt uiteraard wederzijds.
- ◇ Zorg ervoor dat de toon van het gesprek betreffende de geconstateerde overtredingen aansluit bij de positie in de handhavingmatrix.

## 4.2 casus 2, branche-eigen certificaten

Alle geïnterviewde bedrijven hebben 1 of meerdere branche-eigen certificaten. Geen van de handhavende instantie vraagt naar deze certificaten. In deze casus is uitgezocht om welke branche-eigen certificaten het gaat en wat de achtergrond is waarom handhavende organisaties niet naar branche-eigen certificaten vraagt. Daarbij zijn gesprekken gevoerd met de certificatie instelling MPS-Ecas en de handhavende organisaties.

### 4.2.1 branche-eigen certificaten

In de glastuinbouw hebben de meeste bedrijven 1 of meerdere branche-eigen certificaten. Deze certificaten worden vooral gebruikt om aantoonbare kwaliteit in de afzetketen te kunnen waarborgen. Bij de groentebedrijven is het verplicht een risicoanalyse uit te voeren van de bedrijfsprocessen volgens de principes van HACCP<sup>32</sup>. De branche-eigen certificaten richten zich dus niet op controle van de wet- en regelgeving, maar op aanvullende eisen uit de afzetketen. Het ontbreken van een certificatie kan tot problemen leiden bij de afzet.

Hieronder volgt een korte omschrijving van de verschillende certificaten en dient ter illustratie. Het betreft hier geen volledige lijst van alle schema's die in de glastuinbouw worden gebruikt.

#### **GlobalGap**

GlobalGAP is een standaard die specifiek van toepassing is op de primaire productie van landbouwproducten die voor menselijke consumptie zijn bestemd: machinaal oogstbare gewassen, groenten en fruit, koffie, thee, zuivel, rundvee, varkens, schapen, pluimvee en aquacultuur (zalm en forel).

Het certificatieschema omvat het gehele agrarische productieproces van het gecertificeerde product – vanaf het moment dat het dier onderdeel wordt van het productieproces of het gewas wordt geplant of gezaaid (controlepunten voor herkomst van zaaigoed) tot aan de oplevering van de onbewerkte eindproducten (i.e. industriële productie, slachten en verwerking blijven buiten beschouwing).

---

<sup>32</sup> HACCP: de afkorting voor Hazard Analysis and Critical Control Points, is een risico-inventarisatie voor voedingsmiddelen.

Het doel van GlobalGAP -certificatie is om delen van wereldwijd erkende 'good practices' in de primaire productieketen door te voeren. De standaard zoekt aansluiting bij onder meer BRC en IFS om de supply chain af te dekken.

In het schema wordt ook aandacht besteed aan de gezondheid, veiligheid en welzijn van de medewerkers, onderaannemers en milieu en milieubeleid. Als het bedrijf personeel inleent via een uitzendbureau moet dit een NEN 4400<sup>33</sup> gecertificeerd uitzendbureau zijn.

Consumenten hechten steeds meer waarde aan voedselveiligheid en -kwaliteit en de maatschappelijke en ecologische gevolgen van onze voedselproductieprocessen. Duurzaamheid is het sleutelwoord geworden voor de verdere ontwikkeling van de agrarische sector.

Nagenoeg alle groentebedrijven hebben een GlobalGap certificaat al dan niet aangevuld met andere Retail certificaten. De certificatie instellingen (CI) rapporteren de verplichte registratiegegevens in het kader van het Activiteitenbesluit aan de UO-databank<sup>34</sup>. De handhavende organisaties kunnen de UO-databank raadplegen.

## **BRC**

De British Retail Consortium (BRC) is een inspectieprotocol gebruikt door Britse retailers en omvat eisen waaraan leveranciers moeten voldoen. De BRC vereist dat een kwaliteitssysteem aanwezig is, dat HACCP toegepast wordt en dat de omgeving, product, proces en personeel in dit systeem opgenomen zijn (Goede Hygiëne Praktijk vereisten).

Het BRC-schema bestaat uit een inspection protocol en een technical standard. Het inspection protocol is bedoeld voor inspecterende instellingen. De technical standard, een uitgebreide checklist, is waar het voor leveranciers van levensmiddelen om draait.

Er zijn twee niveaus waarop een leverancier zijn BRC-technical standard kan invullen: de BRC Foundation Level (basis-eisen) en de BRC Higher Level (aanvullende eisen). Daarnaast wordt een aantal Recommendations on good practice (aanbevelingen) gegeven. Tijdens de beoordeling wordt gekeken naar elk van deze niveaus, maar minimaal dient het bedrijf te voldoen aan de foundation level. Het is de bedoeling dat het bedrijf zich steeds verder ontwikkelt, zodat op den duur voldaan wordt aan het hoogste niveau.

Met een BRC-certificaat voldoet een producent in principe in één keer aan alle eisen die de Britse supermarkten stellen. Omdat dit voor producent en afnemer kostenbesparend werkt, is het BRC-certificaat breed gewaardeerd. Inmiddels heeft de Europese Retail Organisatie (CIES) de standaard erkend.

Inhoudelijk is de BRC-norm te vergelijken met de Toetsingscriteria van het Centraal College van Deskundigen HACCP, maar dan aangevuld met concrete eisen t.a.v. bedrijfsinrichting, hygiënisch werken, persoonlijke hygiëne, etc.

<sup>33</sup> SNA (Stichting Normering Arbeid) verstrekt op basis van twee NEN-normen, NEN 4400-1 (Nederlandse ondernemingen) en NEN 4400-2 (buitenlandse ondernemingen) het SNA-keurmerk.

<sup>34</sup> De Uitvoeringsorganisatie Integrale Milieu Taakstelling (UO) zorgt in opdracht van gemeenten en waterschappen, voor de verwerking van de milieurapportages van glastuinbouwbedrijven. Deze rapportages worden verwerkt in de UO-databank.

In Nederland heeft het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL) de CBL-BRC-code ontwikkeld. De CBL-BRC-code vereist de toepassing van HACCP, een gedocumenteerd kwaliteitssysteem en de beheersing van het product, het proces, het personeel en de normen voor de fabrieksomgeving. De CBL-BRC-code voorziet in een certificaat, dat wordt uitgereikt op twee niveaus, foundation level en higher level.

## **IFS**

De IFS wordt ook wel de Duits/Franse tegenhanger van de Engelse BRC standaard genoemd (O.a. supermarktketens Aldi, Metro). De IFS heeft ook de steun van de Italiaanse retail verenigingen Ancc, Ancd en de Federdistribuzione.

Het IFS certificaat biedt de volgende voordelen:

- ◇ Het leveren van aantoonbare kwaliteit en voedselveiligheid naar afnemers;
- ◇ Door het werken met werkinstructies en het uitvoeren van inspecties minder kans op fouten waardoor "recall" acties worden voorkomen;
- ◇ Duitse, Franse én Italiaanse supermarkten eisen het certificaat steeds vaker (b.v. Lidl, Aldi en Carrefour);
- ◇ IFS is door het Global Food Safety Initiative (GFSI) erkend.

## **MPS-ABC**

Door een MPS<sup>35</sup>-ABC certificaat te behalen worden de milieuprestaties van het bedrijf transparanter. MPS-ABC is de eerste stap op weg naar een aantoonbare duurzame bedrijfsvoering. Naast monitoring kan het certificaat ook voor marketingdoeleinde gebruikt worden. Daarnaast kan de certificering voor meer structuur in de bedrijfsvoering zorgen en openheid geven richting de samenleving.

Nagenoeg alle sierteeltbedrijven hebben een MPS-ABC certificaat. De CI rapporteren de verplichte registratiegegevens in het kader van het Activiteitenbesluit aan de UO-databank. De handhavende organisaties kunnen de UO-databank raadplegen.

## **MPS Gap**

Bij MPS-GAP wordt dagelijks het gewasbeschermingsmiddelengebruik geregistreerd, het gewasbescherming beleid van het bedrijf en het onderhoud van de apparatuur. In het schema wordt ook aandacht besteed aan de gezondheid, veiligheid en welzijn van de medewerkers, onderaannemers en milieu en milieubeleid. De eisen zijn vergelijkbaar met de eisen van Global Gap.

De risico-reductie en traceerbaarheid van de bloemen of planten zijn daarbij belangrijke redenen om het certificaat MPS-GAP te behalen.

Ongeveer 12% van de sierteeltbedrijven zijn MPS-GAP gecertificeerd.

## **MPS-Socially Qualified (MPS-SQ)**

Het MPS-SQ certificaat is gebaseerd op de universele rechten van de mens en de gedragscodes van vertegenwoordigende lokale organisaties. Maar ook de afspraken van de International Labour Organisation (ILO) zijn hierin opgenomen. In de praktijk betekent dit dat inzichtelijk is welke medewerkers een geldige spuitlicentie hebben, of zijn opgeleid tot BHV'er. Bij dit certificaat wordt ook aandacht besteed aan eerlijk werk. Daarbij wordt gecontroleerd op illegale arbeid en onderbetaling. Tevens wordt een actuele voorraadlijst bijgehouden van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen, die gecontroleerd wordt tijdens een audit op het bedrijf.

<sup>35</sup> De MPS-Groep ontwikkelt en beheert certificaten op het gebied van duurzaamheid en milieu en voert zelf ook certificering uit. Alle certificaten die door de MPS-Groep zijn ontwikkeld, beginnen met MPS.

Ongeveer 8% van de sierteeltbedrijven zijn MPS-SQ gecertificeerd.

De CI die in de glastuinbouw de certificaten afgeven en controleren zijn allen door de Raad van Accreditatie (RvA) geaccrediteerd. De CI kunnen voor meerdere scopes zijn geaccrediteerd, maar zijn in ieder geval geaccrediteerd voor een op HACCP gebaseerd voedselveiligheidsmanagementsysteem. De RvA is aangewezen als de Nationale accreditatie-instantie in het kader van de Europese verordening EG 765/2008. Daarmee is het bestuur van de RvA een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) geworden. Eén van de gevolgen hiervan is dat de processen zijn aangepast om deze in lijn te brengen met de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

Zodra een bedrijf aan alle criteria uit het certificatieschema voldoet, ontvangt hij het certificaat en is het bedrijf gecertificeerd. Vanaf dit moment mag het vignet gebruikt worden op de verpakkingen en andere bedrijfsgebonden producten.

Via de website van MPS-ECAS is een lijst van bestaande gecertificeerde productie bedrijven te downloaden. De bedrijven staan per certificaat gerangschikt. Ook de ingetrokken certificaten worden gepubliceerd. Andere CI publiceren de gecertificeerde bedrijven niet.

In certificatieschema's die gebaseerd zijn op HACCP worden diverse beheerpunten genoemd. Aan deze beheerpunten worden eisen gesteld. Wanneer niet (volledig) aan de eisen wordt voldaan, wordt dit een tekortkoming genoemd. De tekortkomingen (tkk) zijn in categorieën verdeeld, 'major must', 'minor must' en aanbeveling. Een tekortkoming met niveau 'major must' moet binnen één maand zijn opgelost. Wanneer de tekortkoming niet wordt opgelost, wordt het certificaat ingetrokken. Voor een 'minor must' is een langere periode geoorloofd, met een maximum van 36 maanden. Het certificaat blijft in stand wanneer maximaal 3 minors geconstateerd zijn. Wanneer sprake is van een aanbeveling, mag het bedrijf zelf weten of aan deze eis wordt voldaan.

MPS-SQ gaat een stuk verder hier in. Aan alle eisen moet worden voldaan. Er is nog wel een verschil tussen major en minor. Een 'major' tekortkoming moet binnen een maand zijn opgelost, een 'minor' tekortkoming binnen 3 maanden. Er worden geen tekortkomingen geaccepteerd. Wanneer de 'minor' tekortkoming niet wordt opgelost, wordt het certificaat ingetrokken.

Bij alle certificaten worden de geconstateerde tekortkomingen weergegeven in een auditrapport. Ieder jaar vindt een audit plaats.

	Major must	Minor must	aanbeveling
Global gap BRC/IFS MPS gap	tkk moet binnen 1 maand zijn opgelost	tkk moet binnen 36 maanden zijn opgelost. Maximaal 3 minors	Het bedrijf bepaalt zelf of het hieraan voldoet of niet
MPS-SQ	tkk moet binnen 1 maand zijn opgelost	tkk moet binnen 3 maanden zijn opgelost.	nvt

#### 4.2.2 huidig gebruik van certificaten bij handhavende organisaties

Bij de handhavende organisaties is nagevraagd of en hoe branche-eigen certificaten in de glastuinbouw worden gebruikt. Daarnaast is ook bij de CI nagevraagd hoe samenwerking met handhavende organisaties is ingericht.

De omgevingsdiensten en waterschappen zijn op de hoogte van het gebruik van branche-eigen certificaten, maar niet van de inhoud van de certificaten. De handhavende



organisaties veronderstellen dat de constatering van de audits niet gebruikt kunnen worden voor het handhaven van de wet- en regelgeving, dus worden ze niet gebruikt. Door tijdgebrek kunnen de organisaties zich niet verdiepen in de inhoud van de certificaten. Daarom wordt niet naar het gebruik van certificaten of auditrapporten gevraagd.

De Inspectie SZW controleert de arbeidsregels. De Inspectie SZW is niet op de hoogte van de branche-eigen certificaten in de glastuinbouw. Bij GlobalGAP en MPS-GAP zijn de bedrijven verplicht gebruik te maken van uitsluitend NEN 4400 gecertificeerde uitzendbureaus. Inspectie SZW constateert echter weinig verschil in naleven van de wet door NEN 4400 gecertificeerde uitzendbureaus en niet-gecertificeerde bureaus.

De NVWA is van mening dat bij een goed functionerend kwaliteitssysteem certificatie in de sfeer van het nalevingstoezicht een rol van betekenis kan spelen. De NVWA biedt de mogelijkheid bij de prioritering van haar toezichtstaken rekening te houden met resultaten van certificatie en/of accreditatie. Hiervoor dienen de kwaliteitssystemen en/of certificaten eerst getoetst te worden door de NVWA, waarbij alleen inhoudelijk wordt getoetst of en in welke mate een specifiek kwaliteitssysteem en/of certificaat bijdraagt aan naleving van wetgeving. Systemen, die aan de criteria van de NVWA voldoen, worden geaccepteerd als ondersteunend aan de NVWA-taken in het kader van nalevingstoezicht. Deelnemers aan geaccepteerde systemen krijgen in principe een lagere prioritering bij de invulling van de toezichtstaken door de NVWA.

Geen van de branche-eigen certificaten is ter toetsing aangeboden aan de NVWA. De NVWA houdt daarom geen rekening met de branche-eigen certificaten. De CI is zeer terughoudend in samenwerking met handhavende organisaties omdat zij niet het predicaat handhaver opgeplakt willen krijgen.

#### **4.2.3 analyse**

Alle branche-eigen certificaten hebben een sterke link met voedselveiligheid en afzet. De handhavende organisaties zijn juist niet actief op het gebied van afzet, maar op de voorliggende regelgeving met betrekking tot bescherming van leefomgeving en gezondheid (ook voedselveiligheid). Een branche-eigen certificaat gaat uit van controle van de handhavende organisatie op het volgen van wet- en regelgeving door de ondernemer. Daarnaast worden (praktische) aanvullende eisen gesteld om tot een beter en uniformer product te komen om hiermee de afzet te bevorderen. De auditor toetst of handhavende organisaties het bedrijf heeft geïnspecteerd, de bevindingen worden meegenomen in het auditrapport. De handhaver kijkt niet naar auditrapporten.

De controle op branche-eigen certificaten vindt jaarlijks plaats, terwijl een handhaver circa eens per 4 jaar een bedrijf bezoekt. De CI gebruiken de handhavingsbrieven van de handhavende organisaties om te beoordelen of de ondernemer zich aan de wet houdt. Als deze er niet zijn, voeren zij zelf wel een controle uit, maar daarbij gaat het alleen om de beheerpunten uit het certificaat. Dit heeft, in verband met voedselveiligheid, dan vooral te maken met gewasbescherming en middelengebruik. Emissie naar het milieu is niet altijd onderdeel van de beheerpunten, tenzij het een certificaat op duurzame productie betreft. In MPS-SQ wordt een groot gedeelte van het domein arbeid gecontroleerd.

De certificaten zouden door de handhavende organisaties geanalyseerd moeten worden op toegevoegde waarde bij de controle. Geen van de huidige certificaten beslaat het hele veld van wet- en regelgeving waar de handhavende organisatie op controleert. De huidige certificaten kunnen daarmee geen één op één vervanging zijn van handhaving door handhavende organisaties.

De certificaten kunnen echter wel een rol spelen in de duur van de inspectie, de voorbereiding, de risicoanalyse en bij het inschatten van de mogelijke positie in de

interventiematrix. Een bedrijf dat in bezit is van certificaten en daarop goed scoort zal waarschijnlijk ook bewuster met de wet- en regelgeving bezig zijn. Aan de andere kant zal een handhaver, die op de hoogte is van de certificaten van een bedrijf, beter worden ontvangen door de ondernemer. De ondernemer voelt meer betrokkenheid en krijgt meer vertrouwen door voorbereiding, inlevingsvermogen en respect. Deze onderwerpen zijn in hoofdstuk 3 allen de revue gepasseerd. Kennis van certificaten kan daarmee bijdragen aan het verminderen van regeldruk.

Niet alle CI tonen via hun website of op andere wijze welke bedrijven welke certificaten hebben. Het is op dit moment niet eenvoudig inzicht te verkrijgen in de certificaten per bedrijf en de historie van deze certificaten.

#### 4.2.4 conclusie en aanbevelingen

Uit deze casus zijn de volgende conclusies en aanbevelingen te destilleren:

- ◇ Om het gebruik van certificaten bij handhaving mogelijk te maken moeten alle CI ervoor zorgen dat de gecertificeerde bedrijven bekend worden gemaakt. Het moet voor de handhaver mogelijk zijn de huidige certificatie te kunnen nazoeken voor het opstellen van een risicoprofiel ter voorbereiding.
- ◇ Het moet voor de handhaver duidelijk zijn welke onderdelen van zijn inspectie overeenkomen met welke onderdelen in het certificaat. De certificaten moeten door de handhavende organisatie hierop geanalyseerd en beoordeeld worden.
- ◇ Bij de inspectie moet navraag worden gedaan naar de aanwezigheid van certificaten die relevant zijn voor het te inspecteren onderwerp. Indien het bezoek aangekondigd wordt dient deze vraag vooraf gesteld te worden zodat het auditrapport klaarligt tijdens de inspectie. De relevante onderwerpen kunnen op basis van het auditrapport worden beoordeeld zodat dubbel werk voorkomen wordt.
- ◇ Om MPS-SQ bij de inspectie op het SZW-terrein te betrekken dient dit certificaat aangemeld en onderzocht te worden door de Inspectie SZW. De Inspectie SZW kan de resultaten van het certificaat laten meewegen in de prioritering van haar toezichtstaken.
- ◇ De resultaten alleen laten meewegen bij prioritering is een eerste stap. Elementen uit het certificaat kunnen ook bij de fysieke inspectie worden overgenomen.
- ◇ Branche-eigen certificaten zijn op dit moment, niet één-op-één een vervanging van handhaving. Als de certificaten een deel van de handhavingstaak kunnen verminderen, neemt de lastendruk af. Het is van belang te werken naar een substantiëler deel, maar het overnemen van elementen uit de certificaten is een eerste stap die genomen moet worden.

Op 14 januari 2015 is een kamerbrief verzonden met als onderwerp: "Signaal van enkele toezichthouders over de relatie tussen toezicht en certificatie". In deze brief met bijlage wordt door enkele rijksinspecties (NVWA, ILT en Inspectie SZW) geschetst hoe zij certificaten in hun werkzaamheden (kunnen) opnemen. De inhoud van deze brief sluit aan bij de conclusies die in dit rapport (meer geschreven vanuit de ondernemer) getrokken worden. De belangrijkste conclusie is<sup>36</sup>:

*"Ten algemene concluderen de inspectiediensten dat certificatie bij het toezicht toegevoegde waarde kan hebben. Certificatie kan het toezicht evenwel niet vervangen. Ik onderschrijf deze conclusies volledig: toezicht en certificatie zijn twee verschillende zaken. Zoals bedrijven verantwoordelijk zijn voor de naleving van wet- en regelgeving, zo zijn inspectiediensten verantwoordelijk voor het toezicht hierop. Wanneer bedrijven certificaten bezitten, houdt de verantwoordelijkheid van toezichthouders niet op. Wel kan dit een rol spelen bij het effectiever en efficiënter inrichten van het (risicogebaseerde) overheidstoezicht. Per stelsel moet worden bekeken hoe het publieke toezicht en de certificatie het beste op elkaar kunnen aansluiten. De uitdaging hierbij is dat er geen*

---

<sup>36</sup> Kamerbrief: Signaal van enkele toezichthouders over de relatie tussen toezicht en certificatie

*onnodige (dubbele) lasten ontstaan en er tegelijkertijd wel voldoende toezicht is om de naleving van wet- en regelgeving effectief te borgen.”*

Daarnaast geven de inspectiediensten aan<sup>37</sup>:

*“De inspectiediensten geven in hun signaal aan dat certificatie inderdaad een waardevolle bijdrage kan leveren aan de naleving van wet- en regelgeving. Ze constateren echter dat in de praktijk het bezit van certificaten of keurmerken niet in alle gevallen voldoende zekerheid biedt dat de desbetreffende bedrijven de wetten en regelgeving volledig naleven.”*

Ook vanuit de CI kan de toenadering verbeteren om certificaten en handhaving beter op elkaar aan te sluiten. Uit interviews met de CI blijkt dat de angst om vereenzelvigd te worden met een handhaving op dit moment te veel overheerst.

Om nader tot elkaar te komen zouden CI en handhavende organisaties met elkaar het gesprek aan moeten gaan, vooral voor de vrijwillige certificaten zodat het certificaat kan bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.

---

<sup>37</sup> Kamerbrief: Signaal van enkele toezichthouders over de relatie tussen toezicht en certificatie

## 5 conclusie en aanbevelingen glastuinbouw

### 5.1 conclusies

De helft van de respondenten ervaart handhavinglasten als verhoogde regeldruk. De diverse knelpunten die zijn genoemd op het gebied van handhaving en betrekking hebben op regeldruk, zijn verder onderzocht om de achterliggende oorzaken te achterhalen. Opgemerkt moet worden dat het onderzoek is gedaan vanuit het perspectief van de ondernemer. Daarbij is het belangrijk te onderkennen dat vaak spanning aanwezig is tussen ondernemer en handhaver. Het gaat daarbij om de houding van zowel de handhaver als de ondernemer. Het is een wisselwerking, waarbij vaak de ene reactie de andere uitlokt.

Ondernemers weten veelal niet waar de regels vandaan komen (EU, nationaal, regionaal), maar de impact is voor hen wel van belang. Nadere analyse wijst uit dat de ervaren knelpunten niet veroorzaakt worden door EU regelgeving en de doorvertaling daarvan naar nationale regelgeving (geen nationale kop). Wel zijn er knelpunten ervaren bij verscherping van nationale eisen waarbij geen overgangstermijnen zijn opgenomen (zie § 4.1.3), onder invloed van meer algemene eisen uit EU regelgeving zoals de eisen uit de kaderrichtlijn water.

De belangrijkste conclusies, onderverdeeld naar de schakels van de beleidsketen zijn:

#### 1. Beleid (wet- en regelgeving):

- ◇ Europese wetgeving (en de vertaling daarvan naar Nederlandse wetgeving) vormt geen knelpunt in de ervaren handhavinglasten. Dat betekent dat de oplossingsrichtingen om te komen tot lastenluwe handhaving in de glastuinbouw beperkt kunnen blijven tot de wetgeving in Nederland en de handhaving daarvan.
- ◇ Een deel van de ervaren handhavinglasten komt voort uit nationale regelgeving. Het gaat hierbij met name om de milieu wetgeving en de arbeidswetgeving.
- ◇ Sommige regels zijn niet proportioneel.
- ◇ Bij de inlenersaansprakelijkheid (arbeidswetgeving) weten de ondernemers niet altijd waar ze aan toe zijn. De ondernemer handelt te goeder trouw en informeert zich zo goed mogelijk, maar weet niet meer wat wel en niet mag. Het advies van de belastingdienst inzake de NEN-4400 sluit niet volledig aan bij de praktijk van Inspectie SZW.
- ◇ De ondernemers ervaren dat de regels op het gebied van milieu veelvuldig wijzigen. In het afgelopen decennium zijn de regels een aantal keer gewijzigd. Niet alleen de landelijke regels wijzigen, vooral ook de beleidsregels van de lokale overheden en ieder met hun eigen frequentie. Dit resulteert vaak in onverwachte investeringen of zelfs desinvesteringen.
- ◇ Bij het opstellen van milieubeleid en -regelgeving is er niet voldoende aandacht voor de veranderkosten. De veranderkosten kunnen situatiespecifiek zijn. Daarom moeten er voor de handhaver mogelijkheden zijn zich coulant op te stellen, daar waar de verhouding tussen effect en (verander)kosten disproportioneel is. De handhaver moet deze mogelijkheid ook willen toepassen.

#### 2. Uitvoering: handhavinglasten die terug te voeren zijn op uitvoering, spelen een beperkte rol.

- ◇ Open normen vormen geen oorzaak van ervaren handhavinglasten.
- ◇ De ondernemers weten niet hoe ze aan moeten tonen dat het aanleggen van een hemelwateropslag van 500 m<sup>3</sup> per ha en/of recirculatieplicht niet doelmatig is. De ondernemer moet zelf de argumentatie aanleveren voor het opstellen van een maatwerkvoorschrift, maar krijgt daarbij geen uitleg van de handhaver welke informatie hij moet aanleveren.



Maatwerkvoorschriften worden maar zelden aangevraagd vanwege een niet coöperatieve houding van de handhaver en/of de vergunningverlener.

3. Handhaving: Het merendeel van de ervaren handhavingslasten door ondernemers zijn te relateren aan de schakel handhaving.

### **lokale handhavende organisaties:**

- ◇ De handhaver stelt soms handhavingseisen waarbij de sector reeds bewezen heeft dat deze onnodig zijn of waarbij het risico voor de omgeving verwaarloosbaar is.
- ◇ Handhavers zien dat regelgeving niet altijd proportioneel is, maar geven het te weinig terug aan het beleid.
- ◇ Veel belemmeringen worden ondervonden bij het sanctiebeleid dat door de Omgevingsdiensten wordt gehanteerd bij overtredingen van de lichtregels (zie § 3.4.3)

De landelijke handhavingsstrategie stelt dat bestuursrechtelijk optreden altijd noodzakelijk is als de handhaver de bevinding heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix of als er één of meer verzwarende aspecten zijn (zie ook § 2.3.2). De landelijke handhavingstrategie stelt ook dat de handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Er zijn verschillen geconstateerd in de zwaarte van de interventiemaatregelen, terwijl de omgeving van de glastuinbouwbedrijven niet wezenlijk verschilt.

- ◇ De handhaver is gerechtigd een boete op te leggen. De boete staat niet altijd in verhouding met het delict.
- ◇ De handhaver stelt soms bovenwettelijke eisen aan bedrijfsmiddelen terwijl de regelgeving minder streng is of overgangsregels opgenomen zijn. De handhaver staat niet open voor de reactie van de ondernemer, maar verwijst naar de juridische procedure. De bezwaarprocedure wordt door ondernemers niet gebruikt enerzijds vanwege de angst dat dit tegen ze kan werken anderzijds vanwege de kosten die het opstellen van een zienswijze vaak met zich meebrengt.
- ◇ De kennis van de handhaver is afhankelijk van zijn ervaring in het veld en de kennis met de sector. Door het ontbreken van parate kennis bij de handhaver worden eisen gesteld die niet nodig zijn en daarmee ergernis (en kosten) opwekken. Dat de parate kennis van de handhaver beperkt is, is niet te voorkomen, maar er lijkt geen proces aanwezig om ruggenspraak te houden met meer ingevoerde handhavers om niet-noodzakelijke eisen te voorkomen.
- ◇ Ondernemers hebben vaak moeite met de bejegening. De sfeer bepaalt de mate waarin een ondernemer genegen is maatregelen te accepteren en/of medewerking te verlenen. Het inlevingsvermogen en het tonen van respect voor de ondernemer en zijn onderneming zijn belangrijke bouwstenen en bevorderen coöperatie.
  - ◇ De handhaver verdiept zich niet altijd in de bedrijfsprocessen van de ondernemers of bereidt de bezoeken niet goed voor. Daarbij gaat het vaak om onaangekondigde bezoeken in een drukke periode, terwijl het gaat om controle van rapporten en logboeken. Ook komt het voor dat het dossier van het te controleren bedrijf niet voorafgaand aan de inspectie is geraadpleegd.

### Best practice

- ◇ Het eerste contactmoment tussen de handhaver en de ondernemer is veelal bepalend voor de sfeer waarin een gesprek plaatsvindt. Een open opstelling van de handhaver, waaruit interesse in het bedrijf en inlevingsvermogen van de bedrijfsproblematiek blijkt, leidt tot wederzijds respect. De bewustwording en het naleefgedrag zal hierdoor vergroten.

- ◇ Bij overtredingen is het van belang de ondernemers te informeren over de te nemen maatregelen. Een goede uitleg van het effect van de overtreding en het gezamenlijk zoeken naar oplossingen, vergroot de medewerking van de ondernemer. Goede voorlichting en goede communicatie leiden tot meer bewustwording en beter naleefgedrag. Dat geldt ook voor waarschuwingen met hersteltermijn in plaats van last onder dwangsom. De handhavende organisaties in Noord-Holland werken op deze manier, dat heeft geresulteerd in 80 à 90% goed naleefgedrag, tegen 40% in Westland-Oostland.
- ◇ Bij een bezoek, aangekondigd of onaangekondigd, wordt het doel uitgelegd en de tijd die nodig is. Indien de ondernemer geen tijd heeft, worden alleen de dan noodzakelijke onderdelen gecontroleerd en wordt een vervolfbezoek afgesproken voor de onderdelen die niet acuut zijn. De ondernemer kan tijd vrij maken voor het controlebezoek, zich beter voorbereiden en informatie van te voren klaarleggen. Het bezoek kan op die manier efficiënter verlopen.

### **rijksinspectie:**

- ◇ Glastuinbouwbedrijven worden door Inspectie SZW beschouwd als hoog risico bedrijven. Ondanks dat Inspectie SZW een risicoanalyse maakt op bedrijfsniveau, waarbij de geschiedenis wordt meegewogen in het controlebesluit, worden bedrijven die de wet goed naleven herhaaldelijk bezocht.
- ◇ De handhaver gebruikt zijn doorzettingsmacht om een inspectie op het door hem gewenste moment uit te voeren, terwijl de ondernemer aangeeft dat dat moment voor hem uiterst ongelukkig is. Aangezien er geen directe aanleiding was voor een controle op dat moment (er dreigde geen acuut gevaar), had deze situatie voorkomen kunnen worden wanneer de inspecteur op een ander moment zijn inspectie zou uitvoeren.

### **branche eigen certificaten**

De belangrijkste conclusies over de branche eigen certificaten zijn:

- ◇ Het moet voor de handhaver duidelijk zijn welke onderdelen van zijn inspectie overeenkomen met welke onderdelen in het certificaat. De certificaten moeten door de handhavende organisatie hierop geanalyseerd en beoordeeld worden.
- ◇ Branche-eigen certificaten zijn op dit moment niet één-op-één een vervanging van handhaving. Als de certificaten een deel van de handhavingstaken kunnen verminderen, nemen de ervaren handhavingslasten af. Het beter benutten van elementen uit de certificaten is een eerste stap die genomen kan worden.

## **5.2 aanbevelingen**

Op basis van de analyse naar de oorzaken van de belemmeringen en de genoemde conclusies zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen zijn wederom onderverdeeld in de schakels van de beleidsketen. Tevens zijn specifieke glastuinbouw gerichte aanbevelingen gescheiden van algemeen geldende.

### **1. beleid (wet- en regelgeving)**

- ◇ In de regelgeving dient een ondergrens opgenomen te zijn, waarboven de NOx-emissie regel in werking treedt. Hierdoor kunnen installaties die een gelijkwaardig of kleiner effect hebben dan een aangegeven uitzondering op dezelfde wijze behandeld worden. Geen NOX eisen voor stookinstallaties die minder dan 500 uren op jaarbasis draaien, ongeacht of het om noodvoorziening gaat.
- ◇ Toestaan door maatwerkvoorschrift dat afvalwater afkomstig van spoelen van voedingsgewassen op het oppervlaktewater mag worden geloosd, indien de waterkwaliteit van het afvalwater de waterkwaliteit van het oppervlaktewater niet beïnvloed.
- ◇ Indien de Rijksoverheid aangeeft dat de ondernemer aan de regels voldoet met het gebruik van gecertificeerde uitzendbureaus en g-rekening, dan moet de handhaver

de ondernemer vrijwaren van eventuele achterstallige belastingen en premies, ongeacht of het uitzendbureau failliet is gegaan.

- ◇ Bij wijzingen in regelgeving moet de mogelijkheid geboden worden voor een verlengde begunstigingstermijn wanneer de wijzigingen knellend kunnen zijn voor bestaande bedrijven.
- ◇ Onderzoek de mogelijkheden of bij gewijzigde regelgeving ontheffing kan worden verleend aan bepaalde investeringen tot het moment van vervangingsinvesteringen.

## 2. uitvoering

- ◇ Bij maatwerkvoorschriften gaat het vaak over aantonen van doelmatigheid van maatregelen, zoals aanleggen gietwatervoorziening of hergebruik van drainagewater. Iedere ondernemer moet afzonderlijk aannemelijk maken dat de betreffende maatregel niet doelmatig is en de vergunningverlener moet iedere argumentatie afzonderlijk beoordelen. De argumentatie is voor de meeste gelijksoortige bedrijven echter gelijk.
- ◇ Stel in overleg tussen vergunningverleners en brancheorganisaties voorwaarden op voor vaker voorkomende maatregelvoorschriften. Hiermee wordt vaker voorkomende onderbouwing gestandaardiseerd en kan een ondernemer, indien van toepassing voor zijn bedrijf, de juiste informatie aanleveren en de vergunningverlener eenvoudiger deze informatie beoordelen.
- ◇ Maak mogelijk dat niet alleen het bevoegd gezag, maar ook een individueel bedrijf de gelijkwaardigheidscommissies kan raadplegen.

## 3. handhaving

### **lokale handhavende organisaties**

- ◇ In de omgevingsdienst NL dient een aantal zaken afgestemd te worden, zodat handhavingsverschillen tussen RUD's beperkt worden en specifieke kennis beter uitgewisseld wordt. Ook kunnen Best Practices worden geïdentificeerd en breder toegepast. Dit kan door in de Landelijke toezichthoudersdagen omgevingsdiensten te focussen op problematiek op sectorniveau en daarbij aandacht te geven aan handhavingsstrategieën, eenduidige interpretatie, specifieke knelpunten en sector kennis. Dit moet leiden tot een betere voorbereiding door de handhaver, een helderder inschatting van risico's, gelijke werkwijzen en kortere procedures.
- ◇ Wanneer een last onder dwangsom wordt opgelegd, moet de hoogte van de dwangsom gebaseerd zijn op daadwerkelijk financieel voordeel gedurende de periode van de overtreding.
- ◇ Maak onderscheid tussen onderdelen van een inspectie waarbij onverwacht bezoek van belang is en waarbij regulier informatie wordt gecontroleerd. Het Ondernemersdossier kan bijdragen aan het efficiënter controleren van reguliere informatie. Geef de mogelijkheid om reguliere informatie op een later tijdstip af te handelen als het moment van onverwacht bezoek slecht past in de planning van het bedrijf. Het voordeel voor de ondernemer is dat de tijd die hij onverwacht kwijt is met een bezoek geminimaliseerd is en dat informatie later klaargelegd kan worden. Voor de handhaver is het voordeel dat de bezoeken korter zullen zijn (er ligt informatie klaar, betere medewerking) en het tweede bezoek goed te plannen valt.
- ◇ Zorg ervoor dat bij inspectie aan de ondernemer helder en kort kan worden uitgelegd welke redenen het bezoek heeft en vooral welke risico's de geconstateerde overtredingen inhouden met betrekking tot het onderliggende beleid. Hiermee wordt niet bedoeld op het herhalen van de regels of op een risico van boete, maar op het effect van de overtreding op de omgeving. Een ondernemer zal hierdoor eerder begrip krijgen voor de situatie en voortvarender maatregelen uitvoeren. Door meer begrip van de ondernemer zal de medewerking verbeteren en de procedure korter zijn.



- ◇ Zorg ervoor dat meningsverschillen tussen handhavers niet in het bijzijn van de ondernemer worden bediscussieerd. Hierdoor zal de ondernemer altijd de indruk krijgen dat de controles subjectief zijn of in het ergste geval de indruk dat hij bovenwettelijke maatregelen moet nemen.
- ◇ Waarborg dat bedrijven ook op een andere wijze dan bezwaar en beroep, interpretatieverschillen met het bevoegd gezag kunnen oplossen. Bezwaar en beroep brengen hoge kosten met zich mee. Daarbij wordt bezwaar vaak aangemerkt bij de handhavende instantie zelf (weliswaar bij een ander onderdeel) waardoor voor ondernemers de indruk bestaat dat het bezwaar niet onpartijdig wordt beoordeeld. Daarbij is de ondernemer niet zeker van een anonieme behandeling. Dit bijeen werkt sterk drempelverhogend voor de ondernemer om bezwaar aan te tekenen bij een beslissing van de handhaver. Bedrijven hebben behoefte aan een onafhankelijke partij die kan adviseren bij discussies tussen bedrijven en de overheid.

### **rijksinspectie:**

- ◇ Maak beter gebruik van risicoanalyses op bedrijfsniveau, zodat minder interventies plaatsvinden bij bedrijven die de verschillende arbeidswetten naleven.
  - ◇ Er dient een onderverdeling gemaakt te worden in risicoprofiel gerelateerd aan een opdeling van de sector in plaats van de gehele sector hetzelfde risicoprofiel te geven. Het resultaat is een kleinere impact van de interventie op bedrijven waar dit ook kan.
  - ◇ Zorg dat bij inspectie door Inspectie SZW niet alle werknemers tegelijk gecontroleerd worden, zodat het werk toch door kan gaan. De uitgangen worden bij interventie immers geblokkeerd, zodat niemand in en uit kan.
4. branche eigen certificaten
- ◇ Om MPS-SQ bij de inspectie op het SZW-terrein te betrekken dient dit certificaat aangemeld en onderzocht te worden door de Inspectie SZW. De Inspectie SZW kan de resultaten van het certificaat laten meewegen in de prioritering van haar toezichtstaken.
  - ◇ Om het gebruik van certificaten bij handhaving mogelijk te maken moeten alle CI ervoor zorgen dat de gecertificeerde bedrijven bekend worden gemaakt. Het moet voor de handhaver mogelijk zijn de huidige certificatie na te zoeken voor het opstellen van een risicoprofiel ter voorbereiding van het controlebezoek.
  - ◇ Het moet voor de handhaver duidelijk zijn welke onderdelen van zijn inspectie overeenkomen met welke onderdelen in het certificaat. De certificaten moeten door de handhavende organisatie hierop geanalyseerd en beoordeeld worden.



## 6 sector overstijgende bevindingen

Het onderzoek, zoals in voorgaande hoofdstukken is toegelicht, is verricht in de glastuinbouw als opstap naar bredere toepassing van lastenluwere handhaving. Het is van belang te weten hoe de bevindingen uit dit onderzoek zich verhouden tot ervaringen in andere sectoren. Met andere woorden, zijn de bevindingen in andere sectoren vergelijkbaar met de bevindingen uit de sector glastuinbouw? En zo ja, welke aanbevelingen uit de sector glastuinbouw zijn breder toepasbaar? Om hier een antwoord op te kunnen geven is een aantal vervolgstappen ondernomen:

- ◇ Er is een literatuuronderzoek uitgevoerd naar de ervaring met handhaving in andere sectoren (zie bijlage F).
- ◇ Er zijn gesprekken gevoerd met academische experts op het gebied van toezicht. De verslagen van deze gesprekken zijn terug te vinden in bijlage E.
- ◇ Er heeft een gesprek plaatsvonden met leden van de Commissie Administratieve Lasten VNO-NCW, specifiek gericht op handhaving in diverse sectoren. Het verslag is terug te vinden in bijlage E.
- ◇ Het conceptrapport is voorgelegd aan vertegenwoordigers van handhavende instanties met de vraag in welke mate de bevindingen uit de glastuinbouw worden herkend in andere sectoren en welke punten op het gebied van lastenluwere handhaving er spelen in andere sectoren die niet bij de sector glastuinbouw naar voren. Er zijn enkele reacties ontvangen (zie bijlage E).

Zoals aangegeven zijn de ervaren handhavingslasten door ondernemers in de glastuinbouw gerelateerd aan de schakels in de beleidsketen: de schakel beleid (wet- en regelgeving), uitvoering (vergunningverlening) en handhaving. Dezelfde ordening is gehanteerd voor de verbreding. Door per schakel uit de beleidsketen de bevindingen uit de sector glastuinbouw te vergelijken met bevindingen/ervaringen uit andere sectoren in paragraaf 6.1-6.4. Dit heeft geleid tot sectoroverstijgende conclusies en aanbevelingen voor lastenluwere handhaving in paragraaf 6.4.

De vervolgstappen leiden tot de constatering dat de bevindingen uit de glastuinbouw over het algemeen worden herkend in andere sectoren. Bovendien heeft de verbreding geleid tot enkele aanvullingen. Aan de hand van de beleidsketen wordt dit getoond.

Uit het onderzoek in de glastuinbouw zijn de door ondernemers ervaren handhavingslasten vooral terug te voeren op wet- en regelgeving en op handhaving. Regeldruk vanuit handhaving die terug te voeren is op de schakel uitvoering speelt in de glastuinbouw een beperkte rol.

### 6.1 schakel: beleid (wet- en regelgeving)

Uit de gezette vervolgstappen blijkt dat ervaren handhavingslasten in andere sectoren, die terug te voeren zijn op wet- en regelgeving, vergelijkbaar zijn met die van de glastuinbouw. Een verschil is dat ondernemers uit andere sectoren wel handhavingslasten ervaren die terug te voeren zijn op Europese regelgeving. Deze lasten hebben betrekking op de proportionaliteit van de regels en complexiteit van de regelgeving.

#### proportionaliteit van de regels

Voorbeelden uit de sectoren metaal, textiel en ambachtelijke slaggers maken duidelijk dat proportionaliteit van de regels breder speelt dan alleen in de glastuinbouw.

Ondernemers in de metaal zijn van mening zijn dat regelgeving bedrijven onnodig op kosten jaagt. Daarbij gaat het om diverse verplichtingen tot onderzoeken en metingen door externen, zoals energiebesparingsonderzoeken en preventief medisch onderzoek.

Ondernemers in onder andere de textielsector zijn verplicht om kleine, seriematig geproduceerde stookinstallaties vanaf 2013 te laten keuren. Uit advies van Actal blijkt advisering en voorlichting aan gebruikers van dergelijke stookinstallaties een minder belastend alternatief dan een keuringsverplichting.

Ambachtelijke slaggers ervaren hoge kosten ten opzichte van een beperkte productie, als gevolg van de benodigde EU erkenning voor het mogen bereiden van bepaalde producten, zoals filet americain.

### **complexe regelgeving**

In vrijwel alle onderzochte sectoren wordt de complexiteit van de regels genoemd als knelpunt voor ondernemers. Voorbeelden uit de sectoren kinderopvang en metaal maken dat duidelijk.

In de kinderopvang zijn enkele wettelijke eisen dermate complex en gedetailleerd, zoals de hoeveelheid kinderen per leidster, dat zelfs de noodzaak ontstond voor het ontwikkelen van een ICT-tool voor ondernemers en toezichthouder om te kunnen bepalen of aan de wettelijke eis wordt voldaan.

In de metaalsector zijn de ondernemers van mening dat de regelgeving te complex is voor het gemiddelde metaalbedrijf om deze te kunnen interpreteren en implementeren. Veel regelgeving (met name BRZO) is zodanig complex dat zelfs vanuit de overheid niet duidelijk kan worden aangegeven of het voor het betreffende bedrijf van toepassing is.

### **regelmatig wijzigende regelgeving**

Voorbeelden uit de sectoren metaal, logistiek en de bouw maken duidelijk dat regelmatig wijzigende regelgeving breder wordt ervaren als knelpunt, dan alleen door ondernemers in de glastuinbouw.

Uit de metaalsectorscan blijkt dat bedrijven de hoeveelheid en continue veranderingen van regelgeving niet kunnen bijhouden. Bedrijven moeten zich houden aan regelgeving die zo omvangrijk is dat het voor hen nagenoeg onmogelijk is om alle verplichtingen in kaart te brengen en op de juiste manier te interpreteren. Vooral kleinere bedrijven moeten daarvoor externe adviseurs inhuren.

Ondernemers in de logistiek zijn van mening dat de complexiteit van sectorspecifieke regelgeving sterk is toegenomen. De complexiteit wordt bovendien versterkt door frequente wijzigingen. In sommige gevallen is deze voor ondernemers niet meer begrijpelijk en daardoor niet naleefbaar.

Ondernemers in de bouw en de metaal hebben last van de frequentie wijzigingen van Europese regelgeving, terwijl de implementatie in volle gang is, zoals de Richtlijn Bouwproducten (CPD).

## **6.2 schakel: uitvoering**

Ervaren handhavingslasten die terug te voeren zijn op de schakel uitvoering spelen in de glastuinbouw een beperkte rol. Ditzelfde beeld komt grotendeels overeen met het beeld in andere sectoren. Op een specifiek punt ervaren ondernemers uit de sectoren rubber en kunststof, metaal en bouw wel handhavingslasten die ten delen zijn terug te voeren op uitvoering. Bij de verplichte maatregelen gaat het om de discussie tussen ondernemer en uitvoerder over de beoordeling van de gelijkwaardigheid van alternatieve maatregelen voorafgaand aan vergunningverlening. Bij erkende maatregelen gaat het om de discussie tussen ondernemer en handhaver over de beoordeling van de gelijkwaardigheid van alternatieve maatregelen, dus na vergunningverlening.

## **6.3 schakel: handhaving**

Uit de gezette vervolgstappen blijkt dat ervaren handhavingslasten in andere sectoren, die terug te voeren zijn op de schakel handhaving, vergelijkbaar zijn met de bevindingen uit de sector glastuinbouw.

### **risicobenadering kan lastenluwer**

Het belang van een lastenluwere risicobenadering door handhavende instanties komt ook in andere sectoren naar voren als aandachtspunt. Voorbeelden uit de sectoren logistiek en kinderopvang en het rapport "Aan tafel" dat in overleg met 16 verschillende brancheorganisaties is opgesteld, maken dit duidelijk.

In het rapport 'Aan tafel' wordt aangegeven dat er, naast publiek toezicht ook andere manieren zijn waarop bedrijven gestimuleerd kunnen worden risico's te beheersen om te zorgen dat ze zich verantwoordelijk gedragen. Bijvoorbeeld door inventariseren van risico's van een bedrijf of branche en het in kaart brengen van prikkels om risico's te beheersen naar het organiseren van toezicht op maat. Het gebruik van dit ontwikkelde toepassingskader is een procesmatige, oplossingsgerichte werkwijze om het gesprek over toezicht op ondernemingen per branche aan te gaan. Hiermee kan een (vaak langdurige) bestuurlijke, geïnstitutionaliseerde situatie van wantrouwen rond toezicht worden doorbroken.

In de sector logistiek wordt gepleit om een risicobenadering toe te passen bij een zending, zodat bij controle niet altijd de gehele zending hoeft te worden vastgehouden.

De wet verplicht tot een jaarlijkse inspectie van alle kindercentra. In de praktijk kan toezicht effectiever worden vormgegeven door een risicobenadering te hanteren. Hierdoor hoeven kindercentra met een goed trackrecord niet meer jaarlijks te worden geïnspecteerd.

De geldigheidsduur van een gasmeting in een container in de sector logistiek bedraagt standaard 2 uur. Dat betekent dat bij een fysieke controle na het verstrijken van deze periode opnieuw een gasmeting in de container moet plaatsvinden. Bedrijven ervaren deze herhaalmetingen als onnodig, omdat in de meeste gevallen geen sprake is van (nieuwe) gasvorming binnen een container na een controle. Om onnodige herhaalmetingen te voorkomen is een risicobenadering nodig. Deze benadering kan worden gebaseerd op de al aanwezige kennis uit eerdere metingen over welke (combinatie van) producten welke gassen kunnen veroorzaken. Dit punt is inmiddels opgepakt in het actieplan maatwerk aanpak regeldruk logistiek.

### **onnodige handhavingseisen**

Onnodige handhavingseisen worden door ondernemers in diverse sectoren als last ervaren. Voorbeelden uit de sectoren metaal en logistiek maken dit duidelijk.

Ondernemers in de metaalsector vinden dat het bevoegd gezag te weinig inzicht heeft in de bedrijfsvoering waardoor maatregelen het doel voorbij schieten en onnodig belastend zijn. Zo werd een ondernemer verplicht een brandput te slaan in een situatie waarbij blussen met water onwenselijk is.

In de logistieke sector vraagt de Douane nog steeds om originele uittreksels uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. De Douane kan deze uittreksels zelf opvragen, of raadplegen. Een uittreksel opvragen bij de ondernemer is dus onnodig. Dit punt is inmiddels opgepakt in het actieplan maatwerk aanpak regeldruk logistiek.

### **niet proportioneel**

Onvoldoende proportionele eisen van de handhaver komt in diverse sectoren naar voren als knelpunt. Voorbeelden uit de sectoren metaal en logistiek maken dit duidelijk.

Bedrijven in de metaalsector accepteren regelmatig onnodige eisen en maatregelen, omdat het bedrijf een goede relatie wil behouden met het bevoegd gezag en omdat bezwaar- en beroepsprocedures duur zijn, waardoor het goedkoper is om de kosten voor de maatregelen te accepteren.

Met de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening mag de Douane sancties opleggen voor strafbare feiten. Dit is meestal een boete: de fiscale strafbeschikking (FSB). Ondernemers in de logistieke sector vrezen dat als hun beroep tegen een opgelegde FSB wordt afgewezen, en dit vervolgens leidt tot een gerechtelijk vonnis dat wordt opgetekend in het strafregister, het AEO-certificaat kan worden ingetrokken. Met het oog op dit risico gaan bedrijven liever niet in beroep tegen een opgelegde FSB. Voor een kleine overtreding met een gering boetebedrag riskeert de ondernemer niet zijn AEO-certificaat te verliezen. Dit punt is inmiddels opgepakt in het actieplan maatwerk aanpak regeldruk logistiek.

### **additionele eisen**

Het stellen van additionele eisen door de handhaver speelt breder dan alleen in de glastuinbouw. Voorbeelden uit de sectoren metaal en logistiek maken dit duidelijk.

Ondernemers in de logistieke sector geven aan hinder te ondervinden doordat handhavers handelen en denken vooral vanuit hun eigen taken en bevoegdheden. Niet vanuit de ondernemers of de opeenvolgende handelingen binnen logistieke ketens. Dit leidt tot onnodige doublures en draagt niet bij aan de effectieve inzet van inspecteurs. Dit punt is inmiddels opgepakt in het actieplan maatwerk aanpak regeldruk logistiek.

Bij handhaving ontbreekt het vaak aan eenduidige voorschriften in de regelgeving en de vergunningen, geven ondernemers in de metaalsector aan. Inspecteurs hebben hierdoor een grote mate van interpretatievrijheid. Aanvullende maatregelen zijn dan ook deels gebaseerd op persoonlijke overwegingen van de inspecteur.

### **deskundigheid**

Onvoldoende deskundigheid van de handhaver speelt breder dan alleen in de glastuinbouw. Voorbeelden uit de sectoren metaal, logistiek en kinderopvang maken dit duidelijk.

Volgens ondernemers in de metaalsector ligt gebrek aan (specifieke) deskundigheid bij de overheid regelmatig ten grondslag aan regeldruk. Toezichthouders hebben onvoldoende deskundigheid ten aanzien van de werkwijze van bedrijven en stellen daardoor eisen of leggen maatregelen op die niet passen binnen de bedrijfsvoering. Zo werd de aanwezige hoeveelheid dagvoorraad aan gevaarlijke stoffen bij een metaalbedrijf als te veel beoordeeld, terwijl die hoeveelheid voor de normale dagelijkse bedrijfsvoering nodig was.

Ook in de logistieke sector ervaren bedrijven de kwaliteit van individuele inspecteurs soms als onvoldoende. Naast hun controlerende taak kunnen toezichthouders bedrijven helpen om aanpassingen door te voeren en zo herhaling van fouten te voorkomen. Ondernemers vinden dat te vaak de preventie- en voorlichtingstaak niet adequaat wordt opgepakt.

Handhavers hebben niet altijd afdoende kennis om toezicht te houden bij metaalbedrijven. Zij richten zich hierdoor op niet-relevante details (bijvoorbeeld een barst in een TL-buis) of stellen overbodige eisen (een extra lekbak op een vloestofdichte vloer). Handhavingsacties leiden dan ook niet tot een verbeterd inzicht in hoe men binnen het bedrijf maatregelen kan nemen om de bescherming van het milieu verder te verbeteren.

Met de introductie van de RI&E is de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van risico's bij de ondernemers in de kinderopvang gelegd. Ondernemers merken dat bij toezicht te vaak wordt gekeken naar hoe de RI&E is ingevuld en te weinig naar de feitelijke



veiligheidssituatie in de praktijk.

## **bejegening**

Voorbeelden uit de sectoren metaal en logistiek, maken duidelijk dat onvoldoende open en responsieve bejegening van de inspecteur richting de ondernemer breder speelt dan alleen in de glastuinbouw.

Volgens ondernemers in de metaalsector heeft de handhaver te weinig inzicht in de bedrijfsvoering waardoor maatregelen het doel voorbij schieten en onnodig belastend zijn. Dit leidt tot discussies met de handhavers, die niet alleen tijd kosten maar ook irritatie veroorzaken tussen de partijen.

De opeenstapeling van inspecties en de lange wachttijden daarbij zijn een grote irritatiebron voor ondernemers in de logistieke sector. Deze irritatie wordt versterkt, doordat ondernemers de kwaliteit van sommige toezichthouders lager beoordelen dan de normen die zij zelf hanteren.

Uit 'vis ruikt nou eenmaal zo' blijkt dat meningen over de meest effectieve manier van handhaven (bestraffend of overredend) uiteen lopen. Sommigen menen dat het schrijven van boetes de beste manier is om ondernemers in het gareel te krijgen en te houden, anderen zijn juist van mening dat het opbouwen van een vertrouwensband tussen controleur en gecontroleerde het meeste effect sorteert. Kortom: de visies op het veld en de ideeën over effectief handhaven variëren. De motivatie om anders op te treden is terug te voeren op een duidelijk verschil in visie op het naleefgedrag van de bedrijven; een controleur die van mening is dat het vaak gaat over moedwillige overtredingen zal eerder bestraffend optreden dan een controleur die uitgaat van onbedoelde overtredingen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is geconstateerd bij controles door twee teams tijdens een multicultureel zomerfestival waar onder andere bij verschillende stands eten en drinken werd verkocht. Het ene team schreef boete na boete, terwijl het andere 'compliance assistance' als motto van de dag had uitgeroepen en vooral adviserend optrad. Standhouders aan de ene kant van het terrein werden dus wezenlijk anders benaderd en behandeld dan aan de andere kant. De motivatie van beide groepen om anders op te treden is terug te voeren op een duidelijk verschil in visie op de standhouders. Zo was de ene groep van mening dat de standhouders – vaak particulieren – niet net zo benaderd konden worden als reguliere bedrijven, terwijl de andere groep de standhouders juist wel als reguliere bedrijven benaderden.

Frederique Six betoogt in haar blog dat 'als je begint met wantrouwen, straal je dat uit en zal de ander wantrouwendere reageren. Dan creëer je je eigen self-fulfilling prophecy'.

In 'diversiteit van het willen' blijkt dat sancties een positief effect kunnen hebben op naleving via economische, persoonlijke en professionele motivaties. Maar als sancties als onrechtvaardig worden ervaren, heeft dit vrijwel altijd een negatieve invloed. De toezichthouder kan ook een uitgesproken negatieve rol spelen. Dit geldt met name bij ondernemers met goed naleefgedrag die procedurele onrechtvaardigheid ervaren, met als gevolg reactief gedrag in plaats van actief nalevingsgedrag.

## **gebrekkige voorbereiding**

Een voorbeeld uit de metaalsector maakt duidelijk dat een gebrekkige voorbereiding breder speelt dan alleen in de glastuinbouw.

Een ondernemer in de metaalsector werd na een gemeentelijke inspectie, verplicht een filter te plaatsen in een luchtafvoer boven een open vuur. Hetzelfde filter moest van de brandweer worden verwijderd omdat het een brandgevaar zou zijn. De ondernemer heeft brandweer en gemeente gevraagd om tot een gezamenlijke oplossing te komen, maar die waren daartoe niet bereid. Het bedrijf plaatst of verwijdert het filter momenteel

afhankelijk van welke inspecteur langskomt. Afstemming tussen handhavende organisaties voorafgaand aan een inspectie kan dergelijke knelpunten voorkomen.

## **gebruik certificaten**

In de glastuinbouw zijn omgevingsdiensten en waterschappen op de hoogte van het gebruik van branche-eigen certificaten. De handhavende organisaties veronderstellen dat de constateringen van de audits niet gebruikt kunnen worden voor het handhaven van de wet- en regelgeving, dus worden ze niet gebruikt.

Een voorbeeld uit de metaalsector maakt duidelijk dat het negeren van branche eigen certificaten breder speelt dan alleen in de glastuinbouw.

Bedrijven in de metaalsector maken veel gebruik van de mogelijkheden om hun processen te certificeren. Hiermee willen zij aantonen dat de situatie ten aanzien van bijvoorbeeld de veiligheid op orde is. Toezichthouders schenken hier echter geen aandacht aan en voeren los daarvan aanvullende inspecties uit. Voor bedrijven voelt dit als een dubbele last.

In de kamerbrief van 14 januari 2015 met als onderwerp: "Signaal van enkele toezichthouders over de relatie tussen toezicht en certificatie" wordt geschetst hoe NWWA, ILT en Inspectie SZW, certificaten in hun werkzaamheden (kunnen) opnemen. De inspectiediensten concluderen dat certificatie bij het toezicht toegevoegde waarde kan hebben. Certificaten kunnen een rol spelen bij het effectiever en efficiënter inrichten van het (risicogebaseerde) overheidstoezicht, waarbij geen onnodige (dubbele) lasten ontstaan maar tegelijkertijd wel voldoende toezicht is om de naleving van wet- en regelgeving effectief te borgen. In de praktijk biedt het bezit van certificaten of keurmerken niet in alle gevallen voldoende zekerheid, dat de desbetreffende bedrijven de wetten regelgeving volledig naleven.

## **6.4 sectoroverstijgende conclusies en aanbevelingen**

De conclusies uit het onderzoek in de glastuinbouw komen overeen met de ervaringen in andere sectoren. Wel zijn twee specifieke punten uit andere sectoren genoemd die niet in de glastuinbouw naar voren kwamen. Het betreft handhavingslasten die terug te voeren zijn op Europese regelgeving (schakel beleid) en de beoordeling van de gelijkwaardigheid van alternatieve maatregelen bij verplichte en erkende maatregelen (schakel uitvoering).

1. Beleid (wet- en regelgeving)
  - ◇ Bij wijzigingen in regelgeving moet de mogelijkheid geboden worden voor een verlengde begunstigingstermijn wanneer de wijzigingen knellend kunnen zijn voor bestaande bedrijven.
  - ◇ Onderzoek de mogelijkheden of bij gewijzigde regelgeving ontheffing kan worden verleend aan bepaalde investeringen tot het moment van vervangingsinvesteringen.
2. Uitvoering
  - ◇ Stel in overleg tussen vergunningverleners en brancheorganisaties voorwaarden op voor vaker voorkomende maatregelvoorschriften. Hiermee wordt vaker voorkomende onderbouwing gestandaardiseerd en kan een ondernemer, indien van toepassing voor zijn bedrijf, de juiste informatie aanleveren en de vergunningverlener eenvoudiger deze informatie beoordelen.
  - ◇ Maak mogelijk dat niet alleen het bevoegd gezag, maar ook een individueel bedrijf de gelijkwaardigheidscommissies kan raadplegen.
3. Handhaving
  - ◇ In de omgevingsdienst NL dient een aantal zaken afgestemd te worden, zodat handhavingsverschillen tussen RUD's beperkt worden en specifieke kennis beter

uitgewisseld wordt. Ook kunnen Best Practices worden geïdentificeerd en breder toegepast. Dit kan door in de Landelijke toezichthoudersdagen omgevingsdiensten te focussen op problematiek op sectorniveau en daarbij aandacht te geven aan handavingsstrategieën, eenduidige interpretatie, specifieke knelpunten en sector kennis. Dit moet leiden tot een betere voorbereiding door de handhaver, een helderder inschatting van risico's, gelijke werkwijzen en kortere procedures.

- ◇ Maak onderscheid tussen onderdelen van een inspectie waarbij onverwacht bezoek van belang is en waarbij regulier informatie word gecontroleerd. Het Ondernemersdossier kan bijdragen aan het efficiënter controleren van reguliere informatie. Geef de mogelijkheid om reguliere informatie op een later tijdstip af te handelen als het moment van onverwacht bezoek slecht past in de planning van het bedrijf. Het voordeel voor de ondernemer is dat de tijd die hij onverwacht kwijt is met een bezoek geminimaliseerd is en dat informatie later klaargelegd kan worden. Voor de handhaver is het voordeel dat de bezoeken korter zullen zijn (er ligt informatie klaar, betere medewerking) en het tweede bezoek goed te plannen valt.
- ◇ Zorg ervoor dat bij inspectie aan de ondernemer helder en kort kan worden uitgelegd welke reden het bezoek heeft en vooral welke risico's de geconstateerde overtredingen inhouden met betrekking tot het onderliggende beleid. Hiermee wordt niet bedoeld op het herhalen van de regels of op een risico van boete, maar op het effect van de overtreding op de omgeving. Een ondernemer zal hierdoor eerder begrip krijgen voor de situatie en voortvarender maatregelen uitvoeren. Door meer begrip van de ondernemer zal de medewerking verbeteren en de procedure korter zijn.
- ◇ Zorg voor een goede onderlinge afstemming tussen handhavers van verschillende handhavende organisaties, zodat de maatregelen die genomen moeten worden altijd gelijk zijn.
- ◇ Waarborg dat bedrijven ook op een andere wijze dan bezwaar en beroep, interpretatieverschillen met het bevoegd gezag kunnen oplossen. Bezwaar en beroep brengen hoge kosten met zich mee. Daarbij wordt bezwaar vaak aangemerkt bij de handhavende instantie zelf (weliswaar bij een ander onderdeel) waardoor voor ondernemers de indruk bestaat dat het bezwaar niet onpartijdig wordt beoordeeld. Daarbij is de ondernemer niet zeker van een anonieme behandeling. Dit bijeen werkt sterk drempelverhogend voor de ondernemer om bezwaar aan te tekenen bij een beslissing van de handhaver. Bedrijven hebben behoefte aan een onafhankelijke partij die kan adviseren bij discussies tussen bedrijven en de overheid.
- ◇ Er dient een onderverdeling gemaakt te worden in risicoprofiel gerelateerd aan een opdeling van de sector in plaats van de gehele sector hetzelfde risicoprofiel te geven. Het resultaat is een kleinere impact van de interventie op bedrijven waar dit ook kan.
- ◇ Om het gebruik van branche eigen certificaten bij handhaving mogelijk te maken moeten alle CI ervoor zorgen dat de gecertificeerde bedrijven bekend worden gemaakt. Het moet voor de handhaver mogelijk zijn de huidige certificatie na te zoeken voor het opstellen van een risicoprofiel ter voorbereiding van het controlebezoek.
- ◇ Het moet voor de handhaver duidelijk zijn welke onderdelen van zijn inspectie overeenkomen met welke onderdelen in het certificaat. De certificaten kunnen door de handhavende organisatie hierop geanalyseerd en beoordeeld worden.

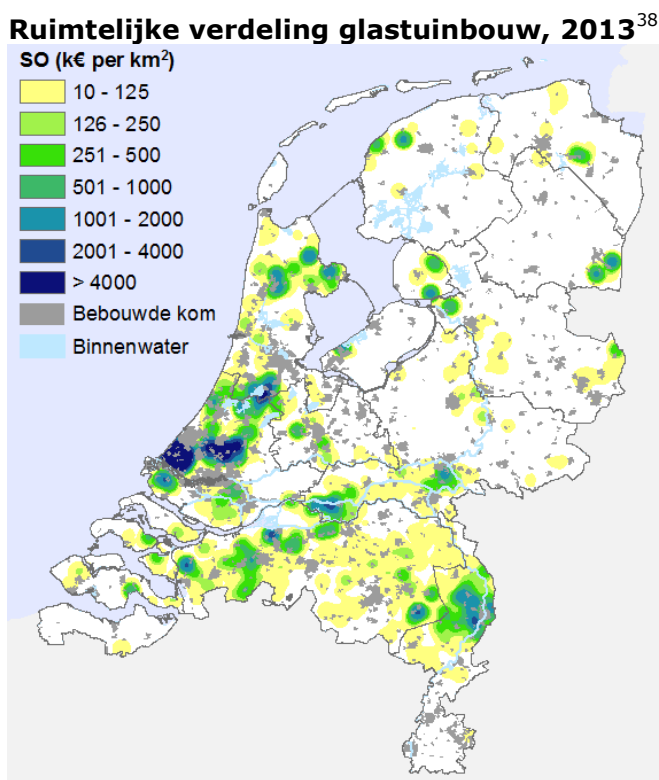
## bijlage A Selectie glastuinbouwbedrijven

Om een goed beeld te krijgen over de breedte van de sector, is bij de selectie zoveel mogelijk rekening gehouden met:

- ◇ Teelt: Zowel een verdeling in primaire productiebedrijven alsook vermeerderings- en veredelingsbedrijven. Voor de handhaving van het Activiteitenbesluit en de Waterwet heeft de teelt geen grote invloed. Voor de inspectie NVWA maakt het wel uit welke teelt plaatsvindt op het bedrijf. Sierteeltbedrijven zullen vaker geïnspecteerd worden op het gebruik van bestrijdingsmiddelen en vermeerderingsbedrijven hebben te maken met de fytosanitaire EU richtlijnen.
- ◇ Grondgebondenheid: Hierbij gaat het met name om lozingen en hergebruik drain(age) water.
- ◇ Belichting: Bij gebruik van assimilatiebelichting heeft men te maken met lichtvervuiling en de regels hieromtrent.
- ◇ Import en/of export: Ook individuele bedrijven kunnen te maken hebben met fytosanitaire richtlijnen wanneer zij zelf exporteren of importeren.

De glastuinbouw in Nederland is sterk geconcentreerd in de drie Greenports: Westland/Oostland, Aalsmeer e.o. en Venlo e.o.. Westland/Oostland is nog altijd het belangrijkste concentratiegebied. Het vestigen in concentratiegebieden heeft als voordeel dat hechte netwerken bestaan tussen toeleveranciers, tuinders en afnemers, ofwel economische clusters.

Clusters van tuinbouwbedrijven met toeleveranciers en afnemers in een gebied worden Greenports genoemd. Buiten de Greenports zijn glastuinbouwbedrijven vooral gevestigd in landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) en provinciale satellietlocaties.



Figuur 1 De regionale verdeling, weergegeven in euro Standaardopbrengst (SO) per km<sup>2</sup> grondoppervlakte, exclusief binnenwater en bebouwde kom.

<sup>38</sup> CBS Landbouwtelling, bewerking LEI Wageningen UR



Niet van alle bedrijven was op voorhand bekend hoe zij op deze parameters scoorden, maar van de bedrijven waar dit wel bekend was is dit meegenomen in de selectie. Om landelijke dekking te waarborgen zijn bedrijven naar rato geselecteerd uit de 9 postcodegebieden. Daarnaast zijn bedrijven toegevoegd die door LTO Glaskracht Nederland en Plantum zijn aangedragen. De landelijke dekking is weergegeven in Tabel 1 en Figuur .

Na analyse van de telefonische inventarisatie, is er een selectie gemaakt op basis van de volgende kenmerken:

- ◇ Het bezoek van een handhaver werd als matig, onvoldoende of slecht beoordeeld.
- ◇ De opmerkingen lagen binnen de grootste aandachtsgebieden.
- ◇ De opmerkingen gaven aanleiding tot diepere analyse.
- ◇ De ondernemer had aangegeven mee te willen werken aan een bezoek.
- ◇ Verdeling over Nederland en de diverse onderwerpen.

Op basis van deze punten zijn er 24 bedrijven geselecteerd. Helaas is het niet mogelijk geweest meer dan 16 bedrijven te bezoeken in verband met vakanties en/of drukte op het bedrijf. Gezien de planning was wachten op een rustiger periode echter niet mogelijk. De landelijke dekking is weergegeven in Tabel 2 en Figuur .

Tabel 1: Landelijke dekking telefonische interviews

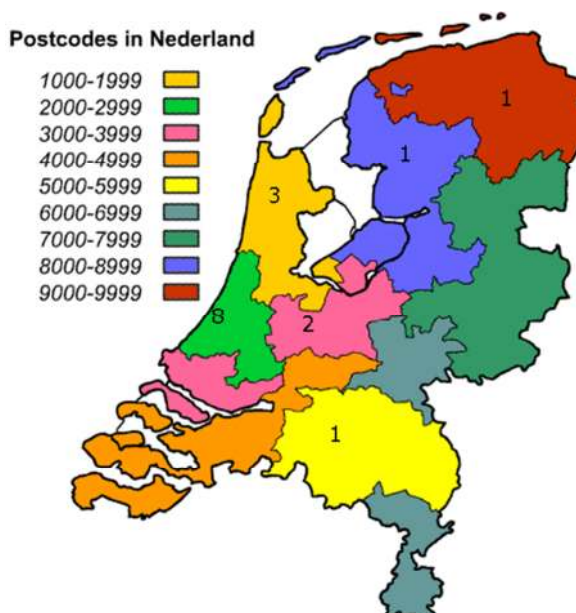
Postcode gebied	aantal	groente	snijbloemen	potplanten	Vermeerdering/ veredeling
1000-1999	17	1	6	3	7
2000-2999	49	8	20	12	9
3000-3999	8	4	1	1	2
4000-4999	7	6	-	1	1
5000-5999	13	6	5	1	1
6000-6999	2	1	-	-	1
7000-7999	4	-	1	3	-
8000-8999	4	2	-	2	-
9000-9999	3	2	-	-	-
<b>totaal</b>	<b>107</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>23</b>	<b>21</b>



Figuur 2: Landelijke dekking telefonische interviews naar postcodegebied.

Tabel 2: Landelijke dekking bedrijfsbezoeken.

Postcode gebied	aantal	groente	snijbloemen	potplanten	Vermeerdering/ veredeling
1000-1999	3				3
2000-2999	8	1	4	3	
3000-3999	2	1			1
4000-4999					
5000-5999	1		1		
6000-6999					
7000-7999					
8000-8999	1			1	
9000-9999	1	1			
<b>totaal</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>4</b>



Figuur 3: Landelijke dekking bedrijfsbezoeken naar postcodegebied.

## bijlage B Telefonische interviews

In totaal zijn 107 bedrijven geselecteerd voor een telefonisch interview. In verband met de planning van het onderzoek moest de inventarisatie in de zomervakantieperiode van 2014 uitgevoerd worden. Niet alle bedrijven wilden of konden meewerken met het telefonisch interview. De meeste redenen om niet mee te doen betroffen de drukke werkzaamheden in het bedrijf gecombineerd met vakantie van het personeel. De planning maakte het niet mogelijk om de interviews later uit te voeren. Van de 107 gebelde bedrijven heeft 75 een inhoudelijke respons gegeven.

Tijdens de inventarisatie zijn allereerst de algemene bedrijfskenmerken nagevraagd om de breedte van de selectie te controleren. Uit Tabel 3 is af te lezen dat er een goede doorsnede is gemaakt van de aanwezige bedrijfstypes in de glastuinbouw.

Tabel 3: Bedrijfskenmerken telefonisch geïnterviewde bedrijven.

	aantal	grond	substraat	belicht	oppervlakte kas (ha)				
					< 1	1- 5	5- 10	10- 20	> 20
Groente	23	4	19	4	-	6	8	5	4
Snijbloemen	22	12	10	12	3	15	3	1	-
Potplanten	15	-	15	11	-	7	2	3	2
Vermeerdering/ veredeling	15	-	15	11	1	5	4	4	1
<b>totaal</b>	<b>75</b>	<b>16</b>	<b>59</b>	<b>38</b>	<b>4</b>	<b>33</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>7</b>

Tijdens de telefonische inventarisatie is met name gevraagd naar de ervaring met de diverse handhavers (weergegeven in Tabel 4). Bij de inventarisatie werden zowel negatieve als positieve opmerkingen gemaakt. Alle respondenten vinden het logisch dat navolging van de regels wordt gecontroleerd en hebben dan ook geen moeite met het feit dat er controles moeten worden uitgevoerd. Bij iedere opmerking is om een beoordeling gevraagd van het optreden van de handhaver: uitstekend, goed, matig, onvoldoende, slecht, geen mening.

In Tabel 5 is de beoordeling van de handhavers weergegeven, gesommeerd over alle gesprekken en gerelateerd aan het aantal keer dat een handhavende organisatie is genoemd. Bij de omgevingsdienst, gemeente en waterschap ging het voornamelijk over het Activiteitenbesluit, daarom zijn de ervaringen met genoemde handhavers van het Activiteitenbesluit in de verdere analyse onder de noemer Omgevingsdienst verwerkt. Wanneer gemeente en waterschappen zijn genoemd bij andere wetgeving, zijn deze opmerkingen apart in de analyse opgenomen.

Tabel 4: Het aantal reacties per handhavende organisatie en regelgeving opgetekend tijdens de telefonische interviews.

Aantal maal genoemd	wetten en regels													totaal		
	onbekend	Activiteitenbesluit	Waterwet	Wet bodembescherming	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	Wet gewasbeschermingsmiddelen en biocide	Wet milieubeheer	Arbo-regelgeving	Bouwbesluit	Mijnbouwwet	Wet veiligheidsregio's	MPS	Europe Gap		Groenlabel kas algemeen	keuring import export
<b>Inspectie</b>																
Inspectie SZW (arbeidsinspectie)	4	-	-	-	-	-	-	24	-	-	-	-	-	-	-	-
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	6	-	-	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Agentschap Telecom	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Staatstoezicht op de Mijnen	1	-	-	-	-	-	1	-	-	4	-	-	-	-	-	-
Inspectie Leefomgeving en Transport	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
gemeente	2	20	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
provincie	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Waterschap	-	27	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Omgevingsdienst (RUD)/Milieudienst	1	32	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Veiligheidsregio (brandweer)	1	-	-	-	-	-	-	1	7	-	1	-	-	-	-	-
Skal	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nederlandse Emissie Autoriteit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Scios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MPS/Ecas	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	-	-	-	-
SGS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	1	-	-
FIOD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
algemeen	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	3	-
Belastingdienst	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>	<b>19</b>	<b>79</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>7</b>
																<b>183</b>

Tabel 5: Beoordeling van de handhavende organisatie door de ondernemers op basis van de telefonische interviews.

inspectiedienst	Aantal keren genoemd	beoordeling					
		uitstekend	goed	matig	onvoldoende	slecht	Geen mening
Omgevingsdienst	35	1	14	10	1	5	4
Waterschap	32		20	7	1	4	
Inspectie SZW	28		9	6	3	10	
Gemeente	24		16	2		3	2
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit		2	8	4	2	7	1
Branche-eigen certificaten	23						
Veiligheidsregio (brandweer)	18	1	13	4			
Staatstoezicht op de Mijnen	10		7	1	1	1	
Algemeen	6		2		3		1
Provincie	5		1	1	1	1	1
Skal	1			1			
<b>totaal</b>	<b>183</b>	<b>4</b>	<b>91</b>	<b>36</b>	<b>12</b>	<b>31</b>	<b>9</b>
<i>(percentage van totaal)</i>		<i>2</i>	<i>50</i>	<i>20</i>	<i>7</i>	<i>17</i>	<i>5</i>

Uit Tabel 5 is af te lezen dat ongeveer de helft van de gemaakte opmerkingen als goed of uitstekend is beoordeeld. De reacties van de ondernemers betreffende de goede of uitstekende ervaringen zijn hieronder beknopt weergegeven, gesorteerd op handhavende organisatie, zonder verdere bewerking.

## **Omgevingsdienst / Milieudienst**

- ◇ *Handhaver maakt altijd van te voren een afspraak*
- ◇ *Handhaver geeft voldoende de tijd om te bewijzen dat genoemde maatregel niet nodig is.*
- ◇ *Handhaver gaf aan waarom de maatregel genomen moest, gaf voldoende tijd. De maatregel is inmiddels doorgevoerd.*
- ◇ *Er moest nog aantal keuringen worden uitgevoerd, maar de benaderingswijze van de handhaver was goed.*
- ◇ *Handhaver denkt mee met het bedrijf, hij was oplossingsgericht.*
- ◇ *Er waren wel wat kleine dingetjes, maar de handhaver is redelijk.*

## **Waterschap**

- ◇ *Handhaver komt met een praktische oplossing*

## **Inspectie SZW**

- ◇ *Komen ID controleren. Ze komen bijna ieder jaar, geen problemen mee, ze doen hun werk.*
- ◇ *We staan waarschijnlijk op de goede lijst, want medewerkers worden niet allemaal tegelijk gecontroleerd, zodat het werk door kan gaan.*
- ◇ *Ze kijken naar naleving werktijden, controleren scholieren, komen onaangekondigd, maar ik heb er geen problemen mee.*

## **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit**

- ◇ *Komen onverwacht, nemen bladmonsters, geen problemen mee*
- ◇ *Naktuinbouw komt elke 2 weken, weet de weg, goed overleg. Echte samenwerking.*
- ◇ *Komen onverwacht, nemen monsters van insecten, geen problemen mee*
- ◇ *Komen onverwacht, controleren bestrijdingsmiddelenkast, geen problemen mee*

## **branche-eigen certificaten**

- ◇ *Door registratie MPS zijn de controles op milieu altijd in orde.*
- ◇ *Elk jaar vindt audit plaats, daarnaast komen ze ook onverwacht. Gaat altijd prima*
- ◇ *Global Gap controleert of alles volgens de regels gaat en controleert voedselveiligheid*

## **Veiligheidsregio**

- ◇ *Een keer kleine brand in wkk gehad, gelijk is alles gecontroleerd en goed bevonden*
- ◇ *Zelf bluswatervoorziening gemaakt. Brandweer kwam op verzoek, getest en oefening gedaan*
- ◇ *Ze kwamen onaangekondigd, geen problemen mee.*

Het onderzoek heeft zich verder toegespitst op de mindere of negatieve ervaringen. Uit het totaal van 183 opmerkingen zijn 75 ervaringen geselecteerd die als knelpunten kunnen worden beschouwd (Tabel 6). Dit zijn de ervaringen die als matig, onvoldoende of slecht zijn beoordeeld.

Tabel 6: Negatieve respons

Handhavende organisatie	negatieve beoordelingen
Omgevingsdienst	35
Inspectie SZW	18
Waterschap	4
NVWA	2
SodM	2
Veiligheidsregio	1
Naktuinbouw	1
Branche-eigen certificaten	3
Niet specifiek	9
<b>Totaal</b>	<b>75</b>

## **bijlage C Bedrijfsbezoeken**

De aan de hand van de telefonische inventarisatie is een lijst met vragen opgesteld die voorafgaand aan het bezoek is toegestuurd. De lijst is gebruikt als leidraad voor het gesprek, maar niet letterlijk gevolgd. Het doel was te komen tot verdieping.

### **Activiteitenbesluit en de overige wetgeving dat ter sprake is gekomen**

1. Hoe vaak komt de omgevingsdienst op uw bedrijf?
2. Is de handhaving risicogericht? (handhaving gericht op veiligheidsrisico's)
3. Vragen handhavers van verschillende instanties naar dezelfde informatie?
4. Wat vindt u van de benaderingswijze?
5. Legt de handhaver uit waarom hij komt en waarvoor hij komt?
6. Hoe legde de handhaver de overtreding uit? Werd duidelijk welke wet was overtreden, werd uitgelegd waarom het fout was, werden alternatieven gegeven etc?
7. Wat vindt u van het kennisniveau van de handhaver?
  - a. Wet- en regelgeving
  - b. De glastuinbouw
  - c. Uw bedrijf
8. Waarom vindt u dit punt problematisch/waarom heeft u de voorziening niet aangelegd?
9. Heeft u ook positieve voorbeelden?
10. Hoe zou het beter kunnen?
11. Heeft u een brief ontvangen n.a.v. het handhavingsbezoek?
12. Wat is uw mening over de inhoud van de brief? Komt het overeen met de bevindingen bij het bezoek, was duidelijk welke maatregelen genomen moeten worden, waren de termijnen redelijk etc.?
13. Wat heeft het u gekost, tijd en geld?
14. Wat zijn naar uw mening de bevoegdheden van de handhaver?
15. Wat is uw ervaring met boetes en oplegging dwangsom?
16. Wat maakt dat u tevreden bent over handhaving binnen de glastuinbouw?

### **Inspectie SZW**

1. Hoe vaak komt de Inspectie SZW op uw bedrijf?
2. Waarom heeft de inspectie uw bedrijf gekozen om te bezoeken?
3. Wat vindt u van de benaderingswijze?
4. Wat is het effect van de benaderingswijze?
5. Wat is effect van boetes?
6. Wat zou er beter kunnen?
7. Heeft u ook positieve voorbeelden?

### **Branche-eigen certificaten**

1. Welke certificaten heeft u?
2. Zijn bij de controle hiervan overeenkomsten met overheidshandhaving?
3. Zijn de certificaten ook gericht op het naleven van de wet- en regelgeving?
4. Maakt de overheidshandhaver gebruik van controles van de certificaten en andersom?

Tijdens de 16 gesprekken is dieper ingegaan op de reeds telefonisch besproken onderwerpen. Ook is naar ervaring met inspectiediensten gevraagd die niet in de telefonische inventarisatie naar voren zijn gekomen. De ondernemers hebben vooral ervaringen gedeeld over handhavers waar ze ontevreden over waren. In Tabel 7 is het aantal opmerkingen opgenomen die door de ondernemers zijn geuit. De handhavers van het Activiteitenbesluit zijn samengevoegd en onder Omgevingsdienst weergegeven.



# glas & energie

Tabel 7: Het aantal negatieve opmerkingen gesommeerd over de bedrijfsbezoeken en gerangschikt naar toezichthoudende organisatie.

inspectiedienst	Aantal keren genoemd
Omgevingsdienst	50
Waterschap	4
Inspectie SZW	37
Gemeente	2
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	16
Branche-eigen certificaten	14
Veiligheidsregio (brandweer)	3
Staatstoezicht op de Mijnen	2
Algemeen	20
Provincie	3
Skal	1
<b>Totaal</b>	<b>152</b>

Hieruit blijkt dat vooral handhaving van het Activiteitenbesluit en bezoek van de Inspectie SZW de meest negatieve ervaringen veroorzaken.

## bijlage D Handhavende organisaties

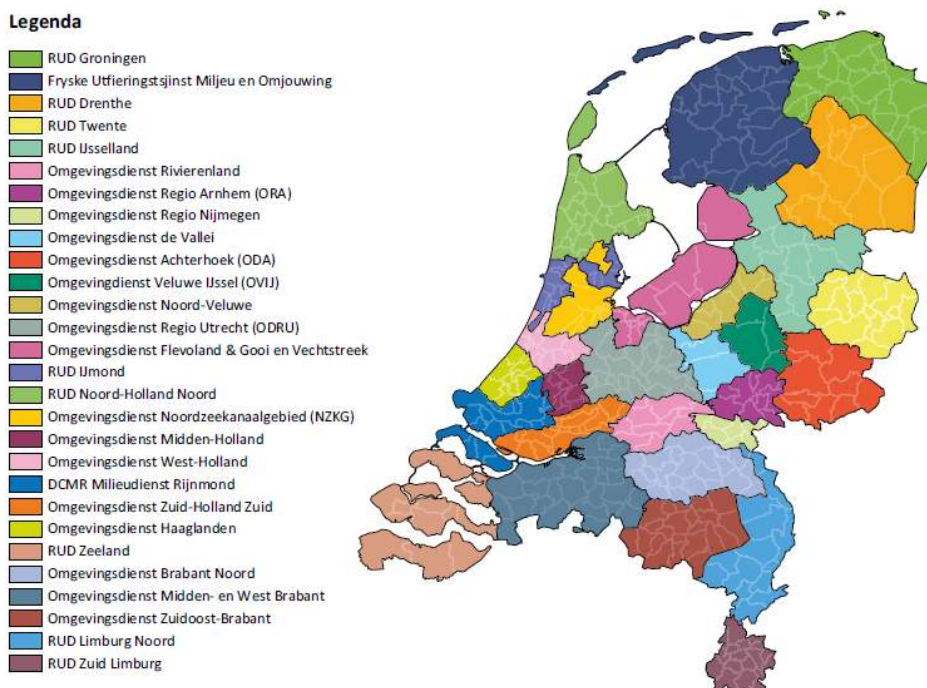
Tijdens de interviews zijn opmerkingen gemaakt over de verschillende handhavende organisaties. In Tabel 8 staat per handhavende organisatie, hoeveel bedrijven ervaringen hebben gedeeld over de desbetreffende organisatie.

Tabel 8: Het aantal bedrijven dat opmerkingen heeft gemaakt, gesommeerd per handhavende organisatie.

handhavende organisatie	Aantal bedrijven
Omgevingsdienst / Milieudienst	14
Inspectie SZW	13
Gemeente	11
Controle branche-eigen certificaten	9
Waterschap	8
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	8

Uit Tabel 8 is af te lezen dat veel bedrijven te maken hebben met de diverse handhavende organisaties op het bedrijf. Alle geïnterviewde bedrijven hebben 1 of meerdere branche-eigen certificaten. Er zijn 9 opmerkingen hierover gemaakt over het gebruik en controle van de certificaten.

In figuur 4 is de landelijke verdeling van de 28 RUD's weergegeven.



Figuur 4: Verdeling RUD's

De bezochte bedrijven zijn gevestigd in verschillende regio's en behoren daardoor toe aan verschillende Omgevingsdiensten (tabel 9). Een behoorlijk aantal van de ondervraagden is gevestigd in het gebied van Omgevingsdienst Haaglanden (het gebied met verreweg de meeste glastuinbouwondernemers) en is daarom geselecteerd voor bezoek. Ook wordt Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied bezocht, omdat in dit gebied juist ook andere sectoren gevestigd zijn.



Tabel 9: Het aantal bezochte ondernemers per werkingsgebied van de omgevingsdiensten.

Omgevingsdienst	Aantal bedrijven
Haaglanden	8
Noordzeekanaalgebied	3
Utrecht	2
Midden en West Brabant	1
Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek	1
Friese Uitvoeringsdienst Milieu en Omgeving	1

De keuze van de waterschappen is gebaseerd op hun overeenkomst met de omgevingsdienst, zodat ook de onderlinge afstemming ter sprake kan worden gebracht bij beide organisaties. Het Hoogheemraadschap van Delfland is zeer bekend met glastuinbouw en gesitueerd in dezelfde regio als de omgevingsdienst Haaglanden. Daarnaast is ook het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier bezocht, omdat de handhavingsregio van de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en het waterschap Hollands Noorderkwartier elkaar gedeeltelijk overlappen.

Alle geïnterviewde bedrijven hebben 1 of meerdere branche-eigen certificaten. Om ook branche-eigen certificaten in de analyse mee te kunnen nemen, is een gesprek gevoerd met MPS/ECAS. Deze certificatie-instelling controleert zowel Global Gap als de MPS-certificaten.

Er zijn gesprekken gevoerd met de volgende handhavende organisaties:

- ◇ Inspectie SZW
- ◇ Omgevingsdienst Haaglanden
- ◇ Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- ◇ Hoogheemraadschap van Delfland
- ◇ Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- ◇ MPS/Ecas

Omdat de handhaving bij beide omgevingsdiensten zo ver uit elkaar liggen, hebben we besloten de gemeente Westland bij het onderzoek te betrekken. Daarbij gaat het met name om de oorzaak van de ervaren verhoging van lastendruk door handhaving na overname van de ODH te achterhalen.

De gemeente Westland<sup>39</sup> heeft ten tijde van het oprichten van de ODH meegegeven dat zij verwacht dat toezicht en handhaving op dezelfde wijze zou worden uitgevoerd als door de gemeente. Verder is er een handhavingsstrategie en een sanctiestrategie vastgesteld. Die bieden de handvatten voor de ODH. Inmiddels is er een landelijke handhavingsstrategie, die ongeveer gelijk is aan de strategie die de gemeente al had, die wordt nu gehanteerd door de ODH. Met de ODH wordt jaarlijks een handhavingsuitvoeringsprogramma afgesproken. Volgens de gemeente wijkt de werkwijze van de ODH niet af van wat de gemeente voorheen zelf deed. Beleidstaken zijn overigens niet overgedragen aan de ODH. Die taken liggen nog steeds bij de gemeente.

<sup>39</sup> Interview gemeente Westland

## **bijlage E verslagen**

### **Beknopt verslag overleg met Petrosjan Damen**

Project:	Lastenluwe handhaving
Onderwerp:	Overleg met Petrosjan Damen
Datum:	2-3-2015
Aanwezig:	Petrosjan Damen, Tim van der Hofstede, Patrick Lut, Gelista Alicaris

#### Achtergrond

Petrosjan Damen is een organisatieadviseur, ondernemer en promotieonderzoeker aan de Nyenrode Business Universiteit. Petrosjan richt zich op het vrijmaken van potentieel over organisatiegrenzen, grenzen die worden gesteld door formele controlemechanismen zoals wet- & regelgeving en grenzen tussen de 'profit' en 'not-for-profit' wereld. Hij typeert zich als een onderzoekende adviseur met idealen, vanwege de combinatie van de drie rollen: adviseur, onderzoeker en idealist.

#### Visie op toezicht

- ◇ Regels en toezicht op die regels kunnen ten koste gaan van het zelfdenkend vermogen. Denk aan het stringent hanteren van afvinklijstjes. De focus kan dan teveel op het hoe komen te liggen c.q. op de details en minder op outcome: stuur sterker op output i.p.v. het voorschrijven op detailniveau. Prikkels moeten gericht worden op het stimuleren van zelfdenkend vermogen.
- ◇ In de financiële sector wordt geroepen om meer toezicht, maar ondertussen is het waarom van toezicht uit het oog verloren. Het zelfdenkend vermogen is achteruit gegaan en moet daarom meer worden gestimuleerd. Er wordt nu steeds meer gewerkt met vinklijstjes. Dergelijke lijstjes kunnen facultatief van waarde zijn voor met name beginnende inspecteurs. Meer ervaren inspecteurs hebben deze niet nodig en kijken over het algemeen meer naar het publieke belang dat dient te worden geborgd. Er is een wisselwerking tussen formele controle mechanismen en het getoonde gedrag. De sector zegt dat ze beperkt worden door de toezichthouder, maar dat is deels een schijnargument. Er zijn verwijten over en weer. De ruimte die de toezichthouders hebben is echter beperkt, mede door de politieke opinie. Maar er is veelal meer mogelijk dan men denkt (perceptie van regels).
- ◇ Een goede relatie tussen toezichthouder en de ondertoezichtgestelden wordt steeds belangrijker. AFM investeert steeds meer in relatie en werkt met bijv. accountmanagement. Het gaat daarbij om een persoonlijke relatie op basis van vertrouwen. Men moet oog hebben voor de continuïteit van een relatie; veel wisselende contacten dienen te worden voorkomen (vast aanspreekpunt). Een onderscheid in rollen bij de toezichthouders (adviseur en politieagent) is dan wel nodig. Want als je van een adviseur op een gegeven moment ene tik op de neus krijgt kan dat ten koste gaan van de vertrouwensrelatie. Incidenten worden sneller opgelost in geval van een sterkere relatie. Het is beter gewenst gedrag te stimuleren ipv te focussen op (het voorkomen van) ongewenst gedrag. Kijk vooral naar 'best practice' op bedrijfsniveau. Het is daarbij wel de vraag of het 'best practices' voor het bedrijfsleven of voor de overheid zijn. Risico is dat bedrijven de door de toezichthouder aangedragen 'best practices' klakkeloos overnemen om maar "veilig te zitten", terwijl zij zelf mogelijk een betere practice hebben of in een die beter past bij het bedrijf.
- ◇ De vraag is of elke vorm van (regels en) toezicht bij elke vorm van ondernemerschap past.
- ◇ Het mensbeeld speelt een belangrijke rol bij inrichting van toezicht. Het begint met het afvragen waarom bepaald gedrag plaatsvindt. Toezicht moet rekening houden

met de grote mate van diversiteit en is een dynamisch proces.

- ◇ Bij toezicht is het toewerken naar een optimum voor de samenleving van belang, want toezicht helpt om een level playing field te realiseren.
- ◇ Niet elke vorm van toezicht is toepasbaar op iedere sector. Dit is niet altijd een kwestie van meer of minder, maar anders. Profiel van ondertoezichtgestelden is bepalend voor meest effectieve vorm van toezicht.

Advies is: blijf in gesprek, ga uit van het goede van de mens. Kijk naar: wat werkt het beste?

### Overeenkomsten rapport

De punten uit het rapport zijn herkenbaar ook in de financiële sector. De volgende specifieke punten kwamen in het gesprek naar voren:

- ◇ Bejegening dan wel positionering op de interventiematrix
  - Het is controle én vertrouwen, niet controle óf vertrouwen
  - Het belang van taal: Sommige woorden hebben een negatieve associatie, zoals controle. Ook compliance is hiervan een voorbeeld, want het is iemand anders zijn norm.
- ◇ Van compliance naar reliance (= combinatie van vertrouwen en controle):
  - stimuleren van gewenst gedrag
  - duidelijkheid creëren en in dialoog gaan ipv bestraffen
- ◇ Institutionaliseren van handhaving

### Verschillen

Enkele verschillen/opvallende punten n.a.v. een vergelijking van de financiële sector met de sector glastuinbouw

- ◇ In de glastuinbouw waren de ervaringen in 50 % van de gevallen positief, in de financiële sector ligt dit percentage lager.
- ◇ Wet- en regelgeving
  - Onduidelijkheid komt in de financiële sector niet voor. Er zijn wel veel regels, maar ze zijn niet onduidelijk
  - Er is geen regelmatig wijzigende wetgeving in de financiële sector



## Beknopt verslag

Project:	Lastenluwe handhaving
Onderwerp:	Overleg met Frédérique Six
Datum:	16-3-2015
Aanwezig:	Frédérique Six, Tim van der Hofstede, Gelista Alicaris

Frédérique Six is universitair docent bij de VU in Amsterdam. Een van haar specialisaties is handhaving en gedrag. Zij heeft veel onderzoek gedaan naar toezicht houden bij organisaties en naar de relatie tussen vertrouwen en controle.

Veel van de problematiek uit het rapport is herkenbaar voor andere sectoren. Belangrijkste kritiek is dat Het in dit onderzoek echter niet altijd duidelijk is of de voorbeelden incidentele gevallen betreffen, of dat ze gangbaar zijn. Veel is terug mogelijk te voeren op verschil van mening of interpretatieverschil. Daarnaast hebben we ook te maken met perceptieverschillen tussen ondernemer en handhaver (risico inschatting en proportionaliteit). toezicht is en blijft mensenwerk en maatwerk. Het is inhoudelijk complex en normatief ambigu. Daarnaast is het lastig de bevindingen uit de sector glastuinbouw breder te trekken.

Het onderzoek is gedaan vanuit het perspectief van de ondernemer. Dat moet duidelijker in het rapport worden weergegeven. Daarnaast is het belangrijk te onderkennen dat hoe je het ook regelt, de spanning tussen ondernemer en handhaver blijft bestaan. Verder gaat het om de houding van zowel de handhaver als de ondernemer c.q. het is een wisselwerking.

Wil je de regeldruk echt goed onderzoeken, dan zou je een project moeten starten met handhavers én ondernemers, waarbij interpretatieverschillen en welwillendheid wordt onderzocht. Het gaat om lering en verbetering en de vraag: waar gaat het om? Regels nastreven of risicobeheersing; welke risico's zijn er, welke risico's zijn belangrijk en hoe zou je het inrichten. En daarbij gebruik maken van de nieuwste IT mogelijkheden.

Een deel van de oorzaken is terug te voeren op de regels. Vaak begint een regel eenvoudig. In de interactie om een regel redelijker te maken wordt hij complex. Mogelijk is het een idee om de stofkam door de regels te halen à la de methodiek Business Proces Redesign die in het bedrijfsleven is gebruikt om processen te optimaliseren. Welke risico's zijn er en hoe het systeem het beste in te richten? Dat zou evt kunnen met een overzichtelijke sector zoals de glastuinbouw.

Veel onderzoeken/discussies over handhaven en gedrag passeerden de revue, zoals:

- ◇ 'vis ruikt nou eenmaal zo' (Mascini en van Wijk). Zelfs bij overeenstemming over de meest effectieve manier van handhaven is het niet zeker dat die succesvol wordt toegepast. Er kan verschil bestaan tussen de intenties van controleurs en de manier waarop de bedrijven het ervaren.
- ◇ 'Gulzig bestuur' (Willem Trommel). Het komt erop neer dat bestuur de neiging heeft om alles op te willen lossen en dat het overal aanwezig is en dus, uiteindelijk, helemaal nergens meer. We hebben te maken met een dicht bevolkt gebied op een kleine oppervlakte waarbij bodem en grondwater belast wordt door vervuilende industrie.
- ◇ Sparrow: risicobeheersing of regelnaleving.
- ◇ Linked in groep discussie over certificering.
- ◇ Commissie Peijs: eigen verantwoordelijkheid ondernemers en comply or explain principe voor toezichthouders.

- ◇ Commissie Stevens over horizontaal toezicht. Van belang om de goedwillende en kwaadwillende te scheiden en het gedrag van de toezichthouder erop aan te passen.
- ◇ Van wijk en Six. De goedwillendheid van de ondernemer (intrinsieke motivatie) komt onder druk bij onterechte bejegening. Zo wordt elke regelvertreder als een fraudegeval gezien bij SZW, de discretionaire ruimte voor de toezichthouder is er niet meer.

Tot slot zijn de aantekeningen van Frédérique Six gekopieerd, zodat de specifieke opmerkingen verwerkt kunnen worden in het definitieve rapport. Zo worden enkele belemmeringen door de regelgeving veroorzaakt en niet door handhaving.

**Beknopt verslag overleg CAL**

Project:	Lastenluwe handhaving
Onderwerp:	Overleg in de Commissie Administratieve Lasten (CAL) VNO/NCW
Datum:	11-3-2015
Aanwezig:	CAL VNO/NCW, Tim van der Hofstede, Gelista Alicaris

De bevindingen uit het DLV rapport worden breed herkend in andere sectoren. Wel zijn enkele specifieke punten/aanvullingen benoemd.

wet- en regelgeving

Herkenbaar:

- ◇ proportionaliteit van de regels
- ◇ Rechtsonzekerheid door moeilijk naleefbare wet- en regelgeving
- ◇ regelmatig wijzigende regelgeving

Verschil:

Een aantal sectoren heeft *wel* last van EU regelgeving zoals:

- ◇ bouw:
  - De vele EU consultatierondes over bouwmaterialen en de frequente wijzigingen terwijl de implementatie in volle gang is (Richtlijn Bouwproducten (CPD)).
  - CE markering (machine richtlijn). Als een wijziging wordt aangebracht aan een machine, of 2 machines worden gekoppeld, vervalt de CE markering.
  - Rechtsongelijkheid binnen de EU, doordat zuidelijke toezichthouders coulanter zijn in de handhaving.
- ◇ Metaalunie:
  - Ervaart ook bovengenoemde last t.a.v. EU regelgeving bouwmaterialen.
  - Er wordt door de gemeente wel eens een extra norm bovenop het bouwbesluit gelegd, bijvoorbeeld op energie. Dan moet het gebouw bij vergunningverlening een hogere energieprestatie hebben dan volgens het bouwbesluit.
  - Ook is er sprake van gemeentelijke vrijheid die tot aanvullende normstelling kan leiden zoals bij de Omgevingswet.
- ◇ Rubber en kunststof:
  - Zelfregulering/certificering zoals KOMO en KEMA wordt afgewezen.
- ◇ Ambachtelijke slagerij
  - Hygiëne voedselveiligheid (EU herkenning nodig, waarvan de kosten ca. €1000,- bedragen voor het mogen bereiden van 5 kg filet americain). Regelgeving is op grote bedrijven geënt.
- Rubber en kunststofindustrie, metaal en bouw: Wel last van open normen. Het gaat bijvoorbeeld om de erkende en niet erkende maatregelen. Grote bedrijven hebben behoefte aan doelvoorschriften, kleine bedrijven aan concrete vereisten. Mogelijk oplossing is doelvoorschriften met facultatieve invulling of 'best practices' hoe er invulling aan te geven. Mogelijk kan een gelijkwaardigheidscommissie (zoals bij het activiteitenbesluit) helpen bij interpretatieverschillen van de open normen tussen ondernemer en toezichthouder.

Handhaving

Herkenbaar zijn alle 7 punten

- ◇ risicoanalyse op sectorniveau in plaats van bedrijfsniveau
- ◇ onnodige handhavingseisen

- ◇ niet proportioneel
  - ◇ additionele eisen
  - ◇ deskundigheid
  - ◇ bejegening
  - ◇ gebrekkige voorbereiding
- 
- Uniformiteit in handhaving is geen vanzelfsprekendheid: wat in Groningen geldt moet ook in Zeeland gelden. Dat is niet altijd zo, zoals uit onderzoek is gebleken bij bijvoorbeeld de NVWA op het gebied van Voedselveiligheid.
  - De rubber en kunststofbranche merkt bij toezichthouders geen verschil in sanctionering tussen administratieve en inhoudelijke overtredingen. Ook merkt men een beweging naar steeds meer procedures i.p.v. inhoud.

## **Reacties t.a.v. de verbreding**

### **NVWA**

Ook in andere sectoren blijkt dat er nauwelijks sprake is van teveel toezichtlast door de verschillende toezichthouders. Veel vaker gaat het over de grote hoeveelheid van snel wisselende regels en voorschriften, dan om het toezicht op zich.

Een aantal conclusies en aanbevelingen, die voor de tuinbouwsector gelden zijn zeer specifiek voor de onderzochte sector en niet zonder meer van toepassing op andere sectoren.

### **Inspectie SZW**

Voor de Inspectie SZW is de glastuinbouw om meerdere redenen niet representatief voor alle andere sectoren. Uitvergroten naar alle bedrijvigheid in Nederland is dan ook niet verantwoord. Wij ondersteunen de analyse van de Inspectieraad maar hebben geen mogelijkheid op korte termijn dergelijke brede vragen te beantwoorden. We hebben gewezen op de open bronnen en de mogelijkheid beleidsdirecties en politiek te benaderen over wet- en regelgeving die de Inspectie handhaaft. Deze informatie delen wij met de beleidsdirectie die contact heeft met Actal, met de Inspectieraad en de Rijksinspectie NVWA.



## **Reactie Inspectieraad**

Het rapport gaat over één sector, op basis van een niet-representatief aantal waarnemingen (3500 bedrijven, w.v. 107 benaderd, w.v. 75 telefonische interviews, w.v. bij 16 die problemen aangaven nog een mondeling interview, dit alles resulterend in totaal 22 negatieve beoordelingen en 19 positieve van bij elkaar 3 inspecties)<sup>40</sup>.

De problematiek in deze sector is bovendien zeer specifiek, verschillende risicofactoren komen hier samen (overtredingen Arbeidswetten, Arbowet, problematiek van malafide uitzendbureaus en fraude). Het is onderzoekstechnisch en wetenschappelijk niet verantwoord hier algemene conclusies voor de gehele Nederlandse Economie en het optreden van alle inspecties aan te verbinden. De voornemens om tot verbreding te komen (een bestaand rapport van VNO-NCW raadplegen en drie wetenschappers aanvullend interviewen) geven niet het vertrouwen dat hier een goed en wetenschappelijk onderbouwd beeld ontstaat op basis waarvan algemene conclusies kunnen worden getrokken en aanbevelingen kunnen worden gedaan. Daarvoor zou wetenschappelijk verantwoord onderzoek in een aantal sectoren nodig zijn.

Inhoudelijke punten:

- De aanleiding voor de adviesaanvraag van de minister van EZ was een vermoeden uit eerder onderzoek dat bij de doorvertaling van EU-regelgeving naar de handhavingpraktijk extra toezichtlasten ontstaan. Het doet ons deugd dat de vertaling van EU-regelgeving naar nationale wetgeving en handhaving in de glastuinbouw volgens dit onderzoek niet geleid tot extra handhavinglasten door rijksinspecties.;
- Ook zijn er geen aanwijzingen gevonden voor bovenwettelijke eisen of last door hanteren van open normen voor zover het de inspecties betreft;
- Bij veel opmerkingen van ondernemers over het optreden van de inspectie gaat het in feite om: 1. Onvrede met en misverstanden over de regelgeving (hoge boetes, waarbij de inspecteur niet de ruimte heeft om bij een overtreding geen of een lagere boete op te leggen) en 2. Onvrede over politieke keuzes. Zo is er een strenge fraudeaanpak en aanpak van malafide uitzendbureaus van zowel dit als het vorig kabinet, waar ook een stringente inspectieaanpak (in multidisciplinaire teams) uit voortvloeit. Dat leidt tot wrijving bij ondernemers die zichzelf als bonafide beschouwen, maar dit is niet altijd te vermijden;
- Waar onvrede is met het optreden van individuele inspecteurs (anders dan waar het in feite gaat om toepassing van de wetgeving), kan deze het beste met de betrokken inspectie worden opgenomen. Naar ons idee is er geen sprake van structurele over alle inspecties verspreide problematiek.
- Uit het rapport blijkt soms ook onduidelijkheid of zelfs misverstand over de risico-selectie. Die gebeurt eerst op sectorniveau, daarna op bedrijfsniveau. Dat betekent natuurlijk niet dat nooit een bedrijf wordt bezocht waar voorheen geen overtreding is geconstateerd.

---

<sup>40</sup> Reactie auteur:

*Uit tabel 4 en 5 van bijlage B blijkt dat er telefonisch door de ondernemers 57 opmerkingen zijn gemaakt over de Rijksinspectiediensten, waarvan 21 uitstekend of goed, 16 slecht, 18 matig of onvoldoende en 2 geen mening.*

*Bij de 16 bedrijfsbezoeken zijn 55 negatieve opmerkingen gemaakt over Rijksinspectiediensten (bijlage C tabel 7). Al deze bedrijven zijn 1 of meerdere keren geïnspecteerd door de Rijksinspectiediensten.*

## **bijlage F literatuuronderzoek**

In de afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken verricht op het gebied van handhaving. De volgende onderzoeken zijn in het literatuuronderzoek betrokken:

- ◇ Sectorscan metaal: Actal (2013)  
Het advies is gebaseerd op onderzoek waarbij ondernemers in de metaalsector zijn geïnterviewd.
- ◇ Advies Kinderopvang: Actal (2013)  
Onderzoek gaat over regeldruk in de kinderopvang.
- ◇ Sectorscan logistiek: Actal (2013)  
Het rapport is in overleg met het logistieke bedrijfsleven en verladers tot stand gekomen.
- ◇ Aan tafel: publiek en privaat toezicht op bedrijven (2014): NSOB  
Onderzoek in opdracht van vno-ncw en mkb-Nederland naar publiek en privaat toezicht op bedrijven.
- ◇ Advies stookinstallaties: Actal (mei 2014)  
Onderzoek noodzaak keuringsverplichting kleine, seriematig geproduceerde gasgestookte stookinstallaties
- ◇ Fiscaal toezicht op maat: Commissie Stevens (2012)  
Voor- en nadelen horizontaal toezicht en ontwikkelingskansen.
- ◇ Blog van Six (2015)  
high trust, high penalty is een verwarrende kreet die we snel moeten vergeten.
- ◇ Diversiteit van het willen: van Wijk en Six (2014)  
Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regel naleving
- ◇ Gulzig bestuur: Trommel (2009)  
Beschouwing over bestuur dat erop gericht is burgers en organisaties tot grotere trouw en toewijding aan de publieke zaak te bewegen
- ◇ Vis ruikt nou eenmaal zo: Mascini en van Wijk (2008)  
Onderzoek naar motieven van regelvertreders en de daarbij passende rollen van inspecteurs
- ◇ The Regulatory Craft: Malcom Sparrow (2000)  
Het denken van Malcolm Sparrow over toezicht.