Gelderse Omgevingsdiensten

“Naleven van regels: vanzelfsprekend!”

Nalevingsstrategie omgevingswetgeving Gelderland

Definitief concept

WJB Advies voor Omgevingsmanagement

30 maart 2015

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding **3**
1.1. Achtergrond 3
1.2. Plaats en status van de nalevingsstrategie 4
1.3. Leeswijzer 4

2. Uitgangspunten **6**
2.1. Doelstellingen van een gezamenlijke Gelderse nalevingsstrategie 6
2.2. Resultaat: Effectief en efficiënt beleid en uitvoering 9

3. Probleem- en risicoanalyse **12**

4. Toezichtstrategie **13**
4.1. Wat is toezicht? 13
4.2. Doel van toezicht 13
4.3. Vormen van toezicht 14
4.4. Noodzaak van een toezichtstrategie 17
4.5. Toezichtstrategie voor de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten 17

5. Sanctiestrategie **22**
5.1. Wat is een sanctie? 22
5.2. Doel van een sanctie 22
5.3. Vormen van sancties 22
5.4. Noodzaak van een sanctiestrategie 25
5.5. Sanctiestrategie voor de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten 27

6. Gedoogstrategie **35**
6.1. Wat is gedogen? 35
6.2. Doel van gedogen 35
6.3. Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen 36
6.4. Situaties die van gedogen worden uitgesloten 37

6.5. Gedoogstrategie voor de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten 37

7.Preventiestrategie 39

7.1. Preventie als beleidsinstrument voor naleving van regelgeving 39

7.2. Doel van preventie 39

7.3. Preventiestrategie voor de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten 40

BIJLAGE

I. Reikwijdte Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 44

II. Procescriteria BIG 8 49

III. Handleiding Probleem- en risicoanalyse 53

IV. Begripsbeschrijving strategieën 60

1. INLEIDING

1.1.Achtergrond

Dit document bevat de Nalevingsstrategie voor de gemeenten in Gelderland en de provincie Gelderland voor de uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Wabo omvat de gebieden: bouwen, slopen, monumenten, milieu en brandveiligheid.[1] De zeven omgevingsdiensten in Gelderland nemen in de zorg voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving een belangrijke, uitvoerende plaats in. Om verschillende redenen vinden alle betrokken organisaties het van groot belang om de krachten op dit terrein te bundelen vanuit het perspectief dat met een gezamenlijk optreden een duurzame en veilige omgeving in de provincie Gelderland beter kan worden bereikt.

De redenen zijn niet alleen om een duurzame en veilige omgeving te bereiken, maar zijn ook beleidsmatig gemotiveerd. Daarnaast is het van belang dat voor een groot gebied dezelfde regels gelden en overeenkomstige toepassing daarvan plaatsvindt, zodanig dat een level playing field (gelijk speelveld) voor de betrokken partijen geldt. Voorts hebben de omgevingsdiensten baat bij een effectieve en efficiënte uitvoering. Een hoge mate van samenhang, eensgezindheid en gemeenschappelijkheid in uitvoeringsregels en de uitvoering zelf zijn bevorderlijk voor een goede omgevingskwaliteit.

Verschillende gemeenten, de provincie en enkele omgevingsdiensten beschikken al over nalevingsstrategieën of onderliggende deelstrategieën. In deze Gelderse Nalevingsstrategie is gebruik gemaakt van de overeenkomsten tussen deze bestaande (deel)strategieën voor het bereiken van een eenduidige aanpak. Het beleid voor het toezicht en de handhaving van de regelgeving voor inrichtingen die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) is in Nederland sterk gepositioneerd en verankerd. Dit beleid voor Brzo-bedrijven wordt hier niet afzonderlijk behandeld, omdat het past in de doelen en uitgangspunten van de algemene nalevingsstrategie.

[1] De reikwijdte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht staat vermeld in bijlage I.

1.2.Plaats en status van de nalevingsstrategie

De wens en de behoefte om over één nalevingsstrategie voor het gebied van Gelderland te beschikken en die ook eenduidig toe te passen is (vooral) afkomstig van de zeven omgevingsdiensten. Zij zien met name de noodzaak van een level playing field en het uit het oogpunt van effectiviteit en efficiency hanteren van dezelfde uitgangspunten.

De hier gepresenteerde nalevingsstrategie is gebaseerd op waar mogelijk gegenereerde gemeenschappelijkheid in Gelderland en landelijk beleid ten aanzien van naleving en handhaving. In april 2015 wordt het document aan de gemeenten en de provincie ter vaststelling aangeboden. De nalevingsstrategie is hiermee een belangrijk gemeenschappelijk kader om in het gebied van de provincie Gelderland de naleving van de regelgeving voor de omgeving te bewerkstelligen. Op basis van overwegingen ten aanzien van lokale omstandigheden kunnen bestuursorganen afwijken van het vastgesteld beleid en de uitvoeringscondities van de nalevingsstrategie. Uiteraard wordt met deze strategie beoogd afwijkingen daarvan in de toepassing zoveel mogelijk te beperken.

1.3.Leeswijzer

De totstandkoming van deze eerste, gemeenschappelijke nalevingsstrategie voor de Gelderse bestuursorganen vormt een bijzonder moment. Bijzonder, omdat de ambitie en de verwachtingen van een gezamenlijke Gelderse aanpak hoog zijn. Om hieraan te kunnen voldoen is het van groot belang dat de fundamenten voor een gezamenlijke nalevingsstrategie stevig, maar ook transparant zijn. Transparant in de zin van helder voor een ieder die binnen de provincie Gelderland betrokken is bij de naleving van het omgevingsrecht: gemeenten, provincie, omgevingsdiensten, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Hoofdstuk 2 gaat verder in op de uitgangspunten voor de nalevingsstrategie waarbij aandacht wordt geschonken aan het specifieke doel van het gezamenlijk beleid en de beoogde resultaten. Een belangrijk onderdeel van de uitgangspunten vormt de definiëring en de afbakening van een Gelderse nalevingsstrategie en de onderliggende deelstrategieën en overige relevante begrippen. De begripsbeschrijving van de strategieën is ondergebracht in bijlage IV.

Een probleem- en risicoanalyse ligt ten grondslag aan de activiteiten van de overheid die belast is met de naleving van het omgevingsrecht. In hoofdstuk 3 wordt op de voorgestelde inhoud van de probleem- en risicoanalyse ingegaan.

Vanaf hoofdstuk 4 komen de deelstrategieën van de nalevingsstrategie aan bod, met in hoofdstuk 4 de toezichtstrategie, in hoofdstuk 5 de sanctiestrategie, de gedoogstrategie in hoofdstuk 6 en afsluitend de preventiestrategie in hoofdstuk 7.

2. UITGANGSPUNTEN

2.1.Doelstellingen van een gezamenlijke Gelderse nalevingsstrategie

De basis

In de samenleving vinden tal van menselijke activiteiten plaats die van invloed zijn op de activiteiten en het welbevinden van anderen en de kwaliteit van de ons omringende leefomgeving. Bij activiteiten moet vooral worden gedacht aan industriële-, bouw- , verkeers- en recreatieve werkzaamheden en activiteiten. Deze invloed kan positief zijn maar kan ook minder positief tot soms ronduit negatief uitvallen. Om het welbevinden van die ander en de kwaliteit van de leefomgeving niet onevenredig negatief te beïnvloeden en schade te berokkenen, is het inzicht gegroeid dat er grenzen dienen te worden gesteld aan bepaalde activiteiten. In de eerste plaats is er het besef dat degene die de activiteit uitvoert een belangrijke eigen verantwoordelijkheid bezit om negatieve effecten waar mogelijk te voorkomen en/of te beperken. Omdat deze regulering een ingewikkelde en met elkaar samenhangende kwestie betreft en er talloze belangen spelen, heeft ons democratisch stelsel het primaat voor deze regulering bij de overheid gelegd.

De overheid heeft gedurende een lange periode een systeem van regelgeving ontwikkeld, bestaande uit wetten, verordeningen, besluiten en vergunningen die tot doel hebben de menselijke activiteiten te ordenen en waar nodig aan voorwaarden te verbinden. Het is echter niet alleen de regelgeving die mogelijk negatieve effecten moet voorkomen. In de eerste plaats zijn het de actoren zelf die activiteiten ondernemen, die verantwoordelijk zijn voor hun handelen en negatieve effecten waar nodig en mogelijk dienen te beperken. In de tweede plaats is er de overheid die via toezicht een verantwoordelijkheid heeft om actoren te motiveren en te dwingen om de gestelde regels ook daadwerkelijk na te leven.

De overheid in Nederland is belast met het toezicht op de naleving, het sanctioneren en het in uitzonderlijke gevallen gedogen van overtredingen in de fysieke omgeving. Deze bevoegdheden zijn verdeeld over een groot aantal bestuursorganen: het rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten. Van meer recente datum zijn de omgevingsdiensten of regionale uitvoeringsdiensten, niet zijnde bestuursorganen, waarin provincies, gemeenten en soms ook waterschappen hun uitvoeringskracht hebben gebundeld om deze omvattende taak uit te voeren.

In de afgelopen tientallen jaren is telkens weer gebleken dat het toezicht op de naleving en de sanctionering van overtredingen om verschillende redenen niet alleen

een omvattende, maar ook een complexe aangelegenheid is. Zodanig dat bestuursorganen de taak lang niet altijd op het gewenste kwantitatieve en kwalitatieve niveau uitvoerden. In 2008 heeft de commissie Mans met het rapport "De tijd is rijp" onder andere het advies gegeven om met omgevingsdiensten het toezicht op milieuvergunningen en –activiteiten op regionale schaal te organiseren. De vorming van landsdekkende omgevingsdiensten zou volgens het rijk moeten congrueren met de veiligheidsregio's binnen provincies. Een dergelijke schaalgrootte zou moeten zorgdragen voor de gewenste massa en kwaliteit om het toezicht op de naleving en de sanctionering op een voldoende en professionele wijze te kunnen uitvoeren. De bestuursorganen in Gelderland hebben gekozen voor een alternatieve route; niet de drie veiligheidsregio's, maar de Gelderse Maat vormde de grondslag om in Gelderland zeven omgevingsdiensten te vormen. Hiervoor is gekozen omdat men met kleine diensten dichter bij de gemeenten en bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties een kwalitatief betere, maar vooral ook een beter gedragen uitvoering beoogt.

De kleinere Gelderse schaal in vergelijking met de andere provincies heeft de zeven omgevingsdiensten er niet van weerhouden om via het portaal Gelderse Omgevingsdiensten op een groot aantal terreinen stevig samen te werken. De samenwerking die nu ook op het gebied van de naleving plaatsvindt, wordt gezocht om de hierna volgende vier doelen te bereiken:

- voldoen aan wettelijke verplichtingen en beleidsontwikkelingen;
- bereiken van kwaliteit en professionaliteit;
- benaderen van risico's als basis voor het toezicht op de naleving;
- volgen van de Landelijke handhavingsstrategie.

Voldoen aan wettelijke verplichtingen en beleidsontwikkelingen

Wet- en regelgeving op het gebied van toezicht op de naleving, het sanctioneren, het gedogen en verwante thema's veranderen voortdurend. Voorbeelden zijn veranderingen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de komst van de Bestuurlijke strafbeschikking milieu (Bsbm). Deze ontwikkelingen zijn effectiever en efficiënter te volgen en te implementeren voor de zeven omgevingsdiensten gezamenlijk dan voor iedere dienst afzonderlijk.

Bereiken van kwaliteit en professionaliteit

De Commissie Mans heeft met haar advies over het toezicht op de naleving c.a. (2008) vooral tot uitdrukking willen brengen dat de kwaliteit van het werk en de professionaliteit van de uitvoerenden verbetering behoeven. De Gelderse omgevingsdiensten zijn hier op gericht en willen met een intensieve onderlinge samenwerking de kwaliteit en professionaliteit verder verhogen. Dit bereiken zij door

de oriëntatie en ontwikkeling van specifieke onderwerpen (accounthouderschap) te verdelen onder de zeven diensten.
Eén van de uitvloeisels van het werk van de commissie Mans zijn de kwaliteitseisen die aan bestuursorganen en diensten worden gesteld, die uitvoering geven aan vergunningverlening, het toezicht op de naleving en de sanctionering van overtredingen in de fysieke omgeving. De kwaliteitseisen worden aangeduid met Kwaliteitscriteria 2.1.De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoering komt te liggen bij gemeenten en provincies

Het is de bedoeling dat kwaliteitscriteria door alle gemeenten en de provincie worden geïmplementeerd en als maatlat fungeren voor de prestaties van hun eigen ambtelijke organisaties en voor de uitvoeringsdiensten voor de aan hun toebedeelde taken. De Kwaliteitscriteria 2.1 hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is voor een goede taakuitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving en gaan over:
- kritieke massa;
- inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten;
- proceskwaliteit .

Gemeenten en de provincie formuleren zelf kwaliteitseisen voor de taken uit het basistakenpakket. De VNG en het IPO gaan daarvoor model-verordeningen maken. Concreet betekent dit dat bestuursorganen die de omgevingsdienst hebben ingesteld ieder een verordening vaststellen. Voor een omgevingsdienst is het vanuit het oogpunt van efficiency belangrijk dat die verordeningen gelijkluidend zijn.

Benaderen van risico's als basis voor het toezicht op de naleving
Het domein waarop het toezicht zich ingevolge de Wabo richt is in beginsel onbegrensd. Het bestand van gebouwen en bedrijven en instellingen in een gemeente en de provincie bevat veel objecten, waarvoor via vergunningen en algemene regels tal van regels gelden. Bestuursorganen moeten keuzes maken om het toezicht op de naleving in te passen binnen de middelen die voor dit toezicht beschikbaar zijn. Keuzes worden gebaseerd op prioriteiten die het bestuursorgaan van belang acht. Belangrijke elementen voor prioriteitstelling zijn de risico's die gemoeid zijn met de bouw- en milieuactiviteiten die binnen het gebied plaatsvinden. Een probleem- en risicoanalyse, uit te voeren door of namens het bestuursorgaan heeft het doel om prioriteiten te bepalen en daarmee keuzes te maken voor het toezichtprogramma voor enig jaar. In hoofdstuk 3 wordt inhoudelijk ingegaan op het uitvoeren van een probleem- en risicoanalyse. De Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten kiezen ervoor om risico's voor mens en omgeving als basis voor hun toezichtactiviteiten te laten gelden. Veiligheid, gezondheid en financieel-economische en bestuurlijke omstandigheden zijn de voornaamste aspecten

waarmee het toezicht zich bezighoudt. Binnen de risicobenadering wordt ook rekening gehouden met het naleefgedrag van normadressanten. De Tafel van Elf is een instrument om het naleefgedrag te bepalen. In de probleem- en risicoanalyse wordt hier eveneens op ingegaan. Naast deze feitelijke omstandigheden en het naleefgedrag vormen verzoeken om handhaving, klachten, incidenten en ongewone voorvallen belangrijke ingrediënten voor de prioriteitstelling in het toezicht.

Volgen van de Landelijke handhavingsstrategie

In april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in het bestuurlijk overleg van het ministerie van I&M, de VNG, het IPO en de UVW vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur, water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een 'level playing field' voor bedrijven;
- een heldere rolverdeling regelt en ook een eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

In 2013 en 2014 is het VTH-stelsel verder ontwikkeld en geïmplementeerd op een aantal essentiële onderdelen. Een van de onderdelen is het samenhangend 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 strafrechtelijke aanpakken daarvan. De Landelijke handhavingstrategie is hiervan een resultante.
Alle betrokken partijen, waaronder de VNG, het IPO en het Openbaar Ministerie hebben zich uitgesproken voor implementatie van deze strategie om op dezelfde wijze op te treden tegen geconstateerde overtredingen. Voor de Gelderse bestuursorganen en de zeven omgevingsdiensten geldt dit ook. De Landelijke sanctiestrategie, als onderdeel van de nalevingsstrategie maakt dan ook onderdeel uit van de Gelderse sanctiestrategie.

2.2.Resultaat: Effectief en efficiënt beleid en uitvoering

Doelstellingen staan niet op zichzelf maar zijn gericht op het behalen van resultaat. Wat betreft de nalevingstrategie is dat in de eerste plaats een veiliger en gezondere omgeving. Voor de actoren die betrokken zijn bij de uitvoering speelt daarnaast ook

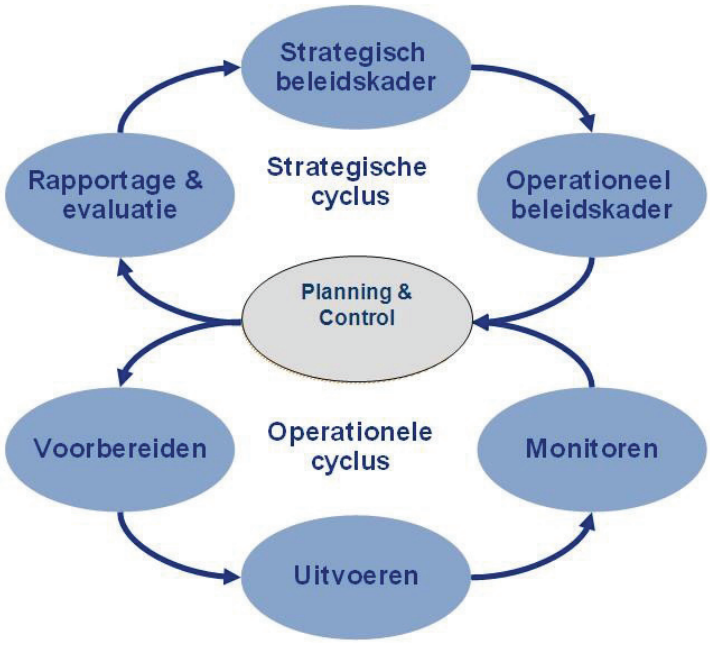
het behalen van instrumentele resultaten die in de sfeer liggen van een effectief en efficiënt beleid. Samenwerking bij de opstelling van de nalevingsstrategie draagt bij aan uniformiteit van de besluitvorming en de werkwijzen van de Gelderse bestuursorganen en de zeven omgevingsdiensten.

Effectieve en efficiënte uitvoering op dossierniveau

Uiteraard gaat het bij de toepassing van de nalevingsstrategie ook of juist om het optreden in specifieke gevallen, bijvoorbeeld een afvalverwerkingsbedrijf of een wat natuurwaarden betreft kwetsbaar gebied. Op het niveau van deze specifieke gevallen wordt effectiviteit afgemeten aan het ongedaan maken van overtredingen en/of ongedaan maken van eventuele gevolgen, het zodanig optreden dat geen herhaling plaatsvindt en zo mogelijk eerder in de reguleringscyslus ingrijpen om te voorkomen dat (onnodig) overtredingen ontstaan. Het consequent toepassen van de probleem- en risicoanalyse bij het toezicht draagt bij aan een effectieve en efficiënte uitvoering.

Inkadering in de BIG 8

Voor het systematiseren en visualiseren van beleid en uitvoering wordt de cyclus BIG 8 gebruikt. In deze sluitende cyclus passen ook de totstandkoming van de producten die in de Kwaliteitscriteria 2.1. (voor vergunningverlening, toezicht en handhaving) worden gebruikt.



Figuur 2.1. Schematische weergave van de BIG 8

Door de BIG 8 te volgen wordt de beleidscyclus gesloten. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van

kwaliteitsborging samen met een sluitende planning en control cyclus. De eisen die worden gesteld aan een sluitende BIG 8 komen grotendeels overeen met de eisen uit de ISO norm 9001:2008. In bijlage II worden de 7 processtappen van de BIG 8 toegelicht en zijn de kernvragen gesteld op basis waarvan de omgevingsdiensten kunnen toetsen of zij aan de eisen van de procescriteria voldoen.

3.PROBLEEM- EN RISICOANALYSE

Met de probleem- en risicoanalyse (PRA) wordt inzicht verkregen in de problemen en risico´s in het gebied waarop de analyse zich richt en waar toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving een rol kan spelen in het aanpakken en beheersen van deze problemen en risico´s. Met de probleemanalyse wordt inzichtelijk gemaakt welke problemen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in het gebied ervaren en welke problemen vanuit het toezicht naar voren komen.

De risicoanalyse maakt inzichtelijk hoe ernstig deze problemen zijn en hoe groot het risico is dat deze problemen zich zullen gaan voordoen. Het gaat ook om zaken die niet direct waarneembaar zijn, maar wel waarneembaar kunnen worden, zoals brandgevaar en instortingsgevaar van objecten. Een stap verder is het bepalen van de kans dat een probleem met een bepaald risico zich voordoet. Hieruit kan vervolgens het (negatief) effect voor mens en omgeving worden bepaald.

De focus van de probleem- en risicoanalyse voor de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten richt zich hier op het samenstellen van een handleiding voor het opstellen van een PRA in concrete situatie. Voor het uniformeren van de analyse wordt gericht op het scherp krijgen van de prioriteitstelling van problemen en risico's en de mogelijkheden van het bevoegd om invloed uit te oefenen op de problemen en risico's.

Met de verzamelde informatie wordt voor de handleiding voor de op te stellen PRA's uitgegaan van de volgende uitgangspunten en bouwstenen:

1. Een PRA is gericht op de prioriteitstelling voor het toezicht op de naleving van de regelgeving volgend uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
2. Voorgesteld wordt om een PRA (vooralsnog) te beperken tot de beleidsterreinen bouwen, milieu in samenhang met ruimtelijke ordening, waarbij het partijen (uiteraard) vrij staat de werking uit te breiden naar reclame, monumenten en slopen. . De PRA's voor bouwen en milieu worden niet integraal opgesteld, omdat het toezicht op deze terreinen voor 95% een faseverschil kennen: het bouwtoezicht vindt voor het grootste deel plaats tijdens de bouw met vergunning/melding (bouwfase), terwijl het milieutoezicht nagenoeg geheel plaatsvindt tijdens het gebruik van de vergunning/melding (gebruiksfase).
3. Voor het stellen van prioriteiten in het toezichtsprogramma is de risicoanalyse een belangrijk instrument. Voor het bepalen van risico's worden de Tafel van Elf en het model risico = effect x kans gebruikt.

De handleiding voor de probleemanalyse voor de beleidsterreinen bouwen en milieu, alsmede het format voor de risicoanalyse, zijn op genomen in bijlage III. Bestuursorganen en omgevingsdiensten kunnen gebruik maken van de hier gepresenteerde handleidingen. Een verplichting daartoe is er echter niet. Overige methoden van analyse zijn ook mogelijk. Het is overigens wel de ambitie van de Gelderse partners om in de toekomst kaders voor een PRA te uniformeren.

4.TOEZICHTSTRATEGIE

4.1. Wat is toezicht?

Onder toezicht wordt hier verstaan de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften van vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd. Deze werkzaamheden zullen in de praktijk bestaan uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd door (al dan niet met afspraak) een bezoek aan een bedrijf of gebouw te brengen. Dit kan ook een “ongepland” bezoek zijn naar aanleiding van wat tijdens een algemene inspectieronde wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een ongewoon voorval. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

De eventuele overtredingen van de regels en voorschriften worden tijdens het uitoefenen van toezicht gesignaleerd en daarop worden dan eventuele acties ondernomen. Er zijn twee hoofdvormen van toezicht te onderscheiden, namelijk preventief en repressief toezicht. Preventief toezicht is het controleren van wettelijke bepalingen zonder dat daartoe een aanleiding bestaat in de vorm van concrete aanwijzingen voor niet-naleving van de wettelijke bepalingen. Preventief toezicht heeft dan het karakter van regulier toezicht. Er wordt van repressief toezicht gesproken als het toezichtbezoek gebaseerd is op aanwijzingen voor niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht of een ongewoon voorval.

4.2.Doel van toezicht

Toezicht en handhaving staan regelmatig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Naleving van regelgeving is in onze maatschappij bepaald geen vanzelfsprekendheid. Gezien de risico’s waarmee we leven in onze fysieke omgeving en die in het verleden tot incidenten en rampen hebben geleid, is naleving van cruciaal belang. Het doel van toezicht is dat het naleven van de gestelde regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico’s. Voorwaarde daarbij is wel dat de gestelde regels eenduidig, correct, duidelijk zijn gesteld en toepasbaar zijn op de situatie. De druk op de controles van vergunningen, ontheffingen en meldingen, waarmee wordt toegezien op de naleving van de gestelde regels, is groot. Daarom worden er eisen gesteld aan de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd.

De mate waarin regels worden nageleefd is afhankelijk van de spontane naleving maar ook van controle en sancties. In deze strategie wordt aangegeven welke vormen van toezicht gehanteerd kunnen worden. In het jaarlijkse toezichtsprogramma wordt aangegeven waar welke vorm van toezicht wordt ingezet.

De toezichtstrategie heeft betrekking op het deel van het traject dat loopt van het toezichtsprogramma tot en met het constateren van de overtreding en het bepalen van de ernst van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd wordt overgegaan tot een andere strategie. Dit zal over het algemeen de sanctiestrategie (hoofdstuk 5). In uitzonderlijke gevallen kan worden besloten de gedoogstrategie (hoofdstuk 6) te volgen.

4.3 Vormen van toezicht

Om het doel te bereiken wat met het toezicht wordt beoogd is het uit het oogpunt van effectiviteit en efficiency nodig dat er verschillende vormen van toezicht kunnen en worden ingezet. De vormen van toezicht moeten zowel aangekondigd als onaangekondigd kunnen plaatsvinden. Het al of niet aankondigen van een bezoek houdt verband met de te controleren elementen en de noodzaak dat bedrijfsleider of een ander verantwoordelijk persoon aanwezig dient te zijn bij de uitvoering van de controle. Onaangekondigd bezoek vindt onder meer plaats bij her- en deelcontroles (zoals geluidmetingen, vuurwerkcontroles, etc.). Toezicht dient bij voorkeur en waar mogelijk zo integraal mogelijk en in afstemming met andere toezichthoudende partners plaats te vinden.

De meest voorkomende vormen van toezicht zijn:

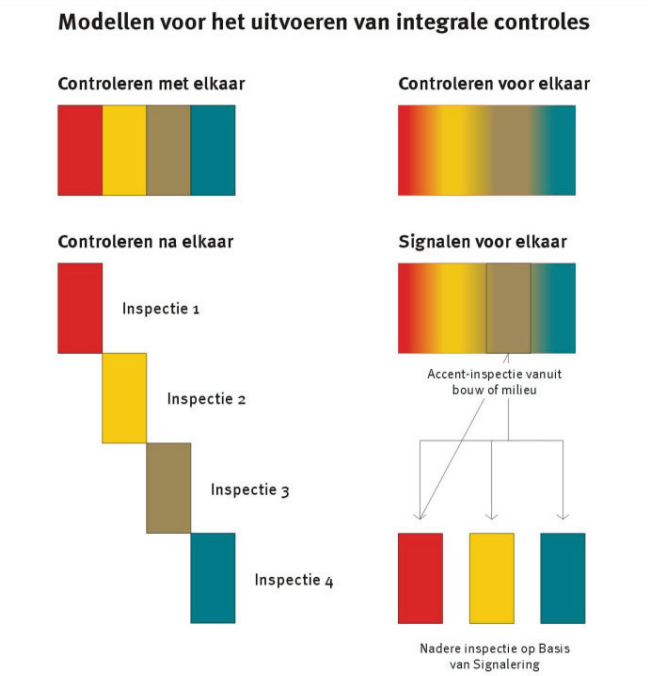
- inventariserend toezicht;
- periodiek toezicht;
- integraal toezicht;
- thematoezicht;
- toezicht bij oplevering;
- ad-hoc toezicht;
- administratief toezicht.

Inventariserend
Inventariserend toezicht dient te voorkomen dat strijdigheden ontstaan. Het heeft dan ook een meer adviserend en toelichtend karakter. Het inventariserend toezicht kenmerkt zich door controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is. Vele (deel)vormen van inventariserend toezicht worden daarbij gehanteerd, zoals het vooraf toezenden van checklisten, zodat men zich kan voorbereiden. Adviserende brieven betreffende regels die minder goed worden nageleefd. Methoden van zelfcontroles met een monitoring achteraf bij minder risicovolle aspecten. Het motto luidt hier: Handhaven is goed, maar voorkomen is beter.

Periodiek
Dit zijn controles die op basis van een toezichts- of handhavingsuitvoeringsprogramma (hup) plaatsvinden. De aantallen controles per branche of milieucategorie worden vastgesteld op basis van de controlefrequenties, volgend uit de PRA (zie hoofdstuk 3). In de regel worden alle aspecten getoetst. Overigens worden ook deelcontroles of administratieve controles (aan de hand van over te leggen milieurapportages) gepland. De toezichthouders maken met de contactpersoon van het betreffende bedrijf/instelling/object een afspraak over wanneer (binnen een door de toezichthouder aangegeven periode) de controle zal worden uitgevoerd. In een enkel geval zal het voorkomen dat een bedrijf/instelling/object dat binnen het periodieke toezicht valt ook zonder afspraak wordt bezocht. Meestal gebeurt dat bij incidenten, klachten of andere signalen. Voor het toezicht op het brandveilig gebruik van bedrijven/instellingen/objecten wordt een jaarprogramma opgezet.

Integraal

Bij de uitvoering van toezicht is het van belang om met een zo klein mogelijke inspanning een maximaal resultaat te bereiken. Het ideaalbeeld is om per locatie één toezichthouder te hebben die kan toezien op de uitvoering van alle taakvelden. Per bezoek kunnen door deze toezichthouder meerdere aspecten tegelijk worden uitgevoerd. Elkaar tegensprekende voorschriften komen dan eerder in beeld. Hierdoor blijft ook het aantal bezoeken beperkt, en heeft de eigenaar/gebruiker te maken met slechts één toezichthouder. In de praktijk blijkt het echter onmogelijk alle taakvelden onder te brengen bij één toezichthouder. In de uitvoering van het toezicht is het uitgangspunt dat de verschillende beleidsterreinen (bouwen en milieu) zoveel mogelijk voor elkaar controleren en signaleren. In onderstaande figuur zijn vier mogelijke vormen van integraal toezicht weergegeven:



Figuur 4.1. Modellen voor het uitvoeren van integrale controles

- **Voor elkaar controleren**

Hierin wordt de integrale controle van meerdere aandachtsvelden, door één toezichthouder uitgevoerd. Dit heeft voornamelijk betrekking op situaties die worden gekenmerkt door een geringe complexiteit. Het voor elkaar controleren vergt afstemming. De toezichthouders hebben maandelijks overleg en voegen waar mogelijk controles samen tot één bezoek per perceel. De toezichthouder beschikt over de nodige hulpmiddelen, zoals een checklist met controlepunten en een protocol.

- **Na elkaar controleren**

De doelstelling is om de controles van de verschillende taakvelden zo veel mogelijk te combineren tot één bezoek. Gelet op de aard van het te controleren object is dat niet altijd mogelijk. Verschillende toezichthouders, afhankelijk van de fase van toezicht, voeren dan een inspectie uit. Waar mogelijk wordt in de verschillende fasen wel controlepunten van elkaar meegenomen.

- **Voor elkaar signaleren**

Wanneer de toezichthouder “buitenshuis” is, is hij niet alleen bezig met datgene waarvoor hij op pad is, maar hij houdt zijn ogen ook open ten behoeve van de andere taakvelden. Het voordeel van deze aanpak is dat overtredingen in een eerder stadium worden gesignaleerd.

- **Controleren met elkaar**

In sommige complexe gevallen kan het wenselijk zijn vanwege de gevraagde deskundigheid een tweede toezichthouder mee te nemen. Ook uit een oogpunt van veiligheid of daar waar verschillende bevoegde gezagen samenwerken, kan een gezamenlijke controle voordelen opleveren.

Thematoezicht

Deze vorm van controle kent meerdere varianten. Te denken valt aan:
- aspecten controleren van een vergunning, niet alles maar een aantal highlights;
- branchegericht controleren;
- metingen, bijvoorbeeld: emissiemetingen, geluidmetingen, monsternemingen;
- ketencontrole;
- transportcontrole:
- gevel toezicht.

Toezicht bij oplevering

Wanneer een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen of milieu is verleend, controleert de betreffende toezichthouder of wordt gebouwd, dan wel de inrichting is opgericht of veranderd volgens de vergunning. Feitelijk verlaat het dossier het team vergunningen en wordt overgedragen aan het team met toezichthouders. In geval van bijzonderheden zal deze overdracht specifiek en nadrukkelijk plaatsvinden. Voor het bouwtoezicht beslaat deze wijze van toezicht het grootste deel van het werk. Voor milieu vinden deze toezichtactiviteiten in samenwerking met de vergunningverlener plaats onder de noemer afschouwing.

Ad-hoc toezicht

Ad hoc toezicht zijn de zaken die niet in te plannen zijn, maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden toch de nodige aandacht aan geschonken moet worden.
Dit bijvoorbeeld als gevolg van calamiteiten, meldingen van ongewone voorvallen, klachten, wijzigingen in de vergunning en dergelijke.

Administratief toezicht

Bij administratief toezicht wordt gebruik gemaakt van onder andere landelijke databases (bijv. SCIOS, LMA, Kiwa, enz.), de administraties van bedrijven en gemeenten/provincie (bijv. luchtfoto’s) als middel om het naleefgedrag van deze bedrijven ten aanzien van de wet- en regelgeving te toetsen. Onderzoek aan de hand van administraties van bedrijven heeft over het algemeen betrekking op:
- de stoffenadministratie;
- keuringen (van installaties en voorzieningen);
- afvalstoffenregistratie;
- energieregistratie;
- de procesadministratie;
- de financiële administratie;

- de relatie tussen de hierboven genoemde administraties.

4.4. Noodzaak van een toezichtstrategie

Het planmatig en programmatisch toezicht op basis van verleende vergunningen, meldingen en ontheffingen, in het kader van projecten, naar aanleiding van klachten, meldingen van ongewone voorvallen en calamiteiten is een complexe aangelegenheid waarbij veel verschillende actoren en activiteiten zijn betrokken. Het toezicht vindt bovendien plaats onder omstandigheden die voortdurend veranderen. De gemeenten, de provincie, maar ook de (gezamenlijke) omgevingsdiensten hebben behoefte aan een systematische, structurele en programmatische aanpak. Een toezichtstrategie zorgt voor een dergelijke aanpak. Gemeenten en provincie als opdrachtgevers en de omgevingsdiensten als opdrachtnemers stellen gezamenlijk de toezichtstrategie op en gezamenlijk verantwoordelijk voor de (jaarlijkse) totstandkoming ervan.

De totstandkoming van de toezichtstrategie is een zaak van opdrachtgevers en opdrachtnemers, waarbij gemeenten en provincie zich vooral bezighouden met de wat-vraag: prioriteiten en toekenning van (financiële) middelen en de omgevingsdiensten zich toeleggen op de hoe-vraag, namelijk de wijze waarop het toezicht qua vorm en inhoud programmatisch wordt uitgevoerd. Het is de ambitie van de partners om de komende jaren eenduidige kaders voor de toezichtstrategie in Gelderland te realiseren.

4.5. Toezichtstrategie voor de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten

Het toezicht, dat door en voor een bestuursorgaan wordt verricht wordt opgenomen in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om de verschillende vormen van toezicht te hanteren. De toezichtstrategie gaat in op het onderscheid tussen de realisatie- en beheer- of gebruiksfase en biedt een aantal richtlijnen om een uniforme aanpak voor de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten te bereiken.

Toezicht tijdens de realisatiefase en toezicht tijdens de beheer- of gebruiksfase
De realisatiefase heeft met name te maken met de activiteiten bouwen, slopen en aanleggen. Het toezicht kan plaatsvinden op onderdelen (op basis van prioriteitstelling), maar kan ook een integrale controle van alle vergunde voorschriften betekenen. Voor het aspect bouwen zijn een reeks thema's aan de orde die aandacht behoeven en die in de probleem- en risicoanalyse worden behandeld. Zie hiervoor hoofdstuk 3 en bijlage III.

De beheer- of gebruiksfase heeft te maken met de activiteiten gebruik van het bestemmingsplan en van onroerend goed, het exploiteren van inrichtingen voor het onderdeel milieu en brandveiligheid van gebouwen.

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles, de zogenaamde bedrijfscontroles. De controles kunnen wat betreft diepgangen reikwijdte verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft beiden visuele controles. De deelcontrole is gericht op een

beperkt aantal thema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen.
Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Per bedrijf of gebied. Een bepaald thema of onderwerp, zoals

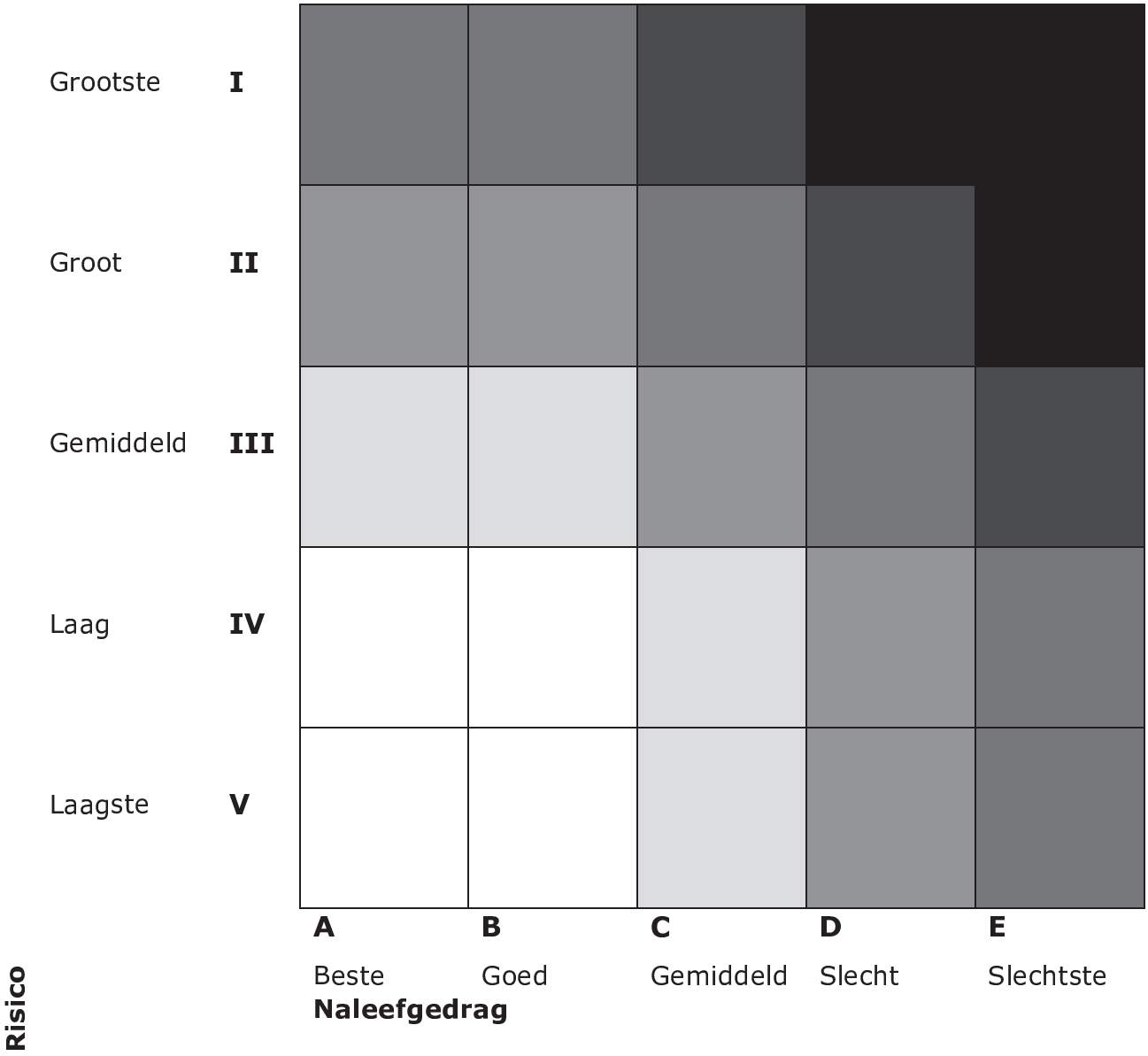
- specifieke aspecten;
- branchegericht;
- ketencontrole;
- geveltoezicht.

Richtlijnen voor een uniforme aanpak
Om effectief controles uit te voeren en een uniforme aanpak te garanderen gelden verschillende richtlijnen voor de toezichthouders. Deze richtlijnen zijn gericht op:

- voorbereiding van een controle;
- communicatieve aandachtspunten controle;
- verslaglegging controlebezoek;
- registreren van controlegegevens;
- afwijkingsprocedure;
- voortgangsbewaking.

Voorbereiding
De voorbereiding van een toezichtbezoek vindt in eerste instantie plaats op basis van aanwezig materiaal (dossieronderzoek). Hierbij wordt gebruik gemaakt van de aanwezige vergunningen of de overige regels die op de inrichting van toepassing zijn (Besluiten op basis van artikel 8.40 Wet milieubeheer of de Wabo). Ook andere correspondentie, eerdere bezoekverslagen, meetresultaten, klachten, etc. gebruiken we om het bezoek voor te bereiden. Daarbij is het van belang dat het dossier van het desbetreffende object actueel is.

Eén van de uitgangspunten van de nalevingsstrategie van de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten is de risicogerichte benadering. Voor het toezicht betekent dit het risico in prioriteitscategorieën in relatie tot de naleving wordt gebracht. Per vak kan dan de toezichtfrequentie worden ingevuld. Het voorbeeld van de controlefrequentiematrix staat hieronder.



Tabel 4.1. Controlefrequentiematrix

Het is de ambitie van de Gelderse partners om in de toekomst het algemeen gebruik van de controlefrequentiematrix te stimuleren.

Uitvoering

De toezichthouder wordt tijdens het bedrijfsbezoek in de regel begeleid door een bedrijfsfunctionaris/uitvoerder die de noodzakelijke informatie verschaft. Door het verkrijgen van informatie, het inzien van documenten en administratieve bescheiden en door het visueel controleren van de inrichting (eventueel met fotomateriaal of meetresultaten onderbouwd) kan de toezichthouder vaststellen of er een overtreding van de regels plaatsvindt. Tijdens de uitvoering van reguliere controles tracht hij door

voorlichting en stimulering, overtreding van voorschriften te voorkomen of terstond ongedaan te (laten) maken. Bij de beoordeling of sprake is van een overtreding waarvoor het sanctietraject wordt ingezet, speelt het al of niet kunnen legaliseren van de overtreding een grote rol. Bij deze legalisatietoets vindt overleg plaats tussen de toezichthouder, de jurist en de vergunningverlener. Bij de beoordeling worden ruimtelijke aspecten meegenomen. Soms kan legalisatie beter of uitsluitend via dat traject plaatsvinden, of heeft legalisatie van de milieuovertreding juist een overtreding van ruimtelijke regelgeving tot gevolg. De toezichthouder betrekt de daarbij benodigde vakdisciplines.

Rapportage
Naar aanleiding van de bevindingen maakt de toezichthouder altijd een rapportage. Deze rapportage bevat tenminste de volgende informatie:

- algemene gegevens van het toezichtbezoek (datum, naam en adresgegevens, van toepassing zijnde regelgeving / vergunning);
- welke personen bij het bezoek aanwezig waren/waarmee is gesproken;
- bevindingen (eventueel onderbouwd met meetgegevens of foto's);
- vermelden van geconstateerde overtredingen en de daarover gemaakte afspraken;
- overige afspraken.

De rapportage wordt op de meest efficiënte wijze aan de desbetreffende inrichting/objecthouder toegezonden/uitgereikt.

Op bovenstaande zijn enkele uitzonderingen. Deze hebben betrekking op de controle van een verleende bouw- of sloopvergunning. Blijkt dat er tijdens het controlebezoek geen overtredingen zijn geconstateerd dan wordt de vergunninghouder hiervan niet schriftelijk geïnformeerd. Dit geldt in sommige gevallen ook als er wel een overtreding is geconstateerd. Deze vaak "kleine" overtredingen worden mondeling aan de uitvoerder op de bouw gemeld waarna er (vaak) direct actie wordt ondernomen. Reden hiervoor is dat de bouw- of slooplocatie op korte tijd meerdere malen wordt bezocht. Wanneer de vergunninghouder, telkens na een bezoek, moet worden bericht dat er wel of niet overtredingen zijn geconstateerd van de bouw- of sloopwerkzaamheden die tot op dat moment gerealiseerd zijn, dient ook telkens een exacte omschrijving te worden opgenomen van de gerealiseerde werkzaamheden. Dergelijke briefwisseling neemt teveel tijd in beslag ten opzichte van het nut en noodzaak van deze brieven.

Hercontrole
Indien bij een uitgevoerde controle afwijkingen of overtredingen geconstateerd worden, vindt na afloop van een bepaalde hersteltermijn, een hercontrole plaats. Teneinde de toezichtlast te verminderen zullen de omgevingsdiensten, in overleg met de opdrachtgevers bij (van te voren afgesproken) overtredingen een andere vorm van hercontrole hanteren. Het gaat hier om een vorm van hercontrole die past bij het type overtreding en bij de tijdsperiode waarin
de activiteit zich bevindt.

Roulatiesysteem toezichthouders
In de eerste plaats moet de toezichthouder onafhankelijk opereren om belangenconflicten te voorkomen. Geloofwaardig toezichthouden en sanctioneren zijn namelijk gebaat bij een onafhankelijk en onpartijdig proces. Om het onafhankelijk opereren van de toezichthouders

te bewerkstellingen is een scheiding doorgevoerd tussen het verlenen van vergunningen en het behandelen van meldingen versus het houden van toezicht. Deze functiescheiding wordt doorgevoerd op dossierniveau. Concreet houdt dit in dat de ambtenaar die betrokken is geweest bij de vergunningverleningsprocedure, niet overgaat tot het uitvoeren van toezicht op de bouw- en slooplocatie of het toezicht op de milieuvergunning. Overigens blijft er wel tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving een nadrukkelijke wisselwerking bestaan. Afstemming tussen beiden is dan ook op beleidsmatig terrein en bij de uitvoering noodzakelijk.

Alle inrichtingen waarmee een vaste handhavingsrelatie bestaat krijgen vanuit (milieu) toezicht een vaste contactpersoon toegewezen. Het is in het belang van de Gelderse omgevingsdiensten en van de toezichthouder dat hij of zij de toezichts- en sanctioneringstaak goed kan uitvoeren. - Daarvoor is het noodzakelijk dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

- de toezichthouder moet qua opleiding en ervaring voldoende zijn toegerust (kwaliteitscriteria). Dat geldt niet alleen voor het ontwikkelen van inhoudelijke kennis maar ook voor de gewenste vaardigheden (competenties);

- tevens moet de toezichthouder tijd krijgen om (de werkprocessen van) het bedrijf te leren kennen en zich op de hoogte te stellen van de relevante ontwikkelingen binnen het bedrijf en/of bedrijfstak;

- om het toezicht op een adequaat niveau plaats te laten vinden is het noodzakelijk om een toezichthouder gedurende een bepaalde tijd aan een inrichting toe te wijzen. Rekening houdend met enerzijds het gegeven dat de kennis en ervaring van de toezichthouder optimaal kan worden ingezet en tegelijkertijd continuïteit van het toezicht gewaarborgd wordt en anderzijds met het feit dat er voldoende afstand moet blijven tot de problematiek van de inrichting en/of management (er mag geen bedrijfsblindheid of schijn van partijdigheid ontstaan) is gekozen voor een maximale termijn van vijf jaar. Na het verstrijken van deze termijn is roulatie voorgeschreven. Het is uiteraard ook mogelijk om op een eerder tijdstip een andere toezichthouder aan de inrichting te verbinden, hetzij op verzoek van de toezichthouder, of indien de coördinator hiertoe aanleiding ziet, hetzij op het verzoek van het bedrijf.

5.SANCTIESTRATEGIE

5.1.Wat is een sanctie?

Hoewel vaak het begrip handhaving wordt gebruikt, zal hier voor het specifieke onderdeel dat zich richt op de wijze waarop een interventie plaatsvindt het begrip sanctie worden gebruikt.

Onder een sanctie wordt hier verstaan het resultaat van de werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om er in te voorzien dat na een gebleken overtreding c.a. van voorschriften van omgevingswetgeving de naleving van deze voorschriften wordt zeker gesteld.

5.2.Doel van een sanctie

De overheid is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving. Voor wat betreft het omgevingsrecht ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in de Wabo, de Wet milieubeheer, de Gemeentewet en Provinciewet, diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Er bestaat de zogenoemde beginselplicht tot handhaven. Het doel van handhaving en het toepassen van sancties is dan ook het uitvoering geven aan de wettelijke taak, gekoppeld aan de beginselplicht tot handhaven en passend interveniëren bij iedere bevinding, zodanig dat bescherming van mens en milieu/omgeving wordt hersteld en gewaarborgd.

5.3.Vormen van sancties

Het toezicht op de naleving van de regelgeving kan in laatste instantie pas effectief en efficiënt plaatsvinden als er bij constatering van een overtreding ook sanctionerend wordt opgetreden. Het sanctionerend optreden is op de volgende manieren mogelijk:

- bestuursrechtelijk;
- privaatrechtelijk;
- strafrechtelijk.

Bestuursrechtelijk sanctioneren
Bij het uitvoeren van de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid staat het voorkomen van overtredingen voorop. Indien er desondanks een overtreding wordt geconstateerd dan dient de bevoegdheid te worden aangewend voor het ongedaan maken van de overtredingssituatie. Bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom zijn twee bestuursrechtelijke sancties.

Bestuursdwang is de mogelijkheid van het bevoegd gezag om (op kosten van de overtreder) een bepaalde situatie te bewerkstelligen dan wel te beëindigen door daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Bestuursdwang kan worden toegepast tegen de overtreder of degene die de overtreding ongedaan kan maken. Het opleggen van een last onder dwangsom biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om aan een overtreder een verplichting (last) op te leggen

binnen een bepaalde termijn iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom. De last is bedoeld om de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. Het bevoegd gezag kan ook de vergunning intrekken. In dit geval wordt de vergunninghouder het recht ontnomen om de vergunde activiteiten uit te voeren.

Sinds 1 mei 2013 is er de Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm) die het opleggen van de bestuurlijke boete mogelijk maakt. De BSBm is dus een betrekkelijk nieuw handhavingsinstrument dat zijn oorsprong vindt in het Besluit OM-afdoening. De introductie van de BSBm is onderdeel van het programma tot versterking van de milieuhandhaving. Onder de naam 'Rolverdeling tussen bestuur en OM" vormde dit één van de doelen van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA). Het bijzondere aan dit nieuwe instrument is dat de directeuren van omgevingsdiensten integraal bevoegd zijn voor het opleggen van een BSBm (net als bij de waterschappen, Rijkswaterstaat en enkele landelijke inspecties). Een directeur van een omgevingsdienst doet dat op basis van een door een buitengewoon opsporingsambtenaar opgemaakte combi bon en heeft daarmee de mogelijkheid gekregen - zonder tussenkomst van de rechter – te straffen. Vooral in situaties waarbij er sprake is van onomkeerbare gevolgen, maar ook als het gaat om kleine, vaak wat eenvoudiger te constateren overtredingen.

De BSBM kan uitsluitend worden uitgevaardigd voor de in de Milieufeitenlijst opgenomen milieudelicten. De BSBm kan worden beschouwd als een 'lik op stuk instrument' dat desgewenst snel en effectief kan worden ingezet.

Privaatrechtelijk sanctioneren
Voor de gemeente en de provincie zijn er ook privaatrechtelijke mogelijkheden naast de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid. De overheid mag in principe echter alleen dan gebruik maken van de privaatrechtelijke weg indien er geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is, waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt. De privaatrechtelijke handhaving wordt vanwege de beperkte toepassing ervan niet verder behandeld in de sanctiestrategie.

Strafrechtelijk sanctioneren
Een belangrijk verschil tussen het bestuursrecht en het strafrecht ligt in de toe te passen sancties. Strafrechtelijke sancties zijn primair gericht op leedtoevoeging (vergelding) ten aanzien van de dader, terwijl bestuursrechtelijke sancties bovenal gericht zijn op herstel van de feitelijke situatie (reparatoir). Het instrumentarium van de beide rechtsgebieden is de laatste jaren echter naar elkaar toegegroeid. Zo kunnen via het strafrecht verplichtingen tot het betalen van schadevergoeding of het herstellen van de rechtmatige toestand worden opgelegd. De officier van justitie kan op grond van het (economisch) strafrecht voorlopige maatregelen opleggen die veel lijken op bestuurlijke sancties, zoals het bevel zich te onthouden van bepaalde handelingen. Een bedrijf kan hierdoor praktisch worden stilgelegd.

Vergelijking van de sancties
Voor de juridische handhaving van de regelgeving kunnen vele middelen (gelijktijdig) worden ingezet. Het uiteindelijke doel is dat wordt gekozen voor (een combinatie van) middelen die in de praktijk het meeste succes garandeert.

Bij de bestuurlijke handhaving gaat het er in hoofdzaak om dat er een situatie wordt bereikt die overeenstemt met de rechtsregels en dat de eventuele gevolgen van de overtreding ongedaan worden gemaakt, waarbij het laatste zoveel mogelijk op kosten van de overtreder gebeurt. Strafrechtelijke handhaving gaat steeds gepaard met leedtoevoeging; het kwaad dat de overtreder heeft begaan wordt bestraft met een boete of gevangenisstraf. Privaatrechtelijke handhaving beoogt de pleger van een onrechtmatige daad ertoe te brengen om alsnog te doen wat hij verplicht is te doen of na te laten wat jegens een ander onrechtmatig is.

Bij het maken van een keuze welk middel de voorkeur dient te krijgen moet het volgende worden meegewogen. In de eerste plaats houdt het bestuursorgaan met de bestuursrechtelijke weg de regie in eigen hand, vooral het tempo. Voor het volgen van de strafrechtelijke weg is het bestuur afhankelijk van wat de officier van justitie ter zake beslist, maar het opmaken van een proces-verbaal kan in vele gevallen, door de directe werking, goed functioneren. Ten tweede is de privaatrechtelijke weg minder geschikt om te dienen in het algemeen belang.

Samenkomst van de verschillende sanctievormen is geen doel op zich. Niet iedere overtreding leent zich hiervoor en niet iedere situatie vraagt om strafrechtelijk optreden. Daar waar dit wel mogelijk en gewenst is, verdient het de voorkeur het volgen van de bestuursrechtelijke weg met de strafrechtelijke weg als flankerend beleid. Het strafrechtelijk spoor kan door het gebruiken van het proces-verbaal direct reageren op een overtredingssituatie, waar de bestuursrechtelijke weg voor de te volgen procedure van de Algemene wet bestuursrecht langer duurt.

Overwegingen om te legaliseren of gelijkwaardige oplossing
Bij een overtreding dient legalisatie van de overtreding in overweging te worden genomen. In dat verband bestaat er een relatie tussen sanctioneren en gedogen. Toezichthouders wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat, de feiten en omstandigheden van de situatie. Voorafgaand aan de vraag of de sanctiestrategie of gedoogstrategie wordt toegepast, wordt eerst ingeschat of sprake is van een overtreding, en zo ja, of deze te legaliseren is (zie hiervoor verder hoofdstuk 6).

Voordat een afwijking van de regels gekwalificeerd kan worden als een overtreding wordt er door de vergunningverlener getoetst of er sprake kan zijn van een gelijkwaardige oplossing. Onder een gelijkwaardige oplossing wordt het volgende verstaan: *"Bij een gelijkwaardige oplossing is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van) een vergunning of algemeen geldende voorschrift(en), maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd."* Daarbij geldt in bijna alle gevallen dat wanneer men dit vooraf had geweten en als zodanig had aangevraagd, men in die gevallen ook de vergunning verleend had gekregen. Veelal gaat het ook om afwijkingen die minder

cruciaal zijn. In deze situaties worden belangen van derden niet geschaad en wordt, indien nodig, door middel van berekeningen en/of tekeningen aangetoond dat de gekozen/gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is. In de praktijk gaat het dan om ondergeschikte wijzigingen ten opzichte van de vergunning en ontstaat er geen situatie die is gelegen onder het wettelijke minimumniveau. Bij alle domeinen (bouwen, ruimtelijk ordening milieu, bodem) kan dit voorkomen. Indien de toezichthouder inschat dat sprake is van een gelijkwaardige oplossing, wordt de afwijking niet als overtreding aangemerkt. De achterliggende gedachte daarbij is dat sanctioneren een middel is en geen doel op zich. Indien voor de beoordeling van de afwijking een specialist nodig is wordt tot duidelijk is of sprake is van gelijkwaardigheid, de afwijking als overtreding aangemerkt.

Na constatering van een overtreding wordt op hoofdlijnen bepaald of legalisatie mogelijk is, door bijvoorbeeld een melding of (wijziging van de) vergunning. De uitkomst hiervan bepaalt niet zozeer of er wordt gesanctioneerd maar wel tot welk resultaat de handhavingsinzet moet leiden. Dit kan gericht zijn op het zorgen dat de situatie alsnog wordt vergund of wordt beëindigd. Voor legalisatie geldt dat een legalisatiemogelijkheid, indien noodzakelijk, wordt voorgelegd aan de/een vergunningverlener.

Een legalisatieonderzoek kan enige tijd in beslag nemen. Als een legalisatieonderzoek snel kan worden uitgevoerd, kan gewacht worden op de uitkomst daarvan voordat een ambtelijke of bestuurlijke waarschuwing uitgaat. Meestal zal een legalisatieonderzoek enige tijd vergen bijvoorbeeld omdat advies nodig is van een externe medewerker, een organisatie of de vergunningverlener. In dat geval wordt na de controle een brief verzonden waarin in ieder geval wordt aangekondigd dat er een overtreding is geconstateerd.

Indien legalisatie mogelijk is, krijgt de overtreder gelegenheid om hiertoe via een vergunningaanvraag een verzoek te doen. Indien de overtreder hieraan geen gehoor geeft volgt sanctionering. Er wordt dan aangeschreven op het ongedaan maken van de overtreding. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een situatie moet worden teruggebracht in de oorspronkelijke staat. Er kan geen sanctie worden opgelegd op het niet indienen van een aanvraag. Het indienen van een aanvraag heft de overtreding namelijk (nog) niet op. Deze is pas opgeheven als de daadwerkelijke vergunning/ontheffing is verleend. Na beoordeling van de aanvraag wordt bepaald of er verder wordt gesanctioneerd.

5.4. Noodzaak van een sanctiestrategie

Algemeen wordt het grote belang erkend dat bij het toepassen van sancties in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes worden gemaakt en interventies worden gekozen en toegepast door een zo groot mogelijk aantal bevoegde gezagen en omgevingsdiensten, in samenwerking met politie en Openbaar Ministerie. Het belang van eenzelfde wijze van optreden en sanctioneren is dusdanig groot dat de landelijke handhavingspartners de Landelijke handhavingstrategie (24 april 2014) hebben vastgesteld. Deze Gelderse Nalevingsstrategie heeft de Landelijke handhavingsstrategie overgenomen als uitgangspunt voor haar sanctiestrategie.

Bestuursorganen moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevings-strategie hebben, die onder andere de sanctiestrategie bevat.

Met een sanctiestrategie wordt bewerkstelligd dat in dezelfde gevallen dezelfde aanpak wordt gekozen en uitgevoerd, wat bevorderlijk is voor de onafhankelijkheid, de betrouwbaarheid, de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor betrokken actoren. Bestuursorganen bewijzen aldus professionaliteit en vakmanschap.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingsstrategie is verder een onderdeel van de kwaliteitscriteria Vergunningverlening, toezicht en handhaving ((VTH) voor bevoegde gezagen voor de uitvoering van de Wabo. De VTH-kwaliteitscriteria dienen per omgevingsdienst in een zogenoemde 'regionale' verordening te worden opgenomen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.1.

Landelijke eenduidigheid waarborgt dat iedere bevinding een passende interventie krijgt en dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

De lokale bestuurlijke afwegingsruimte zit in keuzes over toezichtsprioriteiten en de manier waarop het toezicht plaatsvindt, maar niet zozeer in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingsstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Het belang van een gezamenlijke sanctiestrategie ligt ook in het belang van voorspelbaarheid in reactie op (dreigende) overtredingen bij de toekenning van sancties is helderheid en uniformiteit in (vastgestelde) begunstigingstermijnen en de daaraan te verbinden dwangsombedragen (indien van toepassing) van belang. Indien een overtreding na afloop van de begunstigingstermijn niet is beëindigd dan is het voor de geloofwaardigheid van het algehele sanctionerend optreden van belang dat het sanctionerend optreden consequent wordt voortgezet. Daarom volgt in beginsel automatisch en onverwijld effectuering van de sanctie. Starten van de inningsprocedure van een verbeurde dwangsom is dus, bijzonder omstandigheden daargelaten, vast onderdeel van het optreden en geen onderwerp van hernieuwde bestuurlijke afweging.

DE SANCTIESTRATEGIE IS DE NORM

Indien een overtreding na afloop van de begunstigingstermijn niet is beëindigd dan wordt het sanctionerend optreden consequent voortgezet en volgt automatisch en onverwijld de effectuering van de sanctie. Dit is een vaststaande procedure en geen onderwerp voor een hernieuwde bestuurlijke afweging of interventie.

De uitvoering van de sanctiestrategie betekent dat er ook sprake dient te zijn van effectuering, namelijk de bepaling van de duur van de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom. Verschillende bestuursorganen beschikken met een effectueringsprocedure over beleid ten aanzien van termijnen en hoogten van dwangsommen. In een volgende fase van samenwerking tussen de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten kan desgewenst een geuniformeerde effectueringsprocedure worden opgesteld en aan de bestuurorganen ter vaststelling worden aangeboden.

5.5.Sanctiestrategie voor de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten

De sanctiestrategie voorziet in een behoefte aan een passende sanctie bij iedere bevinding. Toezichthouders hanteren de sanctiestrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen interventies.

Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van sancties. Een passende sanctie wil zeggen dat de sanctie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie naar de situatie van voor de bevinding. Daarnaast waarborgt de sanctie naleving van de wet en daagt bij aan het voorkomen van herhaling van de geconstateerde overtreding. Daar waar passend en nodig wordt de normadressaat gestraft om deze tot naleving te bewegen.

Uitgangspunt voor de Gelderse sanctiestrategie is, zoals eerder vermeld, de Landelijke handhavingsstrategie. De sanctiestrategie bestaat uit vijf stappen:

- positioneren bevinding in de interventiematrix;
- bepalen verzwarende aspecten;
- bepalen overleg over toepassing bestuurs-en of strafrecht;
- optreden met de interventiematrix;
- vastleggen.

Stap 1: Positioneren bevinding in de interventiematrix

Het startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding. Voor de positionering van de bevinding gaat het om het gedrag van de overtreder en de (mogelijke) gevolgen.

	Gedrag			
Gevolgen	4.Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar A.Goedwillend: onbedoeld proactief	4.Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar B.Moet kunnen: onverschillig	4.Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar C. Calculerend: bewust belemmerend en/of risiconemend	4.Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar D.Bewust en structureel crimineel: fraude oplichting witwassen
	3.Van belang A.Goedwillend: onbedoeld proactief	3.Van belang B.Moet kunnen: onverschillig	3.Van belang C.Calculerend: bewust belemmerend en/of risiconemend	3.Van belang D.Bewust en structureel crimineel: fraude oplichting witwassen
	2.Beperkt A.Goedwillend: onbedoeld proactief	2.Beperkt B.Moet kunnen: onverschillig	2.Beperkt C.Calculerend: bewust belemmerend en/of risiconemend	2. Beperkt D. Bewust en structureel crimineel: fraude oplichting witwassen
	1.Vrijwel nihil A.Goedwillend: onbedoeld proactief	1.Vrijwel nihil B.Moet kunnen: onverschillig	1.Vrijwel nihil C.Calculerend: bewust belemmerend en/of risiconemend	1.Vrijwel nihil D.Bewust en structureel crimineel: fraude oplichting witwassen

Figuur 5.1. De interventiematrix

Legenda:

Blauwe vakken: bestuursrechtelijk optreden is aangewezen

Oranje vakken: bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn, zoals verkregen financieel voordeel.

Rode vakken: strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

De sanctionerende ambtenaar (toezichthouder of handhaver), hier verder als toezichthouder aangeduid, bepaalt ten eerste in welk vak van de interventiematrix hij de bevinding/overtreding positioneert door 1. het beoordelen van de gevolgen van de bevinding/overtreding voor milieu, natuur, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en 2. het typeren van de overtreder.

De gevolgen van de bevinding/overtreding beoordeelt de toezichthouder als:

1. vrijwel nihil, of
2. beperkt, of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft, of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden(mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

De toezichthouder typeert de overtreder als:

A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen, of
B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de overtreding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud, of
C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van toezichthouders, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen wordt op de koop toe genomen, bewust risico nemend, of
D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de overtreder kijkt de toezichthouder dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrags- en toezichts- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de toezichthouder niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De toezichthouder bepaalt dus of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde overtreding één vak naar links en vervolgens één vak naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één vak naar rechts en vervolgens één vak naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de overtreding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van sanctioneren af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Op het onderwerp gedogen en het volgen van de gedoogstrategie wordt in hoofdstuk 6 verder ingegaan.

Stap 2: Bepalen van verzwarende aspecten

De toezichthouder bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor overtredingen die na stap 1 in de middenvakken van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D20, kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden overwogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status overtreder/voorbeeldfunctie. De overtreder is een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet worden geïnd of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De toezichthouder moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde overtreding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

Stap 3: Bepalen overleg over toepassing bestuurs-en of strafrecht
De toezichthouder bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of het strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de overtreding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van de verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuursrecht- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is dus tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en het Openbaar Ministerie en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de toezichthouder de overtreding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middenvakken (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware vakken (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij overtredingen die de toezichthouder weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte vakken van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavingsinstantie een BSBm oplegt is overleg met het Openbaar Ministerie niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het Openbaar Ministerie niet aan de orde.

Als de toezichthouder concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en Openbaar Ministerie gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavingsinstanties, politie en Openbaar Ministerie worden beoordeeld, in een regulier overleg, of door middel van ad-hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het Openbaar Ministerie standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Stap 4: Optreden met de interventiematrix
De landelijke handhavingsstrategie gaat uit van het principe zo licht mogelijk starten met interveniëren, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De toezichthouder gebruikt de interventiematrix van figuur 5.2. daarbij als volgt:

- De medewerker kijkt naar de interventies in het vak van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd.
- De medewerker kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende vak opgenomen interventies, tenzij de medewerker motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (vakken van de) matrix lopen van beneden naar boven in zwaarte. In bijlage 4 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 5.2.'PV' staat betreft het de middelzware en zware vakken die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en Openbaar Ministerie. Als in het overleg is besloten dat het Openbaar Ministerie niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 5.2 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gericht bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

		Gedrag			
		A.Goedwillend: onbedoeld proactief	B. Moet kunnen: onverschillig	C.Calculerend: Bewust belemmerend en/of risico nemend	D.Bewust en structureel/crimineel: fraude oplichting witwassen
Gevol	4.Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod/ sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht Bestraffend Exploitatieverbod/ sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	3.Van belang	Strafrecht BSBm/PV	Strafrecht BSBm/PV	Strafrecht BSBm/PV	Strafrecht PV

-gen		Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht Bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod/ sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	2. Beperkt	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/ informeren	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	1.Vrijwel nihil	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/ informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/ informeren	Strafrecht BSBm/PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht Herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen

Figuur 5.2. Interventiematrix voor het bepalen van de eerste inventie(s)

De toezichthouder zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de toezichthouder bepaalde termijn uitblijft, pakt de toezichthouder direct door, door middel van het inzetten van een zwaarder (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals hier beschreven, heeft betrekking op gedane overtreding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld verhogen of verlagen van de toezichtfrequentie of het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie.

Stap 5: Vastleggen
De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieve procedures en –systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod op willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Het streven voor de toekomst is dat door het volgen van de sanctiestrategie toezichthouders waar mogelijk tot dezelfde beoordelingen van situaties en beslissingen hoe op treden, komen in situaties die vergelijkbaar of hetzelfde zijn (‘in dezelfde situaties kiezen voor hetzelfde vakje van de interventiematrix’

6.GEDOOGSTRATEGIE

6.1.Wat is gedogen?

Gedogen binnen het toezicht op de naleving van het omgevingsrecht betekent dat het bestuursorgaan dat taken en bevoegdheden heeft op dit gebied expliciet afziet van het gebruik van ter beschikking staande middelen bij constatering van een overtreding van de regels, alsmede het door het bestuur vooraf verklaren dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden, niet bestuurlijk zal worden opgetreden. Dit betekent dat om te gedogen het bestuursorgaan op de hoogte moet zijn van de overtreding. Wanneer niet wordt opgetreden tegen een overtreding waarvan het bestuur niet op de hoogte is en redelijkerwijs ook niet kan zijn, is er dus, hoewel er ook niet wordt gehandhaafd, geen sprake van gedogen.

6.2.Doel van gedogen

Toezicht houden en sanctionerend optreden is een bevoegdheid, geen verplichting. Handhavend optreden door bestuursorganen is gebaseerd op de wetgeving zoals die in paragraaf 5.2. is genoemd. In de jurisprudentie is de beginselplicht tot handhaven overigens wel ontwikkeld. In voorkomende gevallen kan gedogen soms beter zijn dan sanctionerend optreden, gelet op alle betrokken belangen en de werking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voor gedogen moeten echter wel redenen worden aangewezen, omdat naleving van de gestelde regels en normen uitgangspunt blijft.

Al in 1996 heeft de rijksoverheid in de nota ‘Grenzen aan gedogen’ een duidelijk kader gesteld voor het gedoogbeleid en voorwaarden verbonden om de vereiste zorgvuldigheid te bereiken. Gedogen is alleen aanvaardbaar in de volgende drie gevallen:

- als het toepassen van sancties duidelijk onredelijk zou zijn;
- als het in het belang van de norm is om te gedogen;
- als er een zwaarder wegend belang is dan het belang van handhaving van de norm.

Vanuit het oogpunt van uniformiteit en rechtsgelijkheid wordt voorgesteld dat de 7 Gelderse omgevingsdiensten, de gemeenten en de provincie gedoogbeleid volgen dat is geënt op voornoemd rijksbeleid.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op het begrip gedogen en de situaties, die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen en situaties die van gedogen worden uitgesloten. De te volgen procedure bij gedogen wordt gepresenteerd evenals de eisen die met betrekking tot de inhoud van de gedoogbeschikking worden gesteld.

6.3.Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen

Een terughoudend gedoogbeleid is en blijft uitgangspunt. Gedogen als ultimum remedium.
Kijkend naar de bouw- en milieuregelgeving kunnen de drie aanvaardbare gevallen van gedogen van het rijksbeleid voor de volgende situaties worden geconcretiseerd:

- Overgangssituaties

De overgangssituaties zijn te verdelen in twee categorieën:

a. Regelgeving is in voorbereiding waardoor de activiteit/situatie legaal wordt:
- het moet hierbij gaan om een uitzonderlijke, niet aan het bedrijf te wijten situatie;
- het is aannemelijk dat de situatie in de toekomst kan worden gelegaliseerd, in geval van gedogen voortuitlopend op vergunningverlening moet al een ontvankelijke aanvraag zijn ingediend;
- het is (milieuhygiënisch) verantwoord om te starten met de activiteit(en) of deze te laten voortduren.

b. Legalisering kan plaatsvinden doordat een (wijzigings-)vergunning wordt verleend
Dit geldt slechts voor een situatie die in aanmerking komt voor vergunningverlening, maar de situatie is niet zodanig ernstig dat er sprake is van acuut milieugevaar. Is er sprake van acuut milieugevaar dan is er geen gelegenheid voor gedogen. Uit de jurisprudentie volgt dat in een situatie waarin geen sprake is van acuut milieugevaar en de activiteit vergunbaar is, er een gedoogbeschikking kan worden afgegeven, ook als in zo'n situatie nog geen volledig zicht bestaat op de condities waaronder de vergunning zou kunnen worden verleend.
In de huidige praktijk van gemeenten komt het nogal eens voor dat een bedrijf haar activiteiten op een klein onderdeel heeft uitgebreid, dat overigens geen acuut milieugevaar met zich brengt. Als blijkt dat de situatie vergunbaar is, wordt doorgaans volstaan met het passief gedogen als een vergunningsaanvraag wordt ingediend. Dit is niet aanvaardbaar, omdat op dat moment er geen voorschriften gelden die gehandhaafd kunnen worden. Daarom wordt in deze situaties de volgende handelwijze gevolgd. Bij constatering van de overtreding wordt de overtreder bestuursrechtelijk aangeschreven, waarbij wordt aangegeven dat bestuursrechtelijk zal worden opgetreden als de activiteit niet wordt gestaakt of is gelegaliseerd. Daarnaast wordt aangegeven dat als binnen een bepaalde termijn een ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend een gedoogbeschikking zal worden afgegeven. In overleg met het Openbaar Ministerie is afgesproken dat tegelijkertijd tegen deze bedrijven strafrechtelijk wordt opgetreden, om gemakzuchtig handelen van bedrijven te voorkomen. Indien vervolgens binnen de aangegeven termijn een ontvankelijke aanvraag is ontvangen zal een gedoogbeschikking worden afgegeven. Indien dit niet het geval is zal bestuursrechtelijk worden opgetreden, tenzij de illegale activiteit inmiddels is beëindigd.

- Overmachtssituatie

Een overmachtssituatie is een onvoorzien situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen. Een

voorbeeld van een overmachtssituatie is een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor bij de aanleverende bedrijven meer afval of afval gedurende een langere tijd moet worden opgeslagen dan volgens de vergunning is toegestaan.

Bij een overmachtssituatie heeft het sanctioneren van wettelijke regels ongewenste consequenties uit het oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen.

- Activiteiten van tijdelijke aard

Van activiteiten van tijdelijke aard is sprake als de activiteit maximaal zes maanden duurt of zoveel korter als nodig is. Uitgangspunt hierbij is dat de activiteit niet langer duurt dan strikt noodzakelijk. Tevens moet het milieuhygiënisch verantwoord zijn om de betreffende activiteit toe te staan. Achtergrond van deze bepaling is dat er soms sprake is van activiteiten die wat betreft beperkt in omvang zijn, maar die wel vallen onder de werking van de Wet milieubeheer. In deze gevallen is het doorgaans weinig zinvol een vergunningsprocedure te doorlopen, die maximaal zes maanden kan duren en verdient het afgeven van een gedoogbeschikking de voorkeur.

6.4.Situaties die van gedogen worden uitgesloten

Gedogen als ultimum remedium geeft aan dat gedogen een middel is dat in principe niet zou moeten worden toegepast. Dit verklaart ook dat aan gedogen strenge voorwaarden moeten worden verbonden. Indien bij een bedrijf een situatie wordt gedoogd mag er geen sprake zijn van recidive, namelijk het mag niet voorkomen dat een bedrijf voor een tweede keer in werking is in afwachting van legalisering doordat een (wijzigings-)vergunning zou worden verleend. Ook indien er sprake is van een nieuw opgericht bedrijf. Bij een geheel nieuw bedrijf moet een totale beoordeling van dit bedrijf plaatsvinden, wat zich niet leent voor gedogen.

6.5.Gedoogstrategie voor de Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten

Indien sprake is van een overgangssituatie, een overmachtssituatie of een activiteit van tijdelijke aard waarbij gedogen in aanmerking komt, dienen de volgende procedurele vereisten in acht te worden genomen:

- gedogen heeft de vorm van een beschikking, is expliciet, uitdrukkelijk en schriftelijk gesteld;
- indien op de situatie van toepassing, ligt aan het gedogen een ontvankelijke vergunningaanvraag ten grondslag;
- de voorbereiding van de gedoogbeschikking geschiedt conform afdeling 4.1.2. Algemene wet bestuursrecht;
- de gedoogsituatie is onderwerp van gesprek in het regulier overleg tussen gemeente/provincie, omgevingsdienst en Openbaar Ministerie.

Een gedoogbeschikking dient voorts aan de volgende inhoudelijke vereisten te voldoen:

- in de gedoogbeschikking wordt een concrete eindtermijn genoemd van het gedogen, waarbij als uitgangspunt geldt dat de te gedogen situatie zo kort mogelijk moet zijn;
- in de gedoogbeschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. De beschikking vermeldt dat het de sanctionerende bevoegdheden van het Openbaar Ministerie en andere organen dan het gedogende bestuursorgaan onverlet laat;
- de gedoogbeschikking voldoet ook inhoudelijk aan het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht;
- de gedoogbeschikking bevat – zo mogelijk – voorschriften waaraan het bedrijf dient te voldoen.

7.PREVENTIESTRATEGIE

7.1.Preventie als beleidsinstrument voor naleving van regelgeving

Het behoort tot de overheidstaak om ongewenst gedrag te voorkomen en naleving van regels te bevorderen. Daarvoor staan verschillende instrumenten ter beschikking. Naast toezicht (controle op naleving) en sancties (afdwingen van naleving) kan met preventie worden voorkomen dat overtredingen ontstaan. Preventie richt zich spontane naleving van wet- en regelgeving. Daarvoor is het van belang een goed beeld te hebben van de verwachte mate van naleving en de gewenste mate van naleving.
Preventie, toezicht en sanctionering staan niet op zichzelf. Ze kunnen zowel naast elkaar als na elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Dat vraagt om een integrale benadering, samenhang en afstemming. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het instrumentarium om het naleefgedrag van burgers, instellingen en bedrijven te stimuleren.
Preventie is het geheel van doelbewuste initiatieven die vooruitlopen op of worden gestart als eerste signalen zich vormen over ontwikkelingen (beleid en regelgeving), problemen of risico's. Signalen die vragen om een (re)actie.
Bij preventie en de preventiestrategie zijn de activiteiten van omgevingsdiensten, gemeenten en provincies vooral gericht op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven dat zij zelf primair verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving.

7.2.Doel van preventie

Het doel van preventie en een preventiestrategie is door het inzetten van andere instrumenten dan toezicht en handhaving, het voorkomen dat overtredingen ontstaan en het voorkomen dat deze overtredingen voortduren. Preventie is in algemene zin gericht op het verbeteren van het spontante naleefgedrag van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie, maar ook van de overheid zelf.

Een belangrijk instrument voor de preventiestrategie is de Tafel van Elf. In paragraaf 3.3. Risicoanalyse is al uitvoering stilgestaan bij de Tafel van Elf. Uit een samenvatting van deze tafel blijkt dat naleving wordt bepaald door:

- kennisfactoren: deze factoren geven de bekendheid met de regels bij de doelgroep weer en in hoeverre zij in staat is de regels na te leven;
- motivatiefactoren: deze factoren zeggen iets over de normen en waarden van de doelgroep.
- controle- en sanctiefactoren: deze factoren geven de mate van afschrikking weer vanuit de perceptie van de doelgroep. Hierbij spelen controle- en detectiekans een grote rol.

Het doel van preventie en de preventiestrategie is er op gericht om zodanig invloed op deze factoren uit te oefenen dat die invloed bijdraagt aan een beter naleefgedrag.

7.3.Preventiestrategie voor Gelderse bestuursorganen en omgevingsdiensten

Basis: doelgroepen en middelen

Voor het gebruik van een preventiestrategie zijn doelgroepen op wie de preventie zich richt en de middelen waarmee de preventieve activiteiten worden uitgevoerd van cruciale betekenis voor een effectief en efficiënt resultaat.

Binnen de preventiestrategie worden vier doelgroepen onderscheiden:

- spontane en bewuste nalevers: kennen de regels en leven die ook spontaan of bewust na ongeacht wel of geen toezicht en handhaving;
- onbewuste overtreders: burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties overtreden zonder kennis, bewustheid of per ongeluk de regels;
- afgedwongen nalevers: leven de regels na, omdat zij afgeschrikt worden door controles en sancties;
- bewuste overtreders: overtreden willens en wetens de regels en nemen daarbij bewust het risico om gepakt te worden.

De middelen die de preventiestrategie gebruikt of waarop wordt gericht zijn de volgende:

- ontwikkeling wet- en regelgeving

Handhaafbaarheid van regelgeving wordt alom gezien als kritische succesfactor voor een adequate naleving. Als geconstateerd wordt dat een (beleids-)regel of een voorschrift in de praktijk niet uitvoerbaar of handhaafbaar blijkt te zijn, dan moet bekeken worden of zij kan worden afgeschaft of bijgesteld. Tijdige signalering in de conceptfase kan problemen achteraf voorkomen.

- communicatie en voorlichting

Met de inzet van communicatie en voorlichting wordt een meer effectieve en efficiënte naleving nagestreefd. De ervaring leert dat bij juist gebruik van een communicatievorm, namelijk professioneel, tijdig en herkenbaar een aanzienlijk deel van de potentiële overtreders zich alsnog en blijvend houdt aan geldende regelgeving.

- publicatie van toezichtactiviteiten en-resultaten

Van toezicht gaat ook een preventieve werking uit. Dit kan worden versterkt door communicatie in te zetten bij vooraankondigingen van controles, publicatie van de controleresultaten, het publiekelijk maken dat er een overtreding is geconstateerd en welke sanctie daaraan is gekoppeld. Het publiceren van de overtreding en de daaraan gekoppelde sanctie kan de effectiviteit van de opgelegde sanctie vergroten. Bij het gebruik van een persbericht dient wel de nodige zorgvuldigheid in acht te worden genomen.

Afweging bij de inzet preventieve instrumenten

De juiste mix van instrumenten moet vooral worden bepaald door te kijken naar de gedrags-motieven van degene van wie een bepaald naleefgedrag wordt verwacht. Waarom vindt wel of niet spontane naleving plaats? Gaat het om een gebrek aan kennis? Speelt er een kosten—batenafweging, is er acceptatie van de norm? Is er een norm van de omgeving en bestaat er maatschappelijke controle? Wat is bijvoorbeeld het belang van een loonwerker om het niet zo nauw te nemen met acceptatieregels voor grond?

Het is aannemelijk dat in termen van de nalevingpiramide, preventieve instrumenten meer zullen (kunnen) domineren bij welwillend gedrag en repressieve instrumenten bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Dat laat onverlet dat preventieve instrumenten ook bij calculerend gedrag, kunnen helpen om de balans te doen omslaan naar een beter naleefgedrag. De afweging moet zijn of preventieve instrumenten de kans op spontane naleving (structureel) vergroten omdat ze iets veranderen in de gedragsmotieven. Wat de juiste mix en volgorde is, zal per domein moeten worden bepaald.

In de volgende situaties kan de inzet van preventieve instrumenten effectief zijn:

- initiatief vanuit de samenleving, zoals voornemen tot bedrijfsvestiging, projectontwikkeling of ontgronding;
- verandering in de condities bij een bedrijf of activiteit (zoals een nieuwe eigenaar of manager of nieuwe gebiedsbeheerder/eigenaar);
- verandering in beleidsmatige ambities (nieuw provinciaal beleid op het gebied van milieu, natuur- en landschap) en/of wettelijke eisen;
- structurele situaties (of terugkerende situaties) waar slecht naleefgedrag is terug te voeren op onvoldoende kennis of (binnen grenzen) technische en financiële mogelijkheden;
- de verwachting dat door een verandering in de maatschappelijke en economische situatie (zoals marktwerking), checks en Balance rond het gedrag kan worden gerealiseerd.

Het is van belang om de inzet van preventieve instrumenten aan te laten sluiten op ‘natuurlijke momenten’ in bijvoorbeeld de investeringscyclus van bedrijven of de seizoensactiviteiten in een gebied. Het is zaak zo vroeg mogelijk te beoordelen of en zo ja welke mogelijkheden er zijn om kennis en inzichten over te dragen (preventieve interventie), die kan bijdragen aan het voorkomen van overtredingen in de realisatie- en gebruiksfase.
Met een goede communicatie over de visie, het beleid, de uitvoering en de organisatie kunnen de provincie, gemeenten en omgevingsdiensten er gezamenlijk voor zorgen ervoor zorgen dat het burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties duidelijk is hoe wordt omgegaan met het toezicht en de handhaving binnen de drie gemeenten.

Transparantie en duidelijkheid over de invulling en uitvoering van de nalevingsstaken leiden uiteindelijk tot een verbetering van de effecten van de geleverde inspanningen, dus een

beter naleefgedrag. Zolang gezamenlijk actief met de burgers en bedrijven wordt gecommuniceerd over haar visie en het uit te voeren beleid, zal dit duidelijkheid scheppen bij deze doelgroepen en zal dit voorkomen dat overtreders zeggen: “Ik wist het niet.”

Met een goede communicatie wordt tevens bereikt dat er een situatie ontstaat waarin voor een ieder duidelijk is wat de achterliggende doelen van de naleving van wet- en regelgeving zijn. Als over deze doelen actief wordt gecommuniceerd draagt dit bij aan het begrip van burgers en bedrijven. Er wordt als zodanig draagvlak gecreëerd voor het belang van de naleving van wet- en regelgeving.

Communicatie versterkt naast de daadwerkelijke nalevingsinstrumenten bovendien de uitwerking van toezicht- en controleacties. Als de uitwerking zichtbaar wordt gemaakt, heeft een uitgevoerde controle niet alleen een positieve invloed op het naleefgedrag van de gecontroleerde maar ook op die van de niet gecontroleerden. Gebeurt dit niet dan gaat de effectversterkende werking snel verloren. Het verdient aanbeveling om jaarlijks in de uitvoeringsprogramma’s voor toezicht en handhaving aan te geven op welke wijze en op welke onderdelen actief wordt gecommuniceerd en bijvoorbeeld ook in welke gevallen niet.

De in te zetten communicatiemiddelen zijn onder te verdelen in:
* persoonlijke en centrale communicatie;
* gedrukte media, zoals folders, dag- en weekbladen, brieven, brochures en flyers;
* elektronische media, zoals internet, e-mail, teletekst.

Bij de bepaling van welke communicatiemiddelen in te zetten en welke communicatie-activiteiten te ontplooien is het noodzakelijk de volgende vragen te beantwoorden:
* Wat is de doelgroep? Wie willen we bereiken?
* Met welk communicatiemiddel is deze doelgroep het beste te bereiken?
* Hoe effectief en efficiënt wordt de doelgroep bereikt en wat is de meerwaarde van het gekozen middel?
*In hoeverre is er over het betreffende onderwerp al eens gecommuniceerd en welk resultaat heeft dit gehad?

Voor een inzet van de communicatiemiddelen en uitvoering van de communicatie moet samenwerking worden gezocht met de communicatieafdelingen binnen de betrokken organisaties. De samenwerking tussen deze afdelingen moet resulteren in een communicatieplan dat puur gaat over toezicht en handhaving.

Voorwaarden voor succesvolle communicatie
Communicatie staat niet op zichzelf. Communicatie als handhavingsinstrument kan succesvol zijn als in ieder geval aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
- de visie, het beleid, de uitvoering en de organisatie van de handhaving moeten helder en eenduidig zijn;

- verleende vergunningen, ontheffingen, bestemmingsplanvoorschriften, beleid etc. moeten handhaafbaar zijn;
- het handhavingproces moet transparant en consequent worden uitgevoerd. Uitzonderingen worden slechts in uitzonderingsgevallen gemaakt. Van belang voor handhaving is dat de gehele gemeentelijke organisatie (bestuurlijk en ambtelijk) transparant werkt;
- er is sprake van een heldere, transparante en eenduidige samenwerking tussen alle handhavingspartners;
- interne en externe communicatie over handhaving dient zo optimaal mogelijk te zijn ingericht.
  Bijvoorbeeld door trainingen, opleidingen en cursussen over communicatieve vaardigheden van individuele handhavers, of omgaan met agressie e.d.
- de organisaties en het management dienen gericht te zijn op het kwalitatief goed functioneren van de handhavingorganisatie in al haar facetten.

Samenwerking met derden

Samenwerking met externe partijen is een must om te komen tot een optimaal en integraal resultaat. Specifieke kennis of deskundigheid van verschillende partijen kan over en weer worden benut. Bijvoorbeeld door samen met bedrijven, brancheverteGenwoordiging etc. pilots uit te voeren rond vormen van zelfregulering.

BIJLAGE I. REIKWIJDTE ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT

Toestemmingen die opgaan in de omgevingsvergunning

Wet/verordening	Artikel/bevoegd gezag	Toestemming
Wet ruimtelijke ordening	3.3	Aanlegvergunning en sloopvergunning[2] op grond van het bestemmingsplan
	3.6, lid 1,c	Ontheffing van het bestemmingsplan in bij het plan aangewezen gevallen
	3.7, lid 3	Aanlegvergunning en sloopvergunning op grond van een voorbereidingsbesluit
	3.7. lid 4	In het voorbereidingsbesluit opgenomen ontheffing van het in het voorbereidingsbesluit opgenomen verbod om het bestaand gebruik te wijzigen
	3.10	***Projectbesluit***
	3.22, lid 1	***Tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan***
	3.23, lid 1	Ontheffing van het bestemmingsplan in bij amvb aangegeven gevallen van beperkte planologische betekenis
	3.27, lid 1	***Projectbesluit ten behoeve van project van provinciaal belang***
	3.29, lid 1	***Projectbesluit ten behoeve van project van nationaal belang***
	3.38, lid 3	Aanlegvergunning en sloopvergunning op grond van beheersverordening
	3.38, lid 4	Ontheffing van de beheersverordening in bij de verordening aangewezen gevallen
	3.38, lid 6	***Tijdelijke ontheffing van de beheersverordening***
	3.38, lid 6	Ontheffing van een beheersverordening in bij amvb aangewezen gevallen van beperkte

[2] Met de invoering van het nieuwe Bouwbesluit per 1 april 2012 is de sloopvergunning van bouwwerken volgens de Woningwet vervallen. In plaats daarvan geldt nu een meldingsplicht. Het is echter mogelijk dat volgens andere wetgeving zoals de Monumentenwet wel een sloopvergunning nodig is. In dat geval is een samenloopregeling van toepassing. Deze regeling staat in artikel 1.31 van het Bouwbesluit.

		planologische betekenis
	3.40, lid 1	***Buiten toepassingverklaring van de beheersverordening ten behoeve van de realisering van een project***
	3.41, lid 1	***Buiten toepassingverklaring van de Beheersverordening ten behoeve van de realisering van een project van provinciaal belang***
	3.42, lid 1	***Buiten toepassingverklaring van de beheersverordening ten behoeve van de realisering van een project van nationaal belang***
	4.1, lid 3	***Mogelijkheid tot ontheffing van de bij provinciale verordening gestelde regels, voor zover deze rechtstreeks werken***
	4.1, lid 5	Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen bij een verklaring dat een provinciale verordening als bedoeld on art. 4.1 wordt voorbereid
	4.2, lid 3	Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen bij een verklaring dat een voorbereidingsbesluit bij een aanwijzing van de provincie
	4.3, lid 3	***Mogelijkheid tot ontheffing van de algemene regels van het Rijk, voor zover deze rechtstreeks werken***
	4.3, lid 4	Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen bij een verklaring dat algemene regels als bedoeld in art. 4.3 worden voorbereid
	4.4, lid 3	Aanlegvergunning, sloopvergunning of ontheffing van een verbod om het bestaande gebruik te wijzigen op grond van een voorbereidingsbesluit bij een aanwijzing van het Rijk
	6.12, lid 6	Ontheffing van een verbod tot uitvoering van werken en werkzaamheden in gevallen waarin dat in een exploitatieplan is bepaald

	6.13, lid 2e	In het exploitatieplan een ontheffingstelsel op te nemen van eisen en regels die in het exploitatieplan gesteld worden
Woningwet	40, lid 1	Bouwvergunning
	6	Ontheffing van het Bouwbesluit
Bouwverordening		Sloopvergunning
		Ontheffing van voorschrift Bouwverordening
Besluit brandveilig gebruik bouwwerken	2.11, lid 1	***Gebruiksvergunning***
Wet milieubeheer	8.1, lid 1	***Milieuvergunning***
	8.19, lid 2	Meldingsplicht veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan
Mijnbouwwet	40	***Mijnbouwmilieuvergunning***
Waterwet		Vergunning voor indirecte lozingen
Monumentenwet 1988	11, lid 2	Monumentenvergunning
	37, lid 1	Sloopvergunning in beschermde stads- of dorpsgezichten
Provinciale verordening		Monumentenvergunning
Gemeentelijke verordening		Monumentenvergunning
Provinciale verordening		Opslagvergunning (roerende zaken)
Provinciale verordening		Aanleggen en veranderen van een weg
Gemeentelijke verordening		Aanleggen en veranderen van een weg
Gemeentelijke verordening		Opslagvergunning (roerende zaak)
Gemeentelijke verordening		Uitwegvergunning
Provinciale verordening		Uitwegvergunning
Gemeentelijke		Vergunning alarminstallatie aan een onroerende

verordening		zaak
Gemeentelijke verordening		Kapvergunning
Gemeentelijke verordening		Reclamevergunning
Gemeente-, provincie-, waterschapsverordening		Toestemmingen uit gemeentelijke/provinciale /waterschapsverordeningen die via art. 2.2, lid 2 Wabo in de verordeningen zijn aangewezen

"Vette cursieve letters": De toestemmingen in ***vette cursieve*** letters, vallen onder de uitgebreide voorbereidingsprocedure (26 weken) van de Wabo. Ook in gevallen waarin de aanvraag zowel een activiteit waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure dient te worden gevolgd als een of meer activiteiten waarvoor kan worden volstaan met de reguliere voorbereidingsprocedure (8 weken), wordt voor de gehele aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd.

Toestemmingen die alleen bij samenloop in de omgevingsvergunning integreren, maar daarmee niet vervallen.

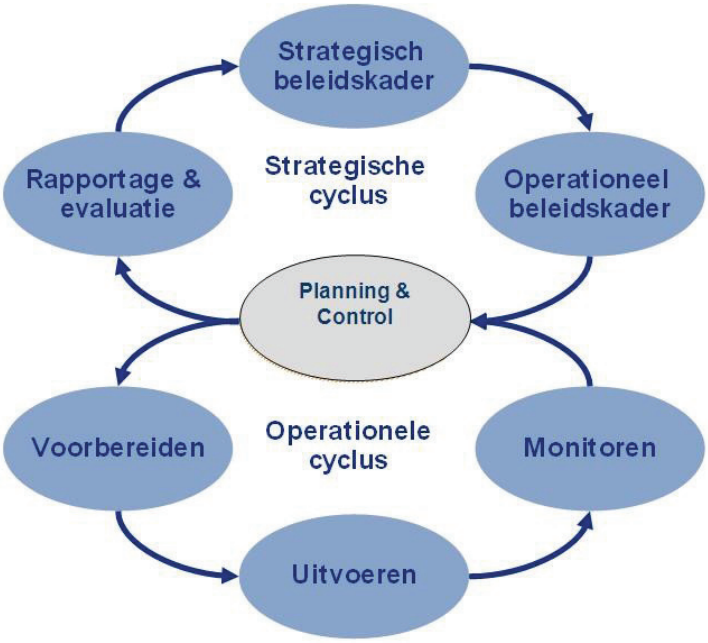
Wet/verordening	Artikel	Toestemming
Wet milieubeheer	1.3, lid 1	Ontheffing van regels Provinciale milieuverordening (Pmv) voor zover ontheffingen voor gesloten stortplaatsen en grondwaterbeschermingsgebieden
Natuurbeschermingswet	16	Vergunning m.b.t. handelingen in een beschermd natuurgebied
	19d	Vergunning m.b.t. handelingen met gevolgen voor habitats en soorten
Flora- en faunawet	75, lid 3	Ontheffingen diverse verplichtingen

Meldingen die gelijktijdig met een omgevingsvergunning moeten worden ingediend (afzonderlijke procedure).

Wet/verordening	Artikel	toestemming
Besluit brandveilig gebruik bouwwerken	2.12	Gebruiksmelding (gelijktijdige melding niet verplicht)
Wet milieubeheer	8.41, lid 1	Meldingsactiviteit m.b.t. niet-vergunningsplichtige inrichtingen (zgn. 8.40 inrichtingen)

BIJLAGE II. PROCESCRITERIA BIG 8

In deze bijlage worden de 7 elementen van de BIG8 toegelicht. Per element zijn een aantal kernvragen opgenomen die het bestuursorgaan zichzelf moet stellen bij het beoordelen of zij voldoet aan de eisen conform de procescriteria.



1. Rapportage en evaluatie

In essentie betreft deze stap het analyseren van allerlei relevante elementen dan wel veranderingen voor de vergunningverlenings- en handhavingsorganisatie.

- Voor de vergunningverleningsorganisatie betreft dit vooral een analyse van het huidige en toekomstige inrichtingenbestand inclusief het aantal te verwachten vergunningen en de actualiteit van het milieudeel van de vergunningen.
- Voor de handhavingsorganisatie zijn dit bijvoorbeeld wijzigingen in het beleid, in het takenpakket of in het bedrijvenbestand, dan wel de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven/inrichtingen of van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de regio.

Kernvragen rapportage en evaluatie
• Handelt mijn organisatie op grond van een probleemanalyse? • Legt mijn organisatie verantwoording af over inzet, prestaties en resultaten? • Vergelijkt mijn organisatie haar prestaties met anderen?

2. Strategisch beleidskader

De volgende stap in het beleidsproces is het voorbereiden en voorleggen van prioriteiten en meetbare doelstellingen aan het bestuur van de vergunningverlening- en handhavingsorganisatie, het bespreken van keuzes met de politiek en het nemen van besluiten over de te stellen doelen op het gebied van vergunningverlening en handhaving. De uitgevoerde beleidsevaluatie legt voor deze stap de basis, waarbij output en outcome indicatoren gebruikt worden om de doelen te stellen.

Kernvragen strategisch beleidskader
• Heeft mijn organisatie prioriteiten gesteld op basis van de probleemanalyse? • Worden in mijn organisatie de doelen van vergunningverlening en handhaving (per beleidsveld) omschreven? • Is voor de prioriteiten de geplande personele capaciteit in de begroting vastgelegd? • Is voor de prioriteiten de geplande financiële capaciteit in de begroting vastgelegd?

3. Operationeel beleidskader

In deze stap moeten prioriteiten en doelstellingen worden vertaald in concrete strategieën en objectieve criteria.

- Voor de vergunningverleningorganisatie worden prioriteiten en doelstellingen vertaald in een set van objectieve criteria voor toetsing.
- Voor de handhavingorganisatie worden de prioriteiten en doelstellingen vertaald naar doelgroepen en in nalevingsstrategieën (of indien al aanwezig het periodiek toetsen daarvan). Pas dan blijkt op welke wijze specifieke doelgroepen in de praktijk benaderd moeten gaan worden en hoe bepaalde beleidsaspecten (zoals strenger sanctioneren of minder gedogen) moeten gaan uitpakken.

Kernvragen operationeel beleidskader
• Handelt mijn vergunningverleningsorganisatie op basis van een strategie en objectieve criteria voor het beoordelen, verlenen en/of weigeren van een omgevingsvergunning? • Handelt mijn handhavingsorganisatie op grond van een nalevingstrategie die de inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving, omvat? • Is er een toezichtstrategie opgesteld? • Is er een sanctiestrategie opgesteld? • Is er een gedoogstrategie opgesteld?

4. Planning en control

Centraal in deze stap staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Hiertoe worden organisatorische condities gesteld en een systematiek van interne borging ingericht voor de wijze waarop werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd. De bouwstenen voor deze stap zijn de resultaten van de beleidsevaluatie, de prioriteiten daaruit en doelstellingen voor de komende periode en overeenstemming over te voeren strategieën.

Kernvragen planning en control
• Kan mijn organisatie aantonen dat zij voldoet aan de benodigde kritieke massa? • Kan mijn organisatie de (personele) onafhankelijkheid borgen van vergunningverleners en toezichthouders en handhavers? • Heeft mijn organisatie regelingen getroffen voor functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving op persoons- dan wel objectniveau? • Bevatten toegewezen capaciteit en financiële middelen een duidelijke verbinding met de doelstellingen en prioriteiten? • Handelt mijn organisatie op grond van een systematiek van interne borging van de wijze waarop de werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd? • Is het informatiebeheer op orde?

5. Voorbereiden

De essentie van deze stap is een goede voorbereiding van de af te geven vergunning en het uit te voeren controlebezoek door eerst te kijken naar de resultaten van eerdere vergunningverleningsprocedures met gelijke initiatiefnemers en van eerdere controlebezoeken, de meldingen, klachten en incidenten, eventuele rapportageverplichtingen, van toepassing zijnde nalevingstrategieën, etc.

Kernvragen voorbereiden
• Wordt er voor de voorbereiding en uitvoering van de vergunningverlenings- en handhavingstaken gehandeld op grond van protocollen en werkinstructies? • Heeft mijn organisatie een uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening en toezicht en handhaving? • Handelt mijn organisatie op basis van protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling?

6. Uitvoering

Dit kernelement betreft de uitvoering van de te verlenen vergunningen en het controlebezoek zelf (inclusief de hieruit volgende acties).

Kernvragen uitvoering
• Beschikt mijn organisatie over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatietechnisch, inhoudelijk technisch, juridisch en administratief mogelijk maken?

7. Monitoring

Het laatste onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus (bijvoorbeeld het aantal/de aard/de complexiteit van de te verwachte vergunningen of het aantal gerealiseerde controles, het bestede aantal uren, etc.) of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de regio). Daarbij wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van output- en outcome indicatoren, zoals omschreven in de Handleiding input- en outcomecriteria van de VNG (februari 2012).

Kernvragen monitoring
• Zorgt u voor het monitoren van de diverse vergunningverlening- en handhavingsdoelen van vastgestelde indicatoren? • Worden de vergunningverlening- en handhavingsresultaten weergegeven in een verantwoordingsrapportage?

BIJLAGE III. HANDLEIDING PROBLEEM- EN RISICOANALYSE

De PRA's, die de zeven Gelderse omgevingsdiensten in samenspraak met de bestuursorganen opstellen, volgen de handleiding zoals die hier wordt gepresenteerd. Een handleiding voor de diensten om een PRA voor hun gebied of deelgebied (een gemeente) concreet inhoudelijk vorm te geven. Voor deze handleiding zijn de huidige werkwijzen van verschillende Gelderse omgevingsdiensten, gemeenten en de provincie geïnventariseerd.

Uit die inventarisatie is de volgende informatie beschikbaar gekomen:

- de PRA's hebben in de eerste plaats betrekking op de afzonderlijke) beleidsterreinen bouwen, milieu in relatie tot ruimtelijke ordening (basis: de modellen van adviesbureau Antea en het ministerie van Infrastructuur en Milieu).
- een integrale PRA (bouwen, milieu, ruimtelijke ordening c.a.) is niet of slechts beperkt mogelijk, gelet op het faseverschil in het accent in het toezicht bij bouwen enerzijds en milieu anderzijds.
- in de uitgevoerde PRA's is geen duidelijk beeld naar voren gekomen welke (milieu) aspecten[3] zijn betrokken, wel vindt er soms een bundeling van categorieën aspecten plaats, bijvoorbeeld financiële gevolgen, fysieke veiligheid, kwaliteit leefomgeving, natuur en volksgezondheid (gemeente Nijmegen).
- in één regio (Arnhem) zijn voor de PRA de categorieën A, B en C van het Activiteitenbesluit en de hoofdcategorie van de VNG-indeling, namelijk cluster van branches gebruikt.
- in een aantal gevallen is een PRA per gebied in een gemeente (gemeente Ede) uitgevoerd.
- in een beperkt aantal gevallen is de PRA gebaseerd op de Tafel van Elf (gemeenten Barneveld en Scherpenzeel). Op de Tafel van Elf wordt bij het onderdeel risicoanalyse nader teruggekomen.
- het model risico = effect x kans wordt gebruikt voor een risicoanalyse uit te voeren.

[3] In de inventarisatie van de projectgroep Nalevingsstrategie voor deze nota zijn de volgende (milieu) aspecten benoemd: lucht, geur, stof, externe veiligheid, geluid, energie, afvalproductie, afvalbe- en verwerking, bodem, lozingen, duurzaamheid, natuurbescherming, flora en fauna, leefomgeving, licht, keten en bestuurlijke gevoeligheid

Handleiding probleemanalyse

Beleidsterrein bouwen

Voor het beleidterrein bouwen bestaat binnen Gelderland de ambitie om de komende jaren een protocol beschikbaar te hebben dat de probleemanalyses die worden uitgevoerd, worden geuniformeerd. Het voorbeeld van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht zou die uniformerende werking kunnen krijgen. De onderstaande handleiding wijst in die richting.

Bepaling object van analyse: bebouwde omgeving (bedrijven, woningen, utiliteitsbouw en monumenten) binnen het gebied Basis: Bestand BWT-gebouwencategorisering Bepaling van het aantal typen bouwwerken volgens de Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunning (CKB): 1. Wonen categorie 1 (< € 100.000 en eenvoudig) 2. Wonen categorie 1 (< € 100.000 en complex) 3. Wonen categorie 1 (tussen € 100.000 en € 1.000.000) 4. Wonen categorie 1 (> € 1.000.000) 5. Wonen tijdelijke bouw 6. Publieksfunctie (< € 100.000) 7. Publieksfunctie (tussen € 100.000 en € 1.000.000) 8. Publieksfunctie (> € 1.000.000) 9. Publieksfunctie tijdelijke bouw 10. Industrie-/kantoorfunctie (< € 100.000) 11. Industrie-/kantoorfunctie (tussen € 100.000 en € 1.000.000) 12. Industrie-/kantoorfunctie (> € 1.000.000) 13. Industrie-/kantoorfunctie tijdelijke bouw 14. Bouwwerk geen gebouw zijnde (eenvoudig) 15. Bouwwerk geen gebouw zijnde (complex) 16. Monumenten
Bepaling van de risico's (op hoofdlijnen) per gebouwtype Typen bouwwerken op volgorde van belangrijkheid risico´s op hoofdlijnen
Bepaling van de voornaamste thema's / effecten per type bouwwerk: 1. Fysieke veiligheid 2. Hinder en leefbaarheid 3. Duurzaamheid 4. Volksgezondheid
Bepaling van de bouwfasen tijdens welke controle plaatsvindt: 1. Oriënteringsgesprek

	2. Uitzetten bouw 3. Uitzetten bouwput 4. Fundering op staal 5. Fundering op palen 6. Funderingsconstructie 7. Riolering 8. Begane grond 9. Wanden/kolommen 10. Stempels/steigers 11. Vloeren/balken 12. Constructie overige verdiepingen 13. Dakconstructie 14. Dakafwerking 15. Buitenblad gevel 16. Gevelopeningen 17. Nutsvoorzieningen 18. Hoogteverschil/vloerafscheidingen 19. Ventilatie-/spuicapaciteit 20. Brandveiligheid 21. Vluchtmogelijkheden 22. Brandveiligheidsinstallatie(s) 23. Bescherming geluid 24. Bescherming geluid van installaties 25. Wering van vocht 26. Verbrandingslucht/-rook 27. EP gerelateerde installaties 28. Eindcontrole en gereedmelding
	Bepaling aantal controles per type bouwwerk (x het aantal objecten) gerelateerd aan de bouwfase en het ervaren en gevoelde naleefgedrag (van vergunninghouder, beheerder en aannemer) op basis van de Tafel van Elf. Verfijning van de bepaling van het naleefgedrag vindt van jaar tot jaar plaats. Resultaat: prioriteitstelling als basis voor het jaarlijkse toezichtsprogramma

Beleidsterrein milieu

Bepaling object van analyse: inrichtingen (bedrijven) binnen het gebied Basis: Inrichtingenbestand bij omgevingsdienst, gemeente of provincie Jaarlijkse check op volledigheid en juistheid van het bestand: administratieve controle van het register van de Kamer van Koophandel of vergelijkbaar **en** onderzoek op locatie (gevelcontroles). Aanvullen en jaarlijkse consolidatie van het inrichtingenbestand
Categorisering van het geconsolideerde inrichtingenbestand Basis: Indien reeds aanwezig: clusteren naar branches indien niet aanwezig: clusteren volgens VNG-branches
Kwalificering milieubelasting clusters geconsolideerde inrichtingenbestand Basis: Concept-prioriteitstelling: (externe) veiligheid, gezondheid en duurzaamheid (energie)
Vaststelling van de daadwerkelijk(e) ervaren milieubelasting per inrichting Basis: Informatie uit registraties in het workflowmanagementsysteem: vergunningen-, meldingen-, toezicht-en handhavingsdossiers, klachten en meldingen ongewone voorvallen. Gebruik van overige informatie: ambtelijk/bestuurlijk, vakpublicaties, pers.
Koppeling van de daadwerkelijk(e) ervaren milieubelasting per inrichting aan de concept-prioriteitstelling (externe veiligheid, gezondheid en duurzaamheid). a. Bij constatering overeenkomst: vastlegging probleemanalyse met prioriteitsvolgorde externe veiligheid, gezondheid en duurzaamheid; b. Bij constatering verschil(len): bepalen van de geconstateerde ernst en zwaarte van de ervaren milieubelasting per bedrijf en waar nodig aanvullen van de prioriteiten en mogelijk aanpassen van de prioriteitsvolgorde. Resultaat: voorlopig prioriteitstelling als basis voor het jaarlijkse toezichtsprogramma

Met input vanuit de uitvoering van de handleiding voor zowel het onderdeel bouwen als het onderdeel milieu is de basis voor het jaarlijkse toezichtprogramma gelegd. Een verdere prioriteitstelling vindt plaats door een risicoanalyse uit te voeren die voor de zeven omgevingsdiensten bepalend kan/moet zijn voor de concrete en nadere invulling van dat jaarlijkse toezichtprogramma.

Risicoanalyse

Naast de bepaling van de voorlopige prioriteitstelling gedurende de probleemanalyse voor het beleidsterrein milieu, wordt in het kader van de risicogerichte benadering een analyse gemaakt van de risico's die de in het gebied van milieuactiviteiten van inrichtingen met zich meebrengen.

Voor het uitvoeren van de risicoanalyse wordt gebruik gemaakt van een landelijk geaccepteerd risicomodel van het (voormalige) ministerie van Justitie. Dit model gaat uit van de volgende definitie:

Risico = negatief effect x de kans dat dit effect optreedt

Negatief effect

In het model van het ministerie van Justitie zijn zes categorieën van effecten gedefinieerd om het effect van een (potentiële) overtreding te bepalen. Het betreft de volgende categorieën:

- Fysieke veiligheid
  De mate waarin het voldoen aan de gedragsvoorschriften voor deze categorie bijdraagt aan de fysieke veiligheid en de mate waarin de gedragsvoorschriften bedoeld zijn om de fysieke veiligheid te beschermen. Aspecten van de fysieke veiligheid zijn brandgevaar, explosiegevaar, opslag gevaarlijke stoffen en instortingsgevaar.

- Hinder/leefbaarheid
  De mate waarin het voldoen aan de gedragsvoorschriften voor deze categorie bijdraagt aan de kwaliteit van de directe leefomgeving en de mate waarin de gedragsvoorschriften bedoeld zijn om de kwaliteit van de directe leefomgeving te beschermen. Aspecten van hinder/leefbaarheid zijn veiligheid, aangezicht/welstand, privacy, geluidhinder en stankhinder.

- Natuur/milieu
  De mate waarin het voldoen aan de gedragsvoorschriften voor deze categorie bijdraagt aan de bescherming van de natuur en de mate waarin de gedragsvoorschriften bedoeld zijn om de natuur te beschermen. Aspecten van natuur- en milieubescherming zijn bodemverontreiniging, geuremissie, verontreiniging door gevaarlijke stoffen, energieverspilling en geluidhinder.

- Volksgezondheid[4]
  De mate waarin het voldoen aan de gedragsvoorschriften voor deze categorie bijdraagt aan de bescherming van de volksgezondheid en de mate waarin de gedragsvoorschriften bedoeld zijn om de volksgezondheid te beschermen. Negatieve effecten op de langere termijn kunnen optreden door onvoldoende lucht en frisse lucht, vochtigheid en het gebruik van schadelijke stoffen.

[4] Het onderwerp volksgezondheid kan worden samengevoegd met het onderwerp hinder/leefbaarheid.

- Financieel-economische zaken
  De mogelijk financieel-economische schade voor de gemeente als alle actoren de tot hen gerichte gedragsvoorschriften overtreden. Er kunnen kosten ontstaan voor de gemeente en/of gemeenschap en mogelijk maatschappelijke en financiële aansprakelijkheid van de gemeente.

- Imago van het bestuursorgaan
  De omvang van de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit het oogpunt van wetshandhaving, veiligheidsbewaring en "goed" voorbeeld onvoldoende of niet worden nageleefd.
  Per overtreding wordt voor elke effectcategorie de ernst bepaald. Dit effect is afhankelijk van de mogelijke gevolgen

Kans: de Tafel van Elf

De kans dat regels worden overtreden hangt af van diverse factoren en wordt ontleend aan de Tafel van Elf. Van alle te onderscheiden overtredingen wordt de kans bepaald dat er iets gebeurt en dat wordt afgezet tegen de ernst van de gevolgen daarvan (het effect). Ter bepaling van de kans wordt gebruik gemaakt van de zogenoemde Tafel van Elf.

De Tafel van Elf gaat uit van een brede kijk of toezicht en het toepassen van sancties. Dit wil zeggen dat niet alleen het verrichten van controles en het sanctioneren, maar ook andere instrumenten worden ingezet om de naleving van de regelgeving te bevorderen, zoals het geven van voorlichting en het organiseren van informele controle.

De elf dimensies van naleving van wetgeving zijn ondergebracht in twee groepen, elk met hun eigen uitwerking op de neiging tot naleving.

De Tafel van Elf	
Dimensies van spontane naleving	Handhavingsdimensies
1. Kennis van regels	1. Meldingskans
2. Kosten en baten	2. Controlekans
3. Mate van acceptatie	3. Detectiekans
4. Normgetrouwheid doelgroep	4. Selectiviteit
5. Niet-overheidscontrole	5. Sanctiekans
	6. Sanctie-ernst

Naleving van regels door degene op wie het toezicht zich richt wordt bepaald door de volgende zes handhavingsdimensies van de Tafel van Elf

Meldingskans
De meldingskans is de door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die geconstateerd is door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties

Controlekans
Naleving is afhankelijk van de kans dat een bedrijf/instelling/object gecontroleerd wordt op het naleven van de voorschriften. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in fysieke en administratieve controle. Factoren die een rol spelen zijn de controledichtheid (frequentie) en de door de doelgroep geschatte kans op controle. De controlekans wordt bepaald in de prioritering.

Detectiekans
Naleving is eveneens afhankelijk van de kans op constatering van de overtreding indien door de overheid wordt gecontroleerd. Dit aspect hangt samen met de controlefrequentie maar ook met de kennis en kunde van de toezichthouders zelf.

Selectiviteit
Het naleefgedrag wordt beïnvloedt door de (verhoogde) kans op controle en detectie door een selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.

Hierbij speelt de programmering van het bevoegd gezag een grote rol maar ook de samenwerking met andere toezichthoudende instanties en/of politie en Openbaar Ministerie en eventueel betrokken bijzondere opsporingsdiensten. Deze aspecten worden bij de programmering van de controles meegenomen.

Sanctiekans
De sanctiekans is de door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie als na controle een overtreding is geconstateerd.

Sanctie-ernst
De sanctie-ernst is de soort en de hoogte van de sanctie die aan de overtreding is gekoppeld, evenals de bijkomende nadelen van de sanctieoplegging.

Per potentiële overtreding wordt op basis van toezichthouders bepaald hoe op de elf dimensies wordt gescoord en hoe groot daarmee de kans op overtredingen is.

De inschatting van zowel de probleem- als de risicoanalyse is een momentopname, die jaarlijks moet worden getoetst op actualiteit.

Per overtreding wordt op basis van ervaring van de toerzichthouders bepaald hoe op alle elf dimensies wordt gescoord en hoe groot daarmee de kans op overtredingen is.

De inschatting van zowel de probleem- als de risicoanalyse is een momentopname. De analyse moet jaarlijks worden getoetst op actualiteit, aangezien zowel problemen als naleefgedrag in de tijd veranderen. Dit zal gebeuren in het jaarlijks op te stellen toezichtsprogramma. Eén keer in de 4 jaar zullen de analyses geheel worden herzien.

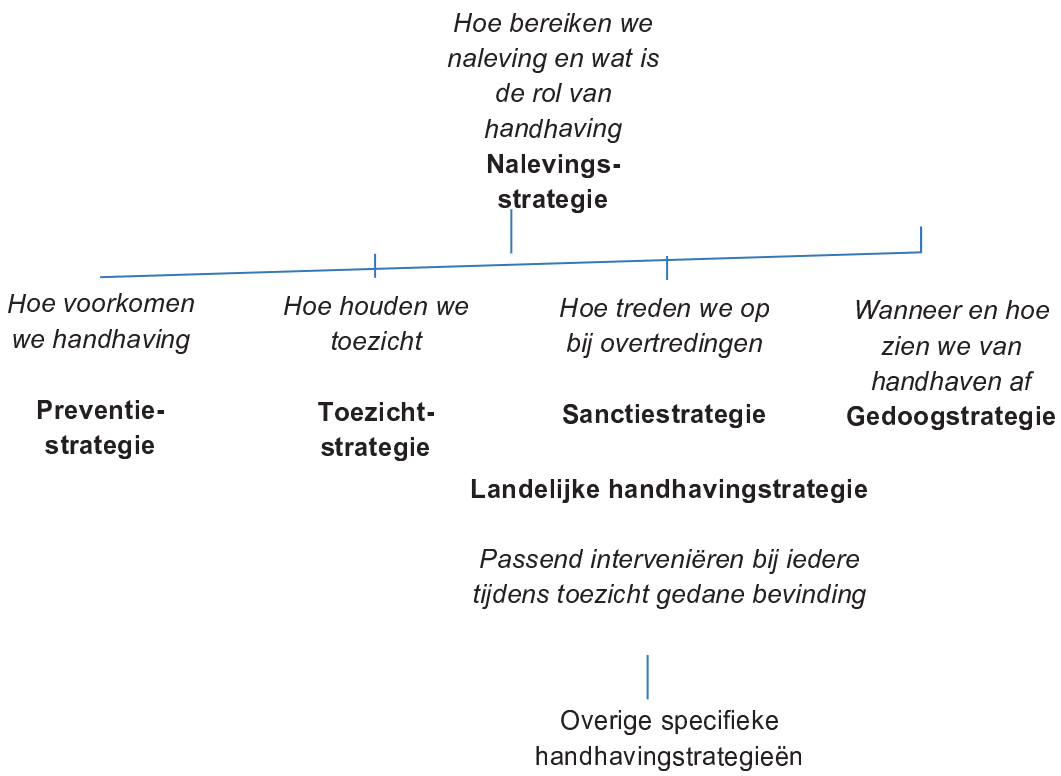
BIJLAGE IV. BEGRIPSBESCHRIJVINGEN STRATEGIEEN

Nalevingsstrategie
De nalevingsstrategie is een beslissingsondersteunend model bij het beleid en uitvoering van taken bij het toezicht op de naleving, de sanctionering, het gedogen en het voorkomen van overtredingen van het omgevingsrecht. Het model faciliteert de gemeenten, de provincie en de omgevingsdiensten.

Het doel is medewerkers sturing te geven in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop in principe op een overtreding moet worden gereageerd. Beoogd wordt dat iedere medewerker dezelfde beslissingsmomenten en instructies volgt, waardoor meer uniformiteit in de uiteindelijke besluitvorming van de gemeenten en de provincie ontstaat en een meer effectieve en efficiënte uitvoering van het toezicht op de naleving wordt bereikt. Beslissingen van medewerkers en bevoegde gezagen zijn niet vrijblijvend. Een goede onderbouwing van beslissingen, met de strategie als uitgangspunt, is noodzakelijk, zowel in situaties waarbij de strategie wordt gevolgd als wanneer daar van wordt afgeweken. Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zijn hier belangrijke uitgangspunten.

Deze nalevingsstrategie heeft uitsluitend betrekking op de uitvoering van de wet en regelgeving die onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) valt. In bijlage I is een volledig overzicht opgenomen van de wet- en regelgeving onder de Wabo.

De nalevingsstrategie is een overkoepelende strategie die bestaat uit een aantal deelstrategieën, namelijk de probleem- en risicoanalyse, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie, de gedoogstrategie en de preventiestrategie. Sanctiestrategie en gedoogstrategie vormen gezamenlijk de handhavingsstrategie. Voor de noodzakelijke eenduidigheid en transparantie wordt het begrip handhavingsstrategie en het woord handhaving in dit document vooral gebruikt voor het noemen en behandelen van de *Landelijke* handhavingsstrategie. Tussen de verschillende deelstrategieën bestaan nauwe relaties. Dat geldt zeker voor de sanctiestrategie en de gedoogstrategie die steeds in onderlinge samenhang dienen te worden bezien. Indien formeel sprake is van een overtreding, heeft het bevoegd gezag de beginselplicht tot handhaving, namelijk sanctionerend optreden, tenzij er moverende redenen zijn tot niet sanctionerend optreden. Voor zover wordt besloten om handhavend op te treden, gebeurt dit volgens de sanctiestrategie. Voor zover wordt besloten om niet (bestuursrechtelijk) sanctionerend op te treden, wordt de gedoogstrategie gehanteerd. Bij constatering van een overtreding dient, conform gangbare jurisprudentie, allereerst te worden bezien of legalisatie tot de mogelijkheden behoort, dan wel sprake is van een gelijkwaardige situatie.



Figuur 2.2. De deelstrategieën van de nalevingsstrategie in onderling verband

Probleem- en risicoanalyse

De probleem- en risicoanalyse (PRA) vormt het procesmatig richtinggevend kader van de nalevingsstrategie voor vooral het toezicht en in mindere mate voor het sanctioneren, het gedogen en de preventie.

Een probleem- en risicoanalyse is een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving aan hem is opgedragen (Besluit omgevingsrecht en art. 18.2 Wm).

Het Ministeriële besluit omgevingsrecht (Mor) bepaalt aanvullend dat de analyse van de problemen in ieder geval inzicht geeft in:

- de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken en wetten bepaalde;
- de kansen dat overtredingen als hierbij bedoeld zullen plaatsvinden.

Hoofdstuk 3 biedt de toelichting voor het format voor een probleem- en risicoanalyse, die de Gelderse omgevingsdiensten, gemeenten en provincie kunnen volgen. Hier wordt dus geen inhoudelijke probleem- en risicoanalyse van Gelderland of een deel daarvan

gepresenteerd, omdat dat in dit kader te ver zou voeren en omdat een PRA voortdurend aanpassing en onderhoud behoeft.

Toezichtstrategie
De toezichtstrategie is het model dat de omgevingsdiensten, de gemeenten en de provincie gezamenlijk gebruiken met het doel het toezicht op de naleving van voorschriften die zijn verbonden aan de krachtens de Wabo afgegeven beschikkingen (zijnde omgevingsvergunningen) en meldingen systematisch, structureel en programmatisch uit te voeren. Het fundament hierbij zijn de uitkomsten van de probleem- en risicoanalyse (PRA). Bij het bepalen van het toezichtprogramma leveren de gemeenten en de provincie de prioriteitstelling op basis van de PRA en de (financiële) middelen. De omgevingsdiensten stellen het toezichtprogramma en de bijhorende uitvoeringscondities op. Bij de uitvoeringscondities worden aan de hand van de opgaven van de opdrachtgevers bepaald op welke wijze en in sommige gevallen bij welke bedrijven het toezicht wordt uitgevoerd.

In hoofdstuk 4 wordt de toezichtstrategie voor de Gelderse omgevingsdiensten met een verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen diensten en opdrachtgevers gepresenteerd.

Sanctiestrategie
Bij het niet naleven van de voorschriften die gelden voor het mogen uitvoeren (vergunningen, meldingen c.a.) van activiteiten, is sprake van het begaan van overtredingen door actoren. Het begrip overtreding wordt hier vooralsnog in de meest brede zin van het woord geïnterpreteerd, dat wil zeggen dat alle vormen er onder worden verstaan, evenals de intentie, de omvang als de ernst en de mogelijk (negatieve) effecten voor mens en milieu. Onder het begrip overtreding wordt in dit verband ook een handeling met een crimineel oogmerk (misdrijf) verstaan.

Bestuursorganen hebben de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid om tegen overtredingen op te treden. Dit kan zowel bestuursrechtelijk, privaatrechtelijk als strafrechtelijk. Bij de strafrechtelijke route is sprake van samenwerking met het Openbaar Ministerie. De sanctiestrategie bevat het model, waarin wordt beschreven op welke wijze en volgens welke procedure (stappen) overtredingen door de bevoegde gezagen, de omgevingsdiensten en het Openbaar Ministerie worden aangepakt.

Hoofdstuk 5 biedt de sanctiestrategie waarbij met een model een nauwgezette verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen provincie, gemeenten, Openbaar Ministerie en omgevingsdiensten de naleving van de gestelde regels wordt uitgewerkt.

Gedoogstrategie

In de dagelijkse beleids- en uitvoeringspraktijk blijkt het niet altijd mogelijk onverkort en onverwijld overtredingen te sanctioneren. Bestuurlijke, juridische en economische overwegingen van een bevoegd gezag kunnen ertoe leiden dat een overtreding wordt gedoogd. Dit gedogen dient onder strikte voorwaarden plaats te vinden. De gedoogstrategie bevat het model op grond waarvan de bestuursorganen de overweging ontlenen om al dan niet een situatie toe te staan en de wijze waarop de gedoogsituatie dient plaats te vinden en dient te worden beëindigd.

In hoofdstuk 6 wordt de gedoogstrategie gepresenteerd.

Preventiestrategie

In een ideale situatie zou de overheid geen toezicht op de naleving van de gestelde regels hoeven uit te voeren. Noch zou er sprake zijn van sanctioneren en gedogen. Actoren zouden immers (als vanzelf) de voor hen gestelde regels naleven. Dit is uiteraard niet het geval. Regels worden al dan niet bewust, al dan niet moedwillig overtreden. Toch bestaan er theoretisch, maar ook empirisch tal van beleidsmogelijkheden om te trachten overtredingen te voorkomen of om anderszins middelen in te zetten om er voor te zorgen dat activiteiten geen nadelige effecten hebben op mens en milieu.

Een preventiestrategie vormt vanuit het perspectief dat voorkomen beter is dan genezen een belangrijk integraal onderdeel van de nalevingsstrategie. In hoofdstuk 7 is de preventiestrategie opgenomen.