Technisch Opleverdocument

Risicogericht Toezicht (RGT 1.0)

Met aandacht voor verdere doorontwikkeling (RGT 2.0) en outcome sturing

Versie 23 maart 2020

Samenvatting

Met de start van het risicogericht toezicht (RGT) wordt in 2020 een nieuwe mijlpaal bereikt. De uitvoering van het reguliere toezicht op bedrijven is dan niet langer meer gebaseerd op het uitvoeringsniveau van de Drentse Maat met een sturing en verantwoording op aantallen en uren. Daarvoor in de plaats is het risicogerichte toezicht (RGT 1.0) gekomen, waarbij de focus ligt op het voorkomen van risico's bij de bedrijven in Drenthe.

In dit technisch document wordt het daarvoor ontwikkelde instrument, de risicomatrix met haar uitgangspunten beschreven. Hiermee is een belangrijke eerste stap gezet om het toezicht op deze nieuwe basis te kunnen uitvoeren. In dit document wordt naast de omschrijving van de risicomatrix aandacht besteed aan:

- de vertaalslag van de uitvoering van het RGT binnen ons jaarprogramma;
- de noodzakelijke doorontwikkeling van het RGT en het risicogericht werken (RGT 2.0); de ontwikkeling van outcomegericht werken.

Doen wat nodig is

Het project RGT maakt onderdeel uit van ons Ontwikkelprogramma 2019-2020. De focus binnen dit programma is gelegd bij *doen wat nodig is op basis van risico-afweging en milieurendement binnen de financiële kaders*. Dit is precies de kern van het risicogericht toezicht: de bedrijven controleren waar de risico's op ongewenste effecten het hoogst zijn. Om hier vorm aan te geven is in nauwe samenwerking met onze deelnemers gebouwd aan de risicomatrix RGT 1.0. Het risicogericht toezicht is binnen dit project uitgewerkt voor de reguliere milieucontroles bij de bedrijven.
Met deze nieuwe strategie wordt een bijdrage geleverd aan het te formuleren uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid voor Drenthe, zoals omschreven in het besluit omgevingsrecht (Bor).

De Drentse risicomatrix RGT 1.0

In de risicomatrix zijn de milieulocaties gekoppeld aan een vijftal hoofdbranches. Deze zijn verder onder te verdelen in 83 sub-branches. Iedere sub-branche is beoordeeld op een set van vier indicatoren. De indicatoren *Milieueffect, Ondermijning* en *Bestuurlijk/maatschappelijke impact* zijn beoordeeld op de kans dat het effect zich voordoet en de impact van het effect. Op basis hiervan zijn de grootste risico's in beeld gebracht.
De indicator *Naleving* is gebaseerd op een door het bureau Ynformed uitgevoerde data-analyse van ons zaaksysteem en ons programma voor het registeren van de controle-resultaten DigitaleChecklisten.nl. De eindscore binnen de matrix is geclassificeerd van prioriteit 1 (hoogste prioriteit) tot en met prioriteit 5. De sub-branches met de hoogste prioriteit worden betrokken bij de jaarprogrammering van het RGT. De indicatoren *Bestuurlijk/maatschappelijke impact* en *Ondermijning* zijn beoordeeld door de deelnemers zelf (functionarissen Openbare Orde en Veiligheid en accounthouders). Hierdoor zijn er verschillen in de uitkomst van de risicomatrix per deelnemer. De resultaten van de risicomatrix van de deelnemer is het uitgangspunt voor de programmering van het RGT.

Uitgangspunten bij het jaarprogramma

De programmering van het RGT is gebaseerd op een aantal uitgangspunten, waarbij de verdeling van de beschikbare uren centraal staat. Het toezicht in 2020 wordt uitgevoerd middels RGT-controles en steekproefcontroles. De steekproefcontroles zijn onder meer nodig om de bedrijven die buiten de geprioriteerde branches vallen alert te houden op de naleving. Daarnaast checken we of de naleving overeenkomt met de risicomatrix. Naast het RGT toezicht zijn er andere kaders, waarbinnen het toezicht wordt uitgevoerd, zoals het ketentoezicht, het energietoezicht, toezicht Stoppersregeling en toezicht BBTconclusies bij de IPPC-bedrijven[1]. Bij het opstellen van het jaarprogramma wordt de totale inzet en verdeling van het toezicht verder integraal afgewogen.

[1] *IPPC-installatie: installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage 1 van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L334). BBT-conclusies : door de Europese commissie opgestelde Best bestaande technieken-conclusies voor IPPC-installaties.*

Directe doorontwikkeling van het RGT in 2020 is noodzakelijk
Met de beschrijving van de risicomatrix en haar uitgangspunten is feitelijk de nieuwe toezichtstrategie beschreven. Deze toezichtstrategie maakt onderdeel uit van het door onze deelnemers vast te stellen uitvoerings- en handhavingsbeleid (Besluit omgevingsrecht, art. 7.2). Op dit moment mist dit uitvoerings- en handhavingsbeleid als bedoeld in de Bor in Drenthe. Het huidige uitvoeringsniveau, de Drentse Maat voldoet niet aan alle criteria van de Bor.
De nieuwe toezichtstrategie heeft bij de uitvoering direct effect op alle vervolgstappen binnen de beleidscyclus (big-8). Zo ontstaat vanuit de uitvoering per direct de noodzaak om door te ontwikkelen op het gebied van monitoring, evaluatie en het formuleren van doelstellingen.

Van RGT 1.0 naar een duurzame beproefde basis RGT 2.0
Het toekomstige RGT 2.0 is volledig uitgewerkt en gebaseerd op de procescriteria van de Bor en is voorzien van een beproefd goed werkende risicomatrix. Het RGT 2.0 biedt hierdoor bij de monitoring valide informatie op basis waarvan de juiste keuzes kunnen worden gemaakt bij de evaluatiemomenten. Om dit niveau te bereiken wordt in dit document een groot aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen worden vertaald in een projectaanpak voor de volgende fase.
Met het volgen van de aanbevelingen zijn we in staat om samen met onze deelnemers vanuit onze eigen rol en verantwoordelijkheid het risicogericht werken centraal te stellen in onze taakuitvoering.

De hoofdlijnen in de aanbevelingen voor het ontwikkelen van RGT 2.0

Binnen de doorontwikkeling van het RGT zijn de volgende hoofdlijnen te onderscheiden:
A. Neem het wettelijk kader in acht;
B. Plan voor de doorontwikkeling naar RGT 2.0 een periode van minimaal 3 jaar;
C. Heb aandacht voor de kritische succesfactoren;
D. Maak de nalevingsstrategie compleet;
E. Ontwikkel de risicomatrix door;
F. Professionaliseer de monitoring, registratie en evaluatie;
G. Relateer de deelnemersbijdrage op basis van de uitvoering van RGT 2.0;
H. Neem het risicogericht werken als uitgangspunt bij de uitvoering van al onze kerntaken;
I. Stel het ontwikkelen van outcomegericht werken uit tot de realisatie van RGT 2.0.

Per hoofdlijn zijn hieronder de bijbehorende aanbevelingen weergegeven, met een toelichting van de belangrijkste onderdelen:

<u>Ad. A Neem het wettelijk kader in acht</u>

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:
1. *Neem bij de doorontwikkeling de wettelijke procescriteria, BOR en andere relevante regels vanuit de Wabo, Bor en Mor in acht.*

2. *Laat de in dit document beschreven wijze van het risicogerichte toezicht (RGT 1.0) vaststellen door het algemeen bestuur als geldende toezichtstrategie, zoals bedoeld in de Bor.*

3. *Stel zo spoedig mogelijk in 2020 samen met de deelnemers een uniforme set van indicatoren vast op basis waarvan de kwaliteit van uitvoering van RGT standaard wordt gemeten en gemonitord.*

4. *Formuleer concrete doelstellingen en voorzie de bijbehorende indicatoren van een normering.*

5. *Borg de afstemming tussen de projectorganisatie en de lijnorganisatie bij de verdere doorontwikkeling.*

De toezichtstrategie behoort tot het operationele kader binnen de beleidscyclus big-8. Het Besluit Omgevingsrecht (Bor) stelt in paragraaf 7.2 (Procescriteria) eisen aan de verschillende stappen binnen de big-8. Eén van die eisen betreft dat het handhavingsbeleid moet zijn gebaseerd op een probleemanalyse waarin de kansen en effecten voor de fysieke leefomgeving zijn betrokken. Met het toepassen van de gebouwde risicomatrix wordt hier invulling aan gegeven.

De procescriteria verlangen een specifieke invulling van de verschillende stappen binnen de beleidscyclus big-8. Begin 2020 gaan we samen met de deelnemers bepalen welke uniform geldende indicatoren moeten worden benoemd. Op basis hiervan wordt een standaardrapportage van het RGT voor onze deelnemers gemaakt. Achter deze indicatoren schuilt een doelstelling. Het benoemen van concrete doelstellingen bij het RGT behoort tot het strategisch kader.

Met de vaststelling van deze nieuwe strategie door het algemeen bestuur wordt de nieuwe strategie formeel bekrachtigt.

Deze nieuwe strategie komt dan in de plaats voor de Drentse Maat (voor wat betreft de reguliere toezichtscontroles). Met het doorontwikkelen van het RGT 1.0 vindt verdere verdieping en verbreding plaats en wordt bij oplevering opnieuw ter vaststelling voorgelegd.

Ad. B Plan voor de doorontwikkeling naar RGT 2.0 een periode van minimaal 3 jaar

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

6. *Faciliteer de doorontwikkeling gedurende de komende drie programmajaren.*

7. *Bepaal na deze drie jaar doorontwikkeling de benodigde uren voor het RGT op een daarbij behorende realistische wijze.*

Voor het door ontwikkelen van het RGT is het nodig dat er minimaal 3 programmajaren op basis van het RGT worden doorlopen. De effecten van de doorontwikkeling zijn immers in het daarop volgend programmajaar zichtbaar

Aanbeveling 7 is als aparte hoofdlijn benoemd en wordt onder G nader toegelicht.

Ad. C Heb aandacht voor de kritische succesfactoren

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

8. *Monitor de wijze van registratie en stuur bij indien nodig.*

9. *Zorg voor authentieke milieulocaties in het zaaksysteem.*

10. *Voorzie iedere milieulocatie in LOS van de bijbehorende SBI-activiteit.*

11. *Stem de inrichting/registratie van de zaakafhandeling in LOS af op de monitoringswensen.*

De registratie op naleving is van groot belang binnen de systematiek van het RGT. Uit de data-analyse uitgevoerd door het bureau Ynformed is gebleken dat de registratie nog gebreken vertoond. Het verbeteren van de registratie is al opgepakt binnen de lijnorganisatie en wordt tijdens de uitvoering in 2020 gemonitord. Uit de data-analyse bleek ook de huidige zaakinrichting in ons zaaksysteem belemmeringen te bevatten.

Een andere kritische succesfactor betreft de datakwaliteit van het locatiebestand waardoor een deel van de milieulocaties niet meegenomen is bij de programmering van het RGT. In januari 2020 worden deze problemen projectmatig opgepakt vanuit het project Locatiebestand op orde. Doel van het project is dat deze problemen bij de programmering voor het RGT in 2021 voor een groot gedeelte zijn opgelost.

Ad D. Maak de nalevingstoezichtstrategie compleet

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

12. *Bepaal de wijze van doelgroepanalyse en de bijbehorende verschillende vormen van toezicht.*

13. *Ontwikkel een risicomatrix voor de IPPC-locaties en voer deze in.*

14. *Gebruik de mate van naleving op locatieniveau binnen de toezichtstrategie.*

15. *Omschrijf de wijze van samenwerking met onze ketenpartners binnen de systematiek van RGT en betrek hierbij de wijze van gebruik van Inspectieview milieu.*

Bij een slechte naleving proberen we te achterhalen waardoor dit komt (doelgroepanalyse). Daarnaast bepalen we welke vorm van toezicht (interventiestrategie) leidt tot het naleven van de voorschriften. Zo kan actieve voorlichting bijvoorbeeld bijdragen aan naleving bij nieuwe regelgeving.

Andere aandachtspunten in dit kader zijn de verdere uitbouw van het RGT op locatieniveau. Hierdoor kan nog meer effectgericht het RGT worden georganiseerd. Zo kan de programmering zich gaan richten op de milieulocaties die bekend staan om een slechte naleving. Hierdoor worden automatisch de milieulocaties met een goede naleving minder vaak bezocht . Voor de milieulocaties met een IPPC-installatie wordt op basis van wettelijke regels een aparte risicomatrix gemaakt met in acht neming van de wettelijke indicatoren en bezoekfrequenties. De inbedding van het gebruik van Inspectieview Milieu binnen de uitvoering en programmering van het RGT vraagt eveneens om aandacht. Tenslotte is op basis van een korte verkenning gebleken dat de werkwijze van RGT ook goed past bij het bodemtoezicht en het toezicht op asbest. Aanbevolen wordt dan ook om het RGT ook voor deze specifieke vormen van toezicht te gaan ontwikkelen.

Ad. E Ontwikkel de risicomatrix door

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

16. *Blijf kritisch op het functioneren van de risicomatrix bij de verdere doorontwikkeling van het RGT.*

17. *Test de werking van de draaiknop binnen de matrix uit.*

18. *Onderzoek een uitbouw van de risicomatrix met onderdelen behorend bij de Omgevingswet.*

19. *Maak de risicomatrix sluitend voor de aanwezige subbranches in Drenthe.*

20. *Maak de branche-indeling van de risicomatrix eenduidig.*

21. *Bepaal of bij de evaluatie van het programmajaar de beoordeling van de matrix alleen het naleefgedrag moet worden bijgewerkt of dat ook de andere indicatoren opnieuw moeten worden beschouwd.*

Juist in de startfase is het van belang kritisch te blijven op het functioneren van de risicomatrix, de gebruikte indicatoren en het onderliggende rekenmodel. Zo verdient het functioneren van de draaiknop aandacht, maar ook de mate waarin het onderdeel Ondermijning een rol speelt binnen de prioritering. Verder is gebleken dat niet alle milieulocaties ondergebracht zijn onder 1 van de benoemde subbranches. Tot slot moet duidelijk worden in hoeverre de risicomatrix wordt geactualiseerd op basis van de evaluatie van een programmajaar.

Ad. F. Professionaliseer de monitoring, registratie en evaluatie

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

22. *Maak gebruik van de handreiking: Effecten van toezicht en handhaving meten, 2011, van het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV).*

23. *Betrek de mate van naleving van de vergunningplichtige locaties in het nalevingscijfer.*

24. *Standaardiseer de opbouw van de brancheplannen.*

25. *Overweeg een registratie van de activiteiten vanuit het toekomstige Bal (Besluit activiteiten leefomgeving)bij de milieulocaties om aan te sluiten bij het centraal zetten van de activiteiten binnen de Omgevingswet.*

26. *Heroverweeg de wijze waarop het cijfer van de naleving is opgebouwd.*

27. *Betrek de brancheorganisaties in Drenthe bij de brancheplannen en bij de resultaten aan het eind van het jaar (evaluatie).*

De aanbevelingen die in dit kader worden gemaakt hebben vooral betrekking op het zo sterk mogelijk (valide) maken van de informatie die uit onze systemen wordt gehaald in het kader van de monitoring. Zo wordt aanbevolen de opbouw van het cijfer naleving nader te beschouwen. De registratie van naleving bij vergunningplichtige locaties te verbeteren zodat deze groep ook binnen het cijfer van naleving geborgd is. De brancheplannen te standaardiseren op basis van de risicomatrix en een handreiking te volgen voor het meten van effecten.

Ad. G. Relateer de deelnemersbijdrage op basis van de uitvoering van RGT 2.0

- *Zie aanbeveling 7 -*

Op dit moment is de bijzondere situatie dat de deelnemersbijdrage voor de uitvoering van het RGT is gebaseerd op het uitvoeringskader behorend bij de Drentse Maat. Daarmee is de uitvoering budgetneutraal en passend binnen de financiële kaders. Na de doorontwikkeling van het RGT gedurende 3 programmajaren is het wenselijk om de deelnemersbijdrage te baseren op het uitvoeringskader van RGT, zodat ook bij de onderbouwing van de deelnemersbijdrage definitief afscheid kan worden genomen van de Drentse Maat (voor wat betreft de reguliere toezichtscontroles).

Ad. H. Neem het risicogericht werken als uitgangspunt bij de uitvoering van al onze kerntaken

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

28. *Werk het risicogericht toezicht voor asbest en bodemtoezicht verder uit.*

29. *Ontwikkel een risicomatrix om risicogericht werken onderdeel te laten zijn van de kerntaken van Omgevingsdienst Drenthe.*

Ook binnen de andere kerntaken van de RUD Drenthe is risicogericht werken een goed idee. Ook bij vergunningverlening (beoordelen van meldingen), het beoordelen van rapporten, het bepalen van de juridische inzet, etc. kan een strategische afweging plaatsvinden op basis van inschatting van risico's. Op basis van deze strategische afweging kan de inzet worden bepaald. Door dit uitgangspunt door de hele VTH-keten heen toe te passen ontstaat een sterke risicogerichte werkwijze, die er voor zorgt dat onze inzet en aandacht volledig gericht is op het voorkomen van risico's in de fysieke leefomgeving. Met een verdere verkenning kan in 2020 gestart worden.

Ad. I. Stel het ontwikkelen van outcomegericht toezicht uit tot de realisatie van RGT 2.0.

De bijbehorende aanbeveling is als volgt geformuleerd:

30. *Ontwikkel en standaardiseer in 2023 (na doorontwikkeling van het RGT naar RGT 2.0) enkele gewenste outcomedoelstellingen met bijbehorende genormeerde indicatoren en gebruik hierbij de kennis en ervaring vanuit andere omgevingsdiensten.*

Uit een eerste verkenning is gebleken dat ook bij het toezicht vanuit andere kaders zoals bodem en asbest het risicogericht werken goed toepasbaar is. Op basis van de huidige ervaringen binnen RGT 1.0 kan dit voor deze kaders verder uitgewerkt worden.

In de komende 3 programmajaren staat de doorontwikkeling van het RGT centraal. Met het introduceren van outcome-gericht toezicht wordt een extra element aan deze risicosturing toegevoegd, namelijk de meting van de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Aanbevolen wordt om het meten van dit maatschappelijke effect pas op te pakken na de doorontwikkeling van het RGT. Het aantonen van een relatie tussen het te meten maatschappelijke effect en de uitvoering van het RGT is niet eenvoudig. Zolang er doorontwikkeld wordt geeft dit een extra ruis bij het aantonen van deze relatie. Het moment dat RGT 2.0 een feit is, is daarom een natuurlijk moment om te starten met het formuleren van outcome-gerichte doelstellingen en indicatoren. De kennis en het bewustzijn die de komende jaren wordt opgedaan bij de doorontwikkeling en uitvoering van het RGT kunnen hier goed bij worden gebruikt.

Inhoud:

Inhoud 9
1 Starten met risicogericht toezicht in Drenthe (RGT 1.0) 10
1.1 Inleiding 10
1.2 Doelen binnen het project risicogericht toezicht 10
1.3 De doelen die behoren bij dit opleverdocument 10
1.4 Het moment van ontwikkelen van RGT 1.0 11
1.5 De Drentse risicomatrix, een gezamenlijk product 12
2 De Drentse risicomatrix op hoofdlijnen 13
2.1 De systematiek van de matrix 13
2.2 Een risicomatrix op maat per deelnemer 15
2.3 Verkenning risicomatrix voor bodem en asbest 15
3 Uitgangspunten uitvoering RGT binnen de jaarprogrammering 16
3.1 Van beschikbare uren voor het jaarprogramma naar de uren voor RGT 16
3.2 Van beschikbare uren voor RGT naar de selectie van milieulocaties per deelnemer 17
3.3 Toezicht is meer dan het toepassen van de risicomatrix 17
4 Het door ontwikkelen van het RGT (RGT 2.0) 19
4.1 Neem het wettelijk kader in acht 19
4.2 Professionaliseren kost tijd 21
4.3 Heb aandacht voor de kritische succesfactoren 22
4.4 Maak de nalevingstrategie compleet 23
4.5 Ontwikkel de risicomatrix door 24
4.6 Professionaliseer de monitoring, registratie en evaluatie 25
4.7 Risicogericht werken verder uitrollen binnen de uitvoering van onze kerntaken 26
5 Van output naar outcome 27
5.1 Het kwaliteitsmodel 27
5.2 Draagt het RGT bij aan een schone en veilige fysieke leefomgeving? 28
5.3 Stel het ontwikkelen van outcomegericht werken uit tot de realisatie van RGT 2.0 29
Bijlage : De risicomatrix in detail 31
Bijlage : Data-analyse naleefgedrag Omgevingsdienst Drenthe door Ynformed 36
Bijlage : het wettelijke kader vanuit het Besluit omgevingsrecht (BOR) 41

1 Starten met risicogericht toezicht in Drenthe (RGT 1.0)

1.1 Inleiding

De Omgevingsdienst Drenthe gaat in het kader van het vastgestelde Ontwikkelprogramma 2019-2020 voor een gerichte inzet van middelen waar dat onderbouwd bijdraagt aan een schoon en veilig Drenthe. We leveren onze toegevoegde waarde op basis van risicoafweging en milieurendement binnen de financiële kaders die ter beschikking staan ('doen wat nodig is'). Dit uitgangspunt is ook het uitgangspunt binnen het risicogerichte toezicht, dat met ingang van het jaar 2020 in de plaats komt van het reguliere toezicht op basis van de Drentse Maat.
Binnen het project is **de Drentse risicomatrix** opgesteld en gevuld. Het "Drents" slaat in dit geval niet zozeer op de toepassing van de matrix zelf, want de matrix wordt op het niveau van de deelnemer uitgewerkt en gebruikt bij de programmering. Het is vooral Drents omdat:

- we er in gezamenlijkheid met onze deelnemers aan hebben gewerkt;
- de informatie in de matrix gebaseerd/beoordeeld is op de Drentse situatie per onderscheiden branche.

De risicomatrix is een sterke eerste stap naar het risicogericht toezicht (RGT). Op basis van deze matrix zijn de bedrijven geselecteerd voor het programmajaar 2020. Een eerste stap betekent dat er nog vele stappen te zetten zijn om het RGT uit te bouwen naar een gedegen professionele manier van werken in onze organisatie en is gebaseerd op de wettelijke kaders. In dit document is naast de uitleg over de werking van de risicomatrix met al haar uitgangspunten ook veel aandacht voor deze noodzakelijke doorontwikkeling met de bijbehorende wettelijke procescriteria, waarbij een verkenning richting outcomesturing als eindpunt is genomen.

1.2 Doelen binnen het project risicogericht toezicht

In het plan van aanpak voor dit project zijn de volgende projectdoelen opgenomen:

1. Het opstellen van een branchegerichte risicomatrix voor het reguliere toezicht.
2. Het uitvoeren van de risicoanalyse (vullen van de risicomatrix).
3. De programmering van het reguliere toezicht in 2020 baseren op de uitkomsten van de risicoanalyse.
4. Een eerste aanzet geven/aanbevelingen geven voor het verder verbeteren en verdiepen van risicoafweging voor toezicht in 2021.
5. Het opstellen van een opleverdocument Risicogericht toezicht (RGT 1.0), met daarin een doorkijk naar 'Effectgericht werken en outcome sturing'.
6. Goede en eenduidige samenwerking en communicatie met de betrokken actoren (in- en extern) en transparantie voor het bereiken van de hierboven genoemde doelen.

1.3 De doelen die behoren bij dit opleverdocument

Het opleverdocument geeft inzicht in de wijze van het realiseren van de projectdoelen, zoals genoemd in paragraaf 1.2. Op hoofdlijnen worden achtereenvolgens in dit document aan de volgende onderwerpen aandacht besteed:

- Uitleg van de werking van de matrix als systematiek (RGT 1.0), hoe de matrix is ingevuld en gescoord, de resultaten en de kritische succesfactoren;
- Uitleg van de wijze waarop de beschikbare uren per deelnemer worden verdeeld op basis van de resultaten van de risicomatrix en de bijbehorende uitgangspunten;
- Inzicht geven in de doorwerking van de matrix bij de verschillende stappen in de dubbele beleidscyclus (sluitende cyclus);

- Een eerste aanzet / aanbevelingen geven om het risicogerichte toezicht verder te professionaliseren (RGT2.0). Omdat bij risicogericht toezicht het risico feitelijk het effect is waar zo gericht mogelijk het toezicht op wordt afgestemd, is de doorontwikkeling van effectgericht werken onderdeel van de verdere professionalisering van het RGT;
- Een doorkijk geven naar outcomegericht werken voor RGT.

1.4 Het moment van ontwikkelen van RGT 1.0

1.4.1 Logische stap voorwaarts

De afgelopen twee jaar is gewerkt aan het uniformeren van het controlebezoek. Ter ondersteuning is hiervoor Digitalechecklisten.nl aangeschaft waarin gestandaardiseerde checklisten per branche zijn opgesteld.

Daarmee werd het toezicht ook meer branchegericht uitgevoerd. Binnen deze checklisten heeft ook de (standaard)beoordeling op basis van de landelijke handhavingsstrategie (LHS) een plek gekregen. De jaarprogrammering voor het toezicht is niet branche-gerelateerd, maar categorie gerelateerd. Het is vanuit de wijze van werken een logische vervolgstap om het branchegerichte toezicht meer als uitgangspunt te gaan nemen voor de jaarprogrammering en de sturing op aantallen per categorie los te laten en te gaan sturen op het besteden van uren op basis van een risico-inschatting per branche.

1.4.2 Kritische succesfactoren

Registratie op de naleving eenduidig uitvoeren
Het onderzoeksbureau Ynformed heeft op ons verzoek een data-analyse gemaakt op basis van de registratie in DC en de registratie van de zaakafhandeling in LOS om inzicht te geven in de mate van naleving per subbranche. Hierbij zijn de uitgevoerde controles vanaf 2018 betrokken. Nu de naleving centraal komt te staan in plaats van de aantal controles binnen de Drentse Maat, is het van belang dat de registratie die betrekking heeft op de naleving eenduidig wordt uitgevoerd. Controle en bijsturing hierop is een taak van de lijnorganisatie. Op basis van de resultaten van het rapport van Ynformed zijn hier inmiddels de eerste stappen al gezet. In 2020 zal de registratie behorend bij de uitvoering worden gemonitord. In bijlage 2 is de toelichting op de uitgevoerde analyse door Ynformed opgenomen.

Het locatiebestand
Een andere belemmerende factor bij de analyse en de programmering van het toezicht is de datakwaliteit van het locatiebestand. De belangrijkste oorzaak zit in de brancheomschrijving bij een locatie in het LOS. De activiteitenomschrijving in branches bij een locatie in LOS is de sleutelwaarde voor de indeling in de branches binnen het RGT. Deze omschrijving, de standaardbedrijfsindeling (SBI), is bij circa 7000 milieulocaties niet gevuld of heeft een omschrijving die veelal te algemeen van karakter is om toe te wijzen aan een subbranche binnen het model van RGT 1.0.

Andere belemmeringen vanuit het locatiebestand zijn:

a. De locatielijst is vervuild met dubbelingen.
   Dit geeft problemen in de programmering en bij de registratie op locatieniveau.
b. Gebrekkige actualiteit van de milieulocaties.
   Zo komt het voor dat het bedrijf bij een controle al jaren niet meer actief is, of dat inmiddels een ander bedrijf hier is gevestigd die zonder melding/vergunning is gestart.

Binnen het project locatiebestand op orde worden deze belemmeringen opgepakt.

De inrichting van het zaaksysteem
Bij de data-analyse van Ynformed werd de inrichting van het zaaksysteem als belemmering ervaren, voor wat betreft de inzet en het resultaat van de verschillende opschalende stappen bij de repressieve handhaving. Onderzocht moet worden of de gewenste gegevens op een andere wijze toch uit ons zaaksysteem kunnen worden gehaald, of dat de inrichting van het zaaksysteem voor een

deel moet worden aangepast. Het hangt ook af van de informatiebehoefte van onze deelnemers in relatie tot het te formuleren uitvoerings- en handhavingsbeleid.

1.4.3 Aanbevelingen vanuit de Collegiale Toets concreet opgepakt

Alle Omgevingsdiensten in Nederland zijn georganiseerd binnen Omgevingsdienst.nl. Vanuit deze overkoepelende organisatie worden onderlinge bezoeken georganiseerd om elkaar te helpen en te stimuleren met het op een kwalitatief goede wijze ontwikkelen en uitvoeren van de taken. Dit wordt de Collegiale Toets genoemd. De kwaliteitseisen, zoals vastgelegd in de Bor en Ministeriële regeling Omgevingsrecht (Mor) zijn uitgangspunt, waarbij ook "best practices" uitgewisseld worden. Het centrale thema voor de Collegiale Toets voor dit jaar was: "meetbare doelen en monitoring". Op 13 mei 2019 is de collegiale toets voor onze organisatie uitgevoerd. Die dag is ook de uitvoering van het project RGT binnen het Ontwikkelprogramma 2019-2020 gepresenteerd. Met betrekking tot het risicogericht toezicht zijn de volgende tips meegegeven:

- *Schrijf op wat je nu al doet, dan ben je al een heel eind op weg bij het opstellen van het beleid.*
- *Durf de Drentse Maat (voor wat betreft de reguliere toezichtscontroles) los te laten bij het opstellen van nieuw beleid, bijvoorbeeld bij het risico gericht toezicht; Ga aan de slag met Kristische Prestatie Indicatoren (KPI's).*

Met de oplevering van dit document RGT 1.0 is het beleid, de toezichtstrategie voor een groot deel nu beschreven. Binnen de doorontwikkeling in hoofdstuk 4 komt de noodzakelijke ontwikkeling van indicatoren nadrukkelijk aan de orde.

1.5 De Drentse risicomatrix, een gezamenlijk product

Binnen dit project zijn niet alleen alle toezichthouders betrokken geweest, maar ook onze deelnemers zijn op actieve wijze betrokken en verzocht mee te denken bij het ontwikkelen van de risicomatrix. De wijze van samenwerking kenmerkte zich door een wederzijdse open houding, waarin samen werd gebouwd aan de risicomatrix. Deze werkwijze werd zeer gewaardeerd en heeft er mede voor gezorgd dat de ontwikkelde Drentse Matrix een gedegen draagvlak kent, niet alleen intern maar ook bij onze bestuurders, eigenaren en accounthouders.

Begonnen is met het interviewen van een bestuurder en accounthouder van alle deelnemers. Hierdoor zijn onderlinge beelden bij het risicogericht toezicht en bijbehorende verwachtingen beter op elkaar afgestemd. Deze gezamenlijke focus heeft positief doorgewerkt op de snelheid van het ontwikkelproces van de Drentse Risicomatrix.

Er is ook inhoudelijk een beroep gedaan op onze deelnemers. Zo zijn de indicatoren *ondermijning* en *bestuurlijk/maatschappelijke urgentie* door de deelnemers zelf beoordeeld voor hun eigen gebied. Hiervoor hebben de functionarissen van openbare orde en veiligheid en accounthouders hun input geleverd. Het gevolg is dat er op deelnemersniveau een risicomatrix is ontstaan op basis waarvan de programmering voor 2020 voor de betreffende deelnemer is uitgewerkt.

Wat betreft de beoordeling op de indicator *Milieueffecten* per branche zijn alle toezichthouders betrokken geweest. Hierbij is gewerkt met twee beoordelingsrondes. In ronde 1 werden diegenen die de hoogste en laagste scores gaven gevraagd om een toelichting. Daarna volgende een tweede beoordelingsronde. Het gemiddelde van deze ronde werd genoteerd als waarde voor de matrix.

De resultaten van de matrix zijn aan iedere deelnemer teruggekoppeld en is de mogelijkheid tot feedback gegeven. Op basis van de resultaten is vervolgens de jaarprogrammering van het RGT voor 2020 verder voor iedere deelnemer uitgewerkt.

Bij de uitkomsten van de risicomatrix zijn wel wat vraagtekens gerezen over de goede werking van de matrix. Beseft moet worden dat deze matrix de eerste stap is. Binnen deze eerste stap is de matrix nog wat meer op detail bijgesteld en zijn onze accounthouders in de gelegenheid gesteld om

binnen hun eigen organisatie er inhoudelijk op te reageren. Dit heeft geleid tot hier en daar een bijstelling in beoordelingen van de indicatoren Ondermijning en Maatschappelijke en bestuurlijke impact en daarmee tot een verandering in prioritering. Bij een verdere doorontwikkeling zal de risicomatrix zelf ook nog kritisch beoordeeld en mogelijk verder uitgebouwd worden. In hoofdstuk 4 wordt hier verder op ingegaan. Ook bij deze verdere noodzakelijke doorontwikkeling is de onderlinge samenwerking van groot belang.

2 De Drentse risicomatrix op hoofdlijnen

2.1 De systematiek van de matrix

Om het toezicht op brancheniveau risicogericht te kunnen benaderen is het nodig om een model te ontwikkelen op basis waarvan de risico's op brancheniveau zo objectief mogelijk inzichtelijk worden gemaakt. Om risico's in te schatten is inzicht in kansen en mogelijke nadelige effecten bij niet naleving nodig. Als uitgangspunt voor de matrix is het model gekozen dat beschikbaar wordt gesteld door het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, het CCV (https://hetccv.nl). De risicomatrix is gebaseerd op de volgende bouwstenen: branches en indicatoren.

2.1.1 De subbranches, gegroepeerd binnen 5 hoofdbranches

Het locatiebestand is verdeeld in hoofd- en subbranches, zoals in tabel 1 is weergegeven.

Tabel 1 : De Hoofdbranches binnen de risicomatrix en het aantal bijbehorende subbranches

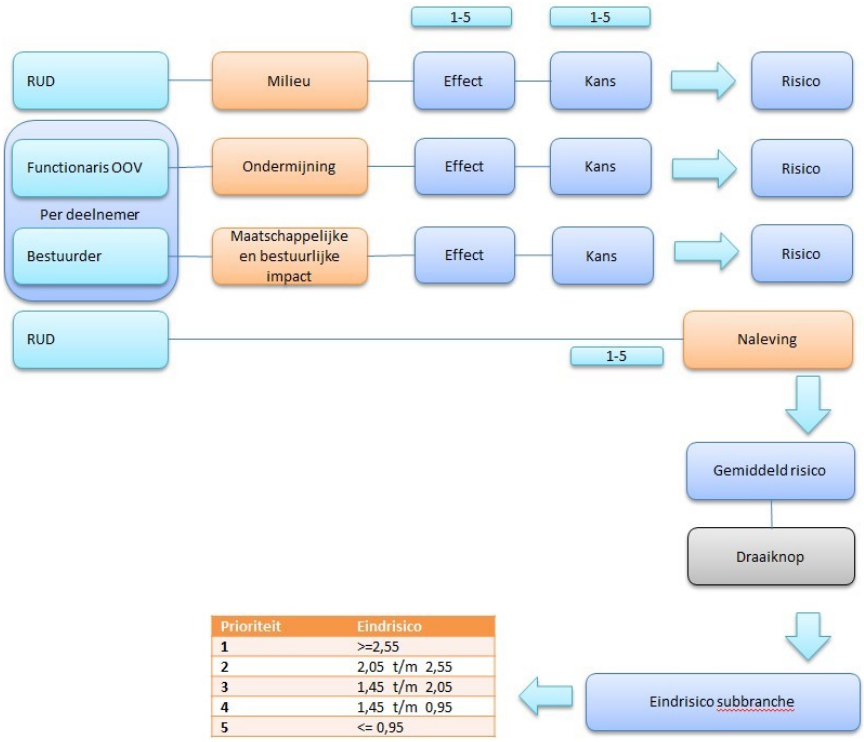
Hoofdbranches	Aantal onderliggende subbranches
Agrarisch	12
Groothandel, bouw, metaal en mobiliteit	18
Afval, sloop, asbest	7
Gebouwen en het Midden en Kleinbedrijf (MKB)	19
Procestechniek industrie (excl. BRZO)*	27
Totaal beoordeelde branches binnen matrix	**83**

* : Bij procestechniek komt het voor dat tot een benoemde subbranche slechts een of enkele grote bedrijven behoren.

2.1.2 De indicatoren: Milieu, Ondermijning, Maatschappelijke/bestuurlijke impact en Naleving.

Voor iedere subbranche is een inschatting gemaakt op de mate van negatieve effecten en de kans op het voorkomen van deze negatieve effecten behorend bij de indicatoren Milieu, Ondermijning en

Maatschappelijk/bestuurlijke impact. De indicator Naleving betreft de naleving gebaseerd op een analyse uitgevoerd door het bureau Ynformed op basis van onze registraties in DC en het LOS (bijlage 2). De indicatoren Milieu en Naleving zijn gebaseerd op een aantal onderliggende indicatoren, die in bijlage 1 en 2 nader worden toegelicht. In figuur 1 is de risicomatrix op hoofdniveau als beoordelingsmodel weergegeven. In Bijlage 1 en 2 wordt meer op detail de werking van de matrix beschreven. De wijze van beoordeling is toegepast op alle benoemde subbranches.



Figuur 1: het beoordelingsmodel van de risicomatrix

2.1.3 Hoe ziet de beoordeling er in de matrix uit ?

In figuur 2 is als voorbeeld de matrix-beoordeling van de subbranche afvalverwerkingsbedrijven weergegeven.

Figuur 2: Een screenshot uit de risicomatrix voor een subbranche

SBI-omschrijving	IPPC (ja/nee)	SBI-code	effect milieu	effect ondermijning	Effect Maatschappelijke en Bestuurlijke impact	Gemiddeld effect	kans milieueffecten	kans ondermijning	Kans Maatschappelijke en Bestuurlijke impact	Gemiddelde kans	Risico milieueffecten	risico ondermijning	Risico Maatschappelijke en Bestuurlijke impact	Naleving	Gemiddeld risico	Draaiknop	Gemiddelde na draaiknop	Voorgesteldeprioriteit
[redacted]		382, 231	3,5	2,0	3,8	3,1	4,4	1,5	3,4	3,1	4,0	1,8	3,6	1,9	2,8	2,8	2,8	prioriteit 1

2.1.4 Algemene uitgangspunten

- De beoordeling vindt plaats op basis van de benoemde subbranches binnen de matrix.
- Er is geen onderling verschillende weging van de indicatoren doorgevoerd.

Bij deze eerste aanzet is gekozen om de verschillende indicatoren gelijkwaardig aan elkaar te houden.

- De puntentoekenning is voor iedere indicator identiek : 1 tot 5.
  De puntentoekenning is voor ieder indicator gebeurt op een schaal van 1 (geen/nauwelijks effect of geen/geringe kans) tot 5 (erg groot effect of een grote kans).
- Er is een draaiknop ingebouwd met de bedoeling om bij het verschuiven van prioriteiten binnen een programmajaar een herprioritering mogelijk te maken.
- Voor de prioritering is de classificering gehanteerd als aangegeven in figuur 1.

Bij de totstandkoming van de prioritering is uiteindelijk afgeweken van de risicomatrix van het CCV. De resultaten gaven namelijk een sterk ongelijke verdeling van de subbranches over de prioriteitsklassen. De systematiek is aangepast totdat de bepaling een beeld gaf die een betere,

logische verdeling van de subbranches over de prioriteitsklasses gaf. Zoals in 1.5 is aangegeven, is de risicomatrix door de deelnemers zelf nog inhoudelijk beoordeeld en hier en daar aangepast wat betreft de beoordeling op de indicatoren Ondermijning en Bestuurlijke en maatschappelijke impact. In bijlage 1 zijn alle begrippen en uitgangspunten die worden gehanteerd binnen de risicomatrix in detail nader toegelicht.

2.2 Een risicomatrix op maat per deelnemer

2.2.1 De risicomatrix op deelnemersniveau is uitgangspunt

Omdat de indicatoren ondermijning en bestuurlijk/maatschappelijke impact per deelnemer apart zijn beoordeeld geeft de uiteindelijke prioritering voor eenzelfde branche verschillende uitkomsten. Deze risicomatrix per deelnemer is het uitgangspunt op grond waarvan de toezicht uren worden verdeeld.

2.2.2 De Drentse risicomatrix

De Drentse matrix werkt met de gemiddelden genomen over alle deelnemers voor de indicatoren ondermijning en bestuurlijk/maatschappelijke impact. Ook deze matrix heeft haar waarde. Zo zullen de analyses van de steekproefcontroles op dit niveau worden beoordeeld. Door de grotere aantallen per branche leveren de resultaten op dit niveau een statistisch meer betrouwbare waarde op.

2.3 Verkenning risicomatrix voor bodem en asbest

Binnen het project lag de focus op het reguliere toezicht bij de bedrijven. We voeren echter ook binnen andere kaders toezicht uit, waarbij het risicogericht werken eveneens kansen biedt. Er zijn intern verkennende gesprekken gevoerd over het risicogericht werken binnen de vakgebieden van bodemtoezicht en toezicht bij asbest. Geconcludeerd is dat deze werkwijze ook hier kan bijdragen tot het versterken van het zo gericht mogelijk op de risico's uitvoeren van het toezicht. In hoofdstuk 6 is hiervoor een aanbeveling opgenomen.

3 Uitgangspunten uitvoering RGT binnen de jaarprogrammering

3.1 Van beschikbare uren voor het jaarprogramma naar de uren voor RGT

3.1.1 Budget neutrale uitvoering van RGT

Met het bestuur is afgesproken dat de uitvoering van het RGT in 2020 binnen de financiële kaders plaats zal vinden. Dat betekent in dit geval dat de deelnemersbijdrage nog gebaseerd blijft op de uitgangspunten van de Drentse Maat:

- het locatiebestand Drentse Maat 2014;
- de kentallen Drentse Maat toezicht: per categorie een kental voor controlefrequentie en uren;
- het rekenmodel Drentse Maat 1.0;
- berekende uren t.b.v. de Drentse Prioriteit.

In onderstaande figuur wordt met een voorbeeld in beeld gebracht hoe de uren voor het reguliere toezicht op basis van de Drentse Maat zijn bepaald en hoe deze uren vervolgens binnen het jaarprogramma worden ingezet. Dit laatste wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf.

Figuur 3 : De bepaling van de beschikbare uren voor toezicht en de verdeling van de uren voor het RGT bij de gemeente Aa en Hunze

Aa en Hunze

	aantal JP	kental	totaal uren
categorie 2	53	6,9	366
categorie 3	19	21,9	416
categorie 4	10	17,5	175
Totaal			**957**

20% Onvoorzien	Uren RGT	20% RGT steekproef	80 % RGT controles
191	766	153	613

De milieulocaties, waarbij de provincie Drenthe bevoegd gezag is kennen allemaal een hoge prioriteit vanuit de risicomatrix. Deze locaties worden dus allemaal bezocht op basis van de beschikbare uren. Op het moment dat binnen het RGT de naleving van de milieulocatie zelf zal worden betrokken, kan dit een ander beeld gaan geven (één van de aanbevelingen in hoofdstuk 4).

3.1.2 Uitgangspunten bij de uren toezicht RGT:

- 20% van de beschikbare tijd wordt gereserveerd voor onvoorziene zaken, op basis van ervaring. Dit betreft toezicht bij repressieve handhaving, verzoeken van het bevoegd gezag en toezicht naar aanleiding van klachten.
- Van de resterende beschikbare tijd wordt ca. 80% ingepland voor het RGT bij de hoogste prio's per bevoegd gezag en 20% wordt ingepland als steekproef RGT onder de resterende branches. Er is gekozen om een zo gering mogelijk aantal uur aan de steekproeven te besteden. Om valide cijfers te krijgen vanuit de steekproef is er ook sprake van een ondergrens. Er zal een minimaal volume aan steekproefinformatie (data) beschikbaar moeten komen om de cijfers vanuit de steekproef verantwoord te kunnen gebruiken bij een vergelijking met de matrix. De steekproeven worden evenredig verdeeld over onze deelnemers. De steekproefcijfers zullen op het niveau van de deelnemer niet aan deze ondergrens kunnen voldoen. Daarom zullen ze op Drents niveau worden bepaald.

- Voor het plannen van het aantal te bezoeken milieulocaties binnen het jaarprogramma is uitgegaan van 21,8 uur per controle inclusief hercontrole (besluit algemeen bestuur 30-09-2019).
- De sturing is niet meer categorie-georiënteerd, maar risico-per-subbranche-georiënteerd.
- Bij de RGT-controles wordt de focus gelegd op de onderdelen die hoog scoren binnen de risicomatrix.
- Voor de uitvoering wordt het locatiebestand uit het LOS gebruikt (en niet het bestand Drentse Maat van 2014).
- De steekproefcontroles betreffen volledig integrale controles, zodat alle bedrijfsactiviteiten getoetst worden en achteraf geanalyseerd kan worden, zodat er een volledig beeld kan worden gegeven over bijvoorbeeld de naleving.

Waarom werken met steekproeven naast RGT?

1. *Om ook de bedrijven buiten de geselecteerde branches van de deelnemer scherp te houden is het wenselijk hier ook toezicht te blijven houden.*
2. *Met de steekproef checken we in hoeverre het beeld afwijkt van de risicomatrix voor de betreffende subbranche, met name wat betreft de naleving.*
3. *Omdat de steekproefbranches per deelnemer kunnen verschillen, is het ook mogelijk om de naleving te vergelijken van de groep bedrijven binnen de branche die vallen onder het RGT met de groep die geen controle verwacht, omdat deze buiten het RGT valt.*

3.2 Van beschikbare uren voor RGT naar de selectie van milieulocaties per deelnemer

Bij de verdeling van de uren RGT zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De beschikbare uren voor RGT worden eerst verdeeld over de milieulocaties die betrokken zijn bij de hoogste prioriteit.
- Indien er nog uren beschikbaar zijn worden deze verdeeld over de dan volgende hoogste prioriteit.
- Indien er meerdere branches een prioriteit 1 hebben, dan is de branche met het hoogste gemiddelde risico in de matrix de branche met de hoogste prioriteit. Indien het gemiddelde risico ook identiek is, is de naleving (risico naleving in de matrix) bepalend: het hoogste cijfer heeft de hoogste prioriteit.
- Als er te weinig beschikbare uren zijn om alle milieulocaties van de betreffende branche te bezoeken, wordt er op willekeurige wijze een selectie gemaakt.

Bij de verdeling van de uren met betrekking tot de steekproef gelden de volgende uitgangspunten:

- De selectie vindt plaats per deelnemer.
- Binnen de hoofdbranches die niet vertegenwoordigd zijn vanuit het toezicht RGT worden de uren evenredig verdeeld.
- De monitoring en evaluatie vindt plaats op het gezamenlijke Drentse niveau, omdat het aantal te gering is op deelnemer niveau om er conclusies uit te gaan trekken.

Toepassing van de eerste twee uitgangspunten leidt ook tot situaties dat een subbranche bij de ene deelnemer wordt meegenomen als RGT en bij de andere deelnemer als steekproef kan zijn aangemerkt.

3.3 Toezicht is meer dan het toepassen van de risicomatrix

Naast deze risicogerichte wijze van plannen moet bij de jaarprogrammering ook rekening worden gehouden met wettelijke verplichtingen en mogelijke ontwikkelingen die spelen. Zo gelden er wettelijke toezicht regels bij IPPC-locaties, welke hieronder nader zijn toegelicht. Een voorbeeld van ontwikkelingen die naast de risicomatrix ook aanleiding geven tot het inzetten van toezicht is de stoppersregeling voor veehouderijen. De veehouderijen die hier aan meedoen mogen per 1-1-2020 geen vee meer houden.

- IPPC-locaties

Voor milieulocaties met IPPC-installaties (Europese regelgeving) gelden vanuit de Ministeriele regeling Omgevingsrecht (MOR) een aantal verplichting die te maken hebben met de bezoekfrequentie en verplichtingen voor niet-routinematige controlebezoeken. In onderstaand kader zijn de betreffende passages van artikel 10.3 van de MOR weergegeven.

Toezicht regels vanuit de MOR (art. 10.3) voor IPPC-installaties *4. Tot de in artikel 7.2, zevende lid, onderdeel b, van het besluit bedoelde wijze waarop het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde, wordt uitgeoefend, behoort in ieder geval:*
a. de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid, uitgaande van ***een register van inrichtingen waarin in ieder geval de***
IPPC-installaties zijn opgenomen;
b. de wijze waarop de controle ter plaatse wordt uitgeoefend; *c.* ***de frequentie*** *waarmee routinematige controlebezoeken worden afgelegd, waarbij die frequentie voor IPPC-installaties,* ***afhankelijk van de milieurisico's, het nalevingsgedrag en de aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsysteem, ten minste één controlebezoek per drie jaar bij beperkte milieurisico's en ten minste één controlebezoek per jaar bij grote milieurisico's is;***
5. ***Onverminderd de frequentie, bedoeld in het vierde lid, onderdeel c, worden bij IPPC-installaties niet-routinematige controlebezoeken uitgevoerd****:* *a. vóór de verlening of verandering van een vergunning;* *b. om zo spoedig mogelijk ernstige klachten, ernstige ongewone voorvallen of overtredingen te onderzoeken;* *c. indien bij een controle een ernstige overtreding is vastgesteld, binnen zes maanden na de vaststelling.*

Voor de programmering van het jaar 2020 is deze verplichting nog niet ontwikkeld en toegepast. In 2019 zijn alle milieulocaties met een IPPC-installatie bezocht, waardoor voldaan is aan de wettelijke verplichte controlefrequentie. Bij een enkele opdrachtgever hebben deze inrichtingen wel prio 1 gekregen. In 2020 zullen we dit onderdeel op de vereiste wijze gaan borgen binnen onze systematiek behorend bij de jaarprogrammering. Wel gaan er in 2020 ook inspecties bij IPPC-installaties plaatsvinden om te beoordelen of wordt voldaan aan de van toepassing zijnde BBT-conclusies. De uitvoering van dit project zal gedeeltelijk in 2020 plaatsvinden.

4 Het door ontwikkelen van het RGT (RGT 2.0)

In dit hoofdstuk is het verder professionaliseren van het RGT zo veel mogelijk vertaald naar aanbevelingen. In de aanbevelingen komt duidelijk naar voren dat ook voor de doorontwikkeling een intensieve samenwerking met onze deelnemers van cruciaal belang is. De aanbevelingen zijn niet uitputtend bedoeld, maar geven wel een duidelijk beeld dat na de eerste aanzet van het RGT veel werk verzet moet worden om het RGT tot een duurzaam succes te maken.

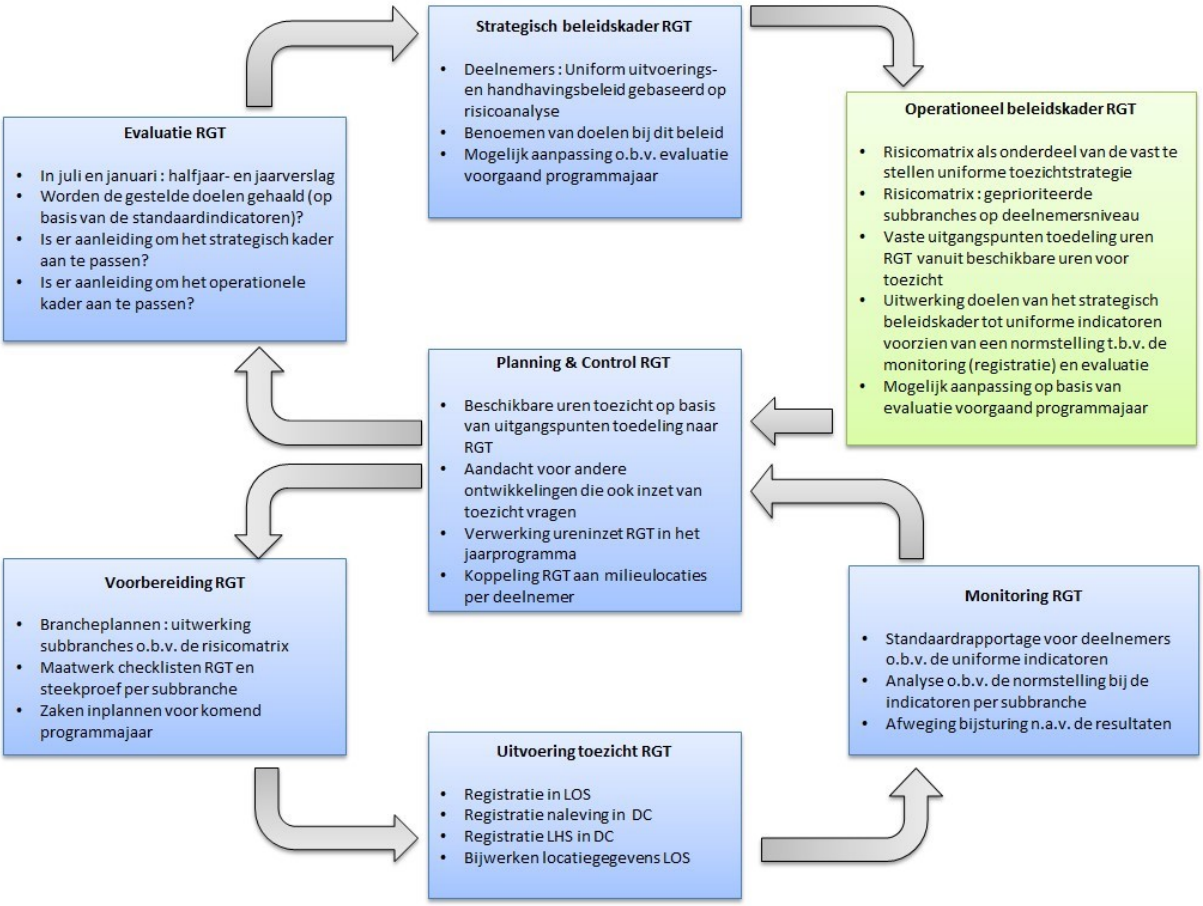
4.1 Neem het wettelijk kader in acht

In de eerste set van kwaliteitscriteria 2.1 (oktober 2012) bestond een deel C, waarin de eisen over de proceskwaliteit al waren opgenomen. Inmiddels zijn deze procescriteria via de Wet VTH (2017) opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor, hoofdstuk 7). De Wet VTH wordt beleidsneutraal verwerkt in de Omgevingswet. In bijlage 3 zijn de relevante wetteksten van de Bor opgenomen.

Aanbeveling 1 : Neem bij de doorontwikkeling de wettelijke procescriteria, BOR en andere relevante regels vanuit de Wabo, Bor en Mor in acht..

Onze deelnemers zijn gehouden aan het opstellen en vaststellen van een binnen de Omgevingsdienst uniform handhavings- en uitvoeringsbeleid op basis van deze procescriteria. Op dit moment ontbreekt een dergelijk uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid in Drenthe. De Drentse Maat was weliswaar een uniform uitvoeringskader, maar deze voldeed niet aan alle kwaliteitseisen van de Bor.

Figuur 4 : De stappen binnen de big-8 uitgewerkt voor het RGT



Het werken op basis van een risicomatrix zorgt nu voor een kettingreactie wat betreft verdere doorontwikkeling en professionalisering binnen alle stappen binnen de big-8. Hierbij geldt een afhankelijkheid tussen de voortgang van de implementatie en een stuk doorontwikkeling. Om dit

inzichtelijk te maken is in figuur 4 de big-8 specifiek uitgewerkt voor het RGT, waarbij de start van het project in het groene vak is gelegen met de ontwikkeling van de risicomatrix.

De big-8 cyclus wordt dus opnieuw opgestart vanuit het operationele kader. De uitvoering RGT is als kader betrokken bij het opstellen van het jaarprogramma 2020. Ook is gestart met het opstellen van de brancheplannen, die de risicomatrix als uitgangspunt nemen voor een risicogerichte uitwerking per subbranche, resulterend in een bijbehorende risicogerichte controlechecklist. Op basis van deze maatwerkchecklisten kan vervolgens in 2020 de uitvoering worden gestart.

Aanbeveling 2 : Laat de in dit document beschreven wijze van het risicogerichte toezicht (RGT 1.0) vaststellen door het algemeen bestuur als geldende toezichtstrategie, zoals bedoeld in de Bor.
Met de beschrijving van de werking van de risicomatrix en achterliggende uitgangspunten wordt feitelijk een onderdeel van het vereiste uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid, namelijk de toezichtstrategie in beeld gebracht. Met de vaststelling door het algemeen bestuur wordt deze strategie formeel overeenkomstig het gestelde in hoofdstuk 7 van de Bor als uniform beleid bekrachtigd.

Op basis van de risicomatrix en de bijbehorende uitgangspunten is per deelnemer de prioriteitstelling per subbranche voor het uitvoeren van het RGT in beeld gebracht. Via de uitgangspunten benoemd in hoofdstuk 3 is in beeld gebracht op welke wijze de beschikbare uren voor het uitvoeren van het RGT per deelnemer wordt bepaald. De resultaten van deze werkwijze hebben geleid tot het RGT binnen het jaarprogramma 2020.

Inmiddels worden binnen het team Toezicht de brancheplannen verder uitgewerkt. Hierbij wordt de beoordeling van de subbranche als uitgangspunt genomen om te bepalen welke onderdelen specifieke aandacht nodig hebben. Dit zal worden vertaald naar checklisten op maat voor de subbranches uit de matrix en bijbehorende steekproefchecklisten.

Aanbeveling 3 : Stel zo spoedig mogelijk in 2020 samen met de deelnemers een uniforme set van indicatoren vast op basis waarvan de kwaliteit van uitvoering van RGT standaard wordt gemeten en gemonitord. Zoals uit de figuur 3 is af te leiden ontbreekt bij de start van het opstellen en werken met de risicomatrix het stuk strategisch kader, waarin de bijbehorende doelen worden benoemd wat met het uitvoeren van het RGT beoogd wordt. Wat betekent het nu concreet *een schoon en veilig Drenthe* en hoe willen onze deelnemers dit op basis van onze taakstelling in beeld gebracht hebben? De huidige rapportages geven hier nog geen invulling aan. Ook het opstellen van deze doelstellingen is een wettelijke verplichting vanuit de Bor. Zonder uniforme doelstellingen is het onduidelijk op welke wijze de uitvoering van het RGT binnen de rapportages van de P&C-cyclus moet worden weergegeven. Welke indicatoren willen we meten en welke normering hoort hierbij? Het is zaak om voor het programmajaar 2020 de rapportagebehoefte zo spoedig mogelijk samen met onze deelnemers af te stemmen.

Deze standaard set aan indicatoren zal gaan gelden voor alle subbranches binnen de risicomatrix. De volgende indicatoren zouden bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt:

- De urenbesteding;
- Het aantal overtredingen per subbranche (wettelijk vereiste in een jaarverslag);
- Het aantal controles zonder overtredingen per subbranche;
- Het aantal overtredingen per thema (ook branche overstijgend?);
- Top 5 overtredingen per subbranche;
- Het aantal overtredingen per aandachtsgebied op grond van de risicomatrix;
- De resultaten van de toepassing van de LHS per branche en welke interventies zijn er gekozen; Interventies: aantal hercontroles, vooraankondigingen, handhavingsbesluiten, het effectueren handhavingsbesluiten, het toepassingen strafrecht, etc.;
- Een vergelijking op naleving binnen de subbranche van de deelnemer met de naleving binnen de subbranche op Drents niveau;
- ondermijning (indien het een aandachtsgebied is): de indicatoren voor dit onderdeel moeten op basis van verdere opleiding nog verder worden ontwikkeld.

Vanuit de collegiale toets is in dit kader nog aanbevolen om te starten met een kleine set van indicatoren.

Aanbeveling 4: Formuleer concrete doelstellingen en voorzie de bijbehorende indicatoren van een normering. Achter de behoefte van het gebruiken van een indicator schuilt een doelstelling. Het is van belang om deze doelstellingen behorend bij het RGT zo concreet mogelijk te krijgen. Deze doelstellingen zijn feitelijk een uitwerking van de hoofddoelstelling van onze organisatie: een bijdrage leveren aan een schoon en veilig Drenthe. De Bor geeft aan dat deze doelstellingen behorend bij het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid als strategisch kader moeten worden vastgesteld, zodat daarna met behulp van de gekozen indicatoren het behalen van deze doelstellingen gemeten kan worden. Het wel of niet behalen van een doelstelling kan alleen gemeten worden als de resultaten zijn genormeerd. Voor het benoemen van de doelstellingen en het bepalen van de bijbehorende indicatoren met een normering is samenwerking met onze deelnemers erg belangrijk.

Aanbeveling 5: Borg de afstemming tussen de projectorganisatie en de lijnorganisatie bij de verdere doorontwikkeling.
De onderlinge relaties tussen doorontwikkeling en de daaropvolgende implementatie en de uitvoering vragen om een goede afstemming tussen de lijnorganisatie, waarin de aansturing plaatsvindt van de implementatie en uitvoering, en de projectorganisatie waarbinnen de doorontwikkeling verder wordt opgepakt. Aanbevolen wordt deze afstemming met bijbehorende verantwoordelijkheden tussen project en lijnorganisatie in concrete afspraken vast te leggen.

4.2 Professionaliseren kost tijd

Aanbeveling 6 : Faciliteer de doorontwikkeling gedurende de komende drie programmajaren. Het RGT is werken met een volledig andere focus dan de Drentse Maat en verlangt een verdere doorontwikkeling op basis van de wettelijke procescriteria. Dit vraagt tijd. Tijd is ook nodig om via de uitvoering ervaring op te doen en data te verzamelen. Voldoende, kwalitatief goede data is een belangrijke randvoorwaarde om risicogericht te kunnen werken. Hierbij moet ook rekening worden gehouden dat een stuk doorontwikkeling van het RGT pas in het dan volgende programmajaar gaat doorwerken en de effecten na dat programmajaar zichtbaar worden. In figuur 5 is deze doorwerking van de doorontwikkeling weergegeven. Het is aan te bevelen direct te starten met de doorontwikkeling. Halverwege het jaar zal het doorontwikkelde deel meegenomen kunnen worden in het jaarprogramma en vervolgens geïmplementeerd kunnen worden in de tweede helft van het jaar, zodat deze bij de start van het programmajaar operationeel is. De resultaten van dat programmajaar zijn weer nodig voor het verder fine tunen van de ontwikkelde werkwijze. Ingeschat wordt daarom dat er minimaal 3 programmajaren nodig zijn om te komen tot een duurzaam en volwassen RGT, werkend overeenkomstig met de wettelijke procescriteria.

Figuur 5 : De wijze van doorwerking van de doorontwikkeling binnen de programmajaren tot en met 2024

	2019		2020		2021		2022		2023		2024
Doorontwikkeling	RGT 1.0		Doorontwikkeling A		Doorontwikkeling B		RGT 2.0		RGT 2.0 +Outcome		
Binnen jaarprogramma borgen		JP 2020		JP 2021		JP 2022		JP 2023		JP 2024	
Implementatie van doorontwikkeling		RGT 1.0		RGT 1.0 A		RGT 1.0 B		RGT 2.0		RGT 2.0 + outcome	
Uitvoering monitoring en registratie			Op basis van RGT 1.0		Op basis van RGT 1.0 A		Op basis van RGT 1.0 B		Op basis van RGT 2.0		RGT 2.0 + outcome

Aanbeveling 7 : Bepaal na deze drie jaar doorontwikkeling de benodigde uren voor het RGT op een daarbij behorende realistische wijze.

Het uitvoeren van het RGT in 2020 wordt budgetneutraal, binnen de financiële kaders, ingevoerd. Dat geeft de vreemde situatie dat de ureninzet eigenlijk nog bepaald is op basis van de Drentse Maat (een locatiebestand uit 2014 op basis van kentallen en bezoekfrequenties) die in de uitvoering en programmering niet meer leidend zijn.

De huidige inschatting is dat na 3 programmajaren RGT met de daarbij noodzakelijke doorontwikkeling het mogelijk is om een meer realistische raming te geven van de benodigde ureninzet RGT per deelnemer, uitgewerkt in de brancheplannen. Een belangrijk uitgangspunt bij deze raming is het nog te formuleren uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid in Drenthe.

4.3 Heb aandacht voor de kritische succesfactoren

Aanbeveling 8 : Monitor de wijze van registratie en stuur bij indien nodig.
Om de cirkel rond te krijgen tussen de risicomatrix en brancheplannen enerzijds en de monitoring en evaluatie anderzijds is het van cruciaal belang dat de afgesproken wijze van registratie op een professionele wijze wordt uitgevoerd. Mede uit de data-analyse van Ynformed is gebleken dat de huidige afspraken omtrent de registratie in onvoldoende mate worden nagekomen. Zonder goede data op basis van een eenduidige registratie is het onmogelijk om de uitvoering van het RGT in beeld te brengen, laat staan een antwoord te geven op het behalen van door de deelnemers gestelde doelen. Een gedegen registratie is daarmee een kritische succesfactor voor het RGT. Inmiddels zijn de eerste verbetermaatregelen hiervoor binnen de lijnorganisatie opgestart. Via monitoring zal deze verbetering verder worden gevolgd en waar nodig bijgestuurd. Voor de aansturing vanuit de lijn wordt aanbevolen te gaan werken met heldere meetbare doelen, die per 1 januari 2020 kunnen gaan gelden, zoals:

- Bij minimaal 95% van de checklisten is het zaaknummer gekoppeld aan DC;
- Bij minimaal 95% van de milieulocaties waar een of meerdere overtredingen worden geconstateerd is voorzien van de bijbehorende LHS beoordeling in de checklist;
- Bij minimaal 95% van de milieulocaties waar een of meerdere overtredingen zijn geconstateerd is een hercontrole als zaak opgevoerd in het LOS.

Aanbeveling 9 : Zorg voor authentieke milieulocaties in het zaaksysteem.
Een belemmering binnen de huidige programmering wordt veroorzaakt door het niet op orde zijn van ons locatiebestand. Vanuit het project Locatiebestand op orde wordt op basis van een plan van aanpak gezorgd voor het verder wegwerken (er is al een deel opgeschoond) van dubbele milieulocaties, milieulocaties zonder verdere inhoud en milieulocaties waarvan bekend is dat zij inmiddels niet meer actief zijn. Dit wordt in de eerste helft van 2020 uitgevoerd, waardoor de programmering van het RGT voor 2021 beter kan worden uitgevoerd.

Aanbeveling 10: Voorzie iedere milieulocatie in LOS van de bijbehorende SBI-activiteit.
De registratie van de SBI-activiteit bij een milieulocatie in ons zaaksysteem is randvoorwaarde voor het kunnen bepalen binnen welke subbranche de betreffende milieulocatie hoort en meedraait in het systeem van RGT. Bij circa 7000 van de milieulocaties is dit veld leeg of kent een waarde die te algemeen is om de locatie toe te kunnen wijzen aan een subbranche binnen de risicomatrix. In de eerste helft van 2020 zal het bepalen van de juiste SBI-activiteit binnen deze deelverzameling projectmatig worden uitgevoerd binnen het project Locatiebestand op orde. Voor de programmering in 2021 zal dit naar verwachting voor een groot deel opgelost zijn.

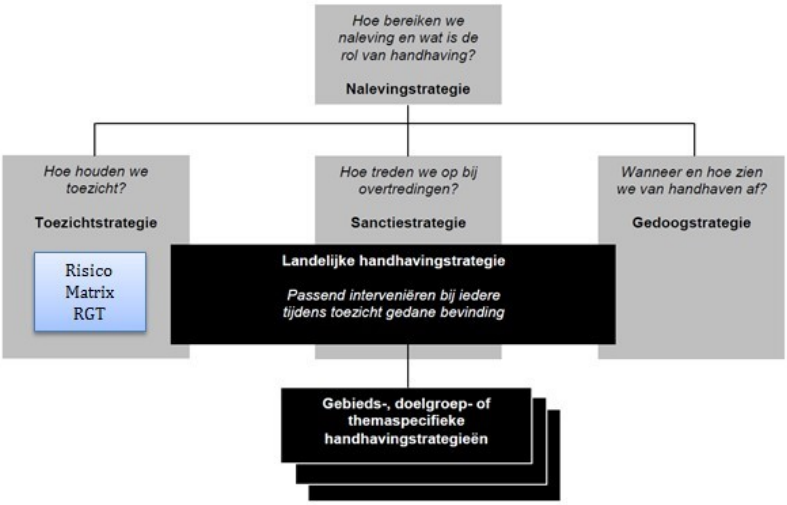
Aanbeveling 11: Stem de inrichting/registratie van de zaakafhandeling in LOS af op de monitoringswensen. Het onderzoek van Ynformed geeft ook aanleiding om na te gaan of de huidige inrichting van het zaakgericht werken en registreren wel past bij de uitgangspunten van het RGT om juist de resultaten en inzet in beeld te brengen die nodig is geweest om de naleving bij de bedrijven te realiseren. Het gaat dan niet alleen om de inzet in uren, maar ook om de te onderscheiden handhavingsstappen: eerste controle, hercontrole, vooraankondiging, besluit handhaving, toepassing strafrecht, etc. Ook de registratie van klachten verdient in dit kader aandacht, aangezien de klachtenregistratie betrokken is bij de analyse van het nalevingscijfer. Dat betekent dat alle klachten in het LOS geregistreerd moeten worden. Het is van belang te starten met een check of de gewenste informatie op een andere wijze vanuit ons zaaksysteem kan worden gegeneerd. Het oppakken van deze aanbeveling is tevens afhankelijk van de informatiebehoefte van onze deelnemers.

4.4 Maak de nalevingstrategie compleet

Het werken op basis van de risicomatrix en haar uitgangspunten is feitelijk het invulling geven aan een nieuwe toezichtstrategie. In figuur 6 wordt dit op basis van de nalevingsstrategie in beeld gebracht.

Aanbeveling 12 : Bepaal de wijze van doelgroepanalyse en de bijbehorende verschillende vormen van toezicht.
Op het moment dat de naleving in beeld is gebracht is het van belang te analyseren wat de achterliggende redenen zijn voor de niet-naleving om vervolgens daaruit een set van toezichtsvormen de meest geschikte toezichtsvorm voor het stimuleren van de naleving aan te koppelen. Instrumenten voor de doelgroepenanalyse zijn bijvoorbeeld de tafel van 11 en de InterventieKompas (het CCV). Voorbeelden van vormen van toezicht zijn bijvoorbeeld voorlichting, een zelfcontrole, een thematische controle, een verdiepende administratieve controle of hercontroles en handhaving. Door deze stappen uit te werken kan het toezicht vervolgens effectiever georganiseerd worden en in de uitwerking van de brancheplannen worden meegenomen..

Figuur 6 : De nalevingsstrategie en de positie van de risicomatrix daarin



Aanbeveling 13: Ontwikkel een risicomatrix voor de IPPC-locaties en voer deze in.
Voor de milieulocaties met een IPPC-installatie gelden specifiek gestelde bezoekfrequenties vanuit de Mor, die betrekking hebben op het individuele bedrijf in plaats van een branche. Deze bezoekfrequentie moet gebaseerd zijn op de aangewezen indicatoren:

- De mogelijke milieurisico's;
- Het naleefgedrag;
- De aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsystem.

Dat maakt het onmogelijk om deze groep binnen de matrix af te wegen en vraagt om maatwerk. Zorg voor de implementatie met aandacht voor registratie op de benoemde indicatoren, zodat deze inzetbaar is voor de programmering vanaf 2021.

Aanbeveling 14 : Gebruik de mate van naleving op locatieniveau binnen de toezichtstrategie. Bij het interviewen van de bestuurders is in circa 50% van de gesprekken nadrukkelijk al de wens aangegeven om het RGT verder uit te werken op het niveau van de milieulocatie. De risicomatrix is momenteel georiënteerd op de benoemde subbranches. Als de mate van naleving in beeld is gebracht op locatieniveau is er vervolgens een verdieping van het effectgericht werken mogelijk:

- De wijze van het bepalen van de steekproeven is nu gebaseerd op willekeur maar kan dan op basis van mate van naleving plaatsvinden.
- Bij het inplannen van controlebezoeken van de milieulocaties van een hoog geprioriteerde branche kunnen de milieulocaties met een goede naleving uitgefilterd worden, waardoor weer tijd overblijft om milieulocaties van andere branches te bezoeken.
- Binnen de subbranches behorend bij de procesindustrie komen slechts enkele grote bedrijven per subbranche voor. Bij deze veelal grote bedrijven wordt ook al gewerkt met locatie toegesneden toezichtsplannen. Een uitwerking op locatieniveau is daarom voor deze categorie nu al wenselijk. Een overweging zou kunnen zijn om deze bedrijven vervolgens volledig te monitoren op locatieniveau en niet meer op brancheniveau.

Randvoorwaarde voor deze uitbouw is een succesvolle registratie op brancheniveau.

Aanbeveling 15 : Omschrijf de wijze van samenwerking met onze ketenpartners binnen de systematiek van RGT en betrek hierbij de wijze van gebruik van Inspectieview milieu.

Deze uniforme beschrijving kan vervolgens weer worden gebruikt bij de uitwerking van brancheplannen. Binnen Inspectieview Milieu kan bij een locatie worden nagegaan in hoeverre onze ketenpartners bij de betreffende locatie toezicht hebben uitgevoerd en wat daar de resultaten van zijn. Zo kunnen onze aangesloten ketenpartners ook informatie ophalen over onze controleresultaten. Hoewel we als dienst zijn aangesloten op Inspectieview Milieu is het gebruik daarvan nog niet eenduidig geïmplementeerd in de uitvoering van het toezicht en de handhaving.

4.5 Ontwikkel de risicomatrix door

Aanbeveling 16: Blijf kritisch op het functioneren van de risicomatrix bij de verdere doorontwikkeling van het RGT.

Met de risicomatrix is een eerste stevige aanzet gegeven om risicogericht te kunnen gaan werken. Het is van belang dat deze matrix een goede opbouw kent om op basis van data de juiste conclusies te kunnen stellen. Juist bij de doorontwikkeling is een kritische blik hierop van belang om te komen tot een beproefd model waarop onze deelnemers en onze toezichthouders kunnen vertrouwen.

Aanbeveling 17 : Test de werking van de draaiknop binnen de matrix uit.

De matrix is uitgerust met een extra draaiknop die bedoeld is om tijdens het programmajaar bij te sturen, waardoor transparant wordt gemaakt hoe de bijsturing plaatsvindt en welk effect (vrijkomen van beschikbare uren) het vervolgens heeft. Het is aan te bevelen een dergelijke situatie te simuleren om zo na te gaan of de knop in de praktijk werkt.

Aanbeveling 18 : Onderzoek een verdere uitbouw van de risicomatrix met onderdelen behorend bij de Omgevingswet.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het toetsingskader meer integraal en breder en kunnen mogelijk ook andere aspecten betrokken worden bij de effect-kans-risico-beoordeling binnen de matrix. Voorbeelden hiervan zijn natuur (Provincie Drenthe) en gezondheid (GGD).

Aanbeveling 19 : Maak de risicomatrix sluitend voor de aanwezige subbranches in Drenthe.

Het onderzoek op naleving van Ynformed heeft aan het licht gebracht dat niet alle aanwezige subbranches in de risicomatrix zijn ondergebracht. Dit geldt voor 43 subbranches, die in totaal ca. 650 milieulocaties vertegenwoordigen. Deze 650 milieulocaties zullen dus ook ondergebracht en beoordeeld moeten gaan worden in de risicomatrix via een subbranche.

Aanbeveling 20: Maak de branche-indeling van de risicomatrix eenduidig.

Het onderzoek van Ynformed geeft weer dat milieulocaties met daaraan gekoppeld een bepaalde SBIactiviteit kunnen vallen onder meerdere subbranches binnen de risicomatrix. Gekozen is vervolgens om ze in beide groepen mee te nemen in de analyse. Het is wenselijk om de inrichting meer eenduidig te maken zodat een SBI-activiteit bij 1 subbranche wordt betrokken in de analyse en monitoring

Aanbeveling 21: Bepaal of bij de evaluatie van het programmajaar de beoordeling van de matrix alleen het naleefgedrag moet worden bijgewerkt of dat ook de andere indicatoren opnieuw moeten worden beschouwd. Doel van het inzetten van de risicomatrix is om juist daar toezicht te houden waar de risico's het grootst zijn. Wat betekent dat voor het actueel houden van de matrix? Beweegt de matrix in voldoende mate mee op basis van nieuwe resultaten? Kan worden volstaan met het bijwerken van het nalevingscijfer of dienen alle indicatoren opnieuw beschouwd te worden? Hebben de indicaoren de juiste weging binnen de risicomatrix? Zo is het wenselijk om de indicator Ondermijning kritisch te bekijken. Het Bor zegt hierover in art. 7.2 lid 5 : *Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de wet en de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hen is opgedragen.* Uit dit artikel is af te leiden dat ondermijning, voor zover het gaat om milieucriminaliteit een plek zou moeten hebben in de matrix, maar daarmee lijkt de grens voor het meenemen in de matrix vanuit het wettelijk kader bereikt. Het oppakken van ondermijning is een taak voor het bevoegde gezag, het OM en politie.

4.6 Professionaliseer de monitoring, registratie en evaluatie

Aanbeveling 22: Maak gebruik van de handreiking: Effecten van toezicht en handhaving meten, 2011, van het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV).
In deze handreiking wordt de gehele toezicht cyclus behandeld en kan daarmee een bijdrage leveren bij het met voldoende kwaliteit vormgeven van het meten van effecten.

Aanbeveling 23: Betrek de mate van naleving van de vergunningplichtige locaties in het nalevingscijfer. De huidige matrix bevat een nalevingscijfer die gebaseerd is op de naleving op basis van het LOS en de naleving op basis van DC. De checklisten van DC zijn gebaseerd op de voorschriften van het
Activiteitenbesluit. In DC wordt ook gelijk de beoordeling in het kader van de LHS vastgelegd. Het toezien op de voorschriften van een vergunning werkt echter niet via DC (uitgezonderd de agrarische bedrijven). Daardoor zijn de vergunningplichtige milieulocaties in het nalevingscijfer niet goed vertegenwoordigd. Dat geldt dus ook voor cijfers die betrekking hebben op de registratie van de LHS. Een vergunningplicht betekent al snel dat er een groter risico voor de fysieke leefomgeving geldt dan bij een meldingsplichtige milieulocatie. Er zal gezocht moeten worden naar een manier van registreren waarbij ook de vergunningplichtige milieulocaties evenredig vertegenwoordigd zijn in het nalevingscijfer en de LHSmonitoring.

Aanbeveling 24: Standaardiseer de opbouw van de brancheplannen.
De risicomatrix wordt als basis gebruikt bij de verdere uitwerking van het toezicht per subbranche. De kernvragen die de basis vormen voor ieder brancheplan in 2020 zijn:

1. Wat zijn de bepalende indicatoren voor het risico op milieueffect;
2. Hoe sterk speelt ondermijning mee en op welke wijze;
3. Hoe sterk speelt de bestuurlijk/maatschappelijk impact mee en op welke wijze;
4. Hoe moet bovenstaande doorwerken in de bijbehorende checklisten voor het RGT en de steekproef.

Bij het volledig doorlopen van een programmajaar zullen de brancheplannen ook de evaluatieresultaten gaan betrekken. Na volledige doorontwikkeling vormt het brancheplan het transparante kader waarin de beoordeling van de risicomatrix wordt gekoppeld aan de uitvoeringsresultaten. Vervolgens geeft het inzicht in de analyse welke toezichtsvorm voor het betreffende onderdeel het meest effectief is om de naleving te bevorderen. Deze inzet kan ook betekenen dat een aanvullende inzet vanuit een specialisme gewenst is, of dat er eerst een stuk opleiding nodig is.

Aanbeveling 25: Overweeg een registratie van de activiteiten vanuit het toekomstige Bal bij de milieulocaties om aan te sluiten bij het centraal zetten van de activiteiten binnen de Omgevingswet.
Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) behorend bij de omgevingswet geeft per benoemde deelactiviteit voorschriften tot naleving. Het begrip inrichting verdwijnt en de activiteit wordt centraal gezet. Door deze activiteiten te gaan koppelen aan de milieulocaties ontstaat uiteindelijk de mogelijkheid om op een thematisch niveau (deelactiviteit) te analyseren en te programmeren.

Interessant wordt het als de ingediende meldingen waarin de gemelde activiteiten worden opgesomd automatisch zouden kunnen worden ingelezen in het LOS.
Kanttekening: DC is momenteel al op deelactiviteit ingericht en biedt derhalve al mogelijkheden op het gebied van analyse voor naleving. Programmering op basis van een bepaalde deelactiviteit is met gebruik van DC niet mogelijk

Aanbeveling 26: Heroverweeg de wijze waarop het cijfer van de naleving is opgebouwd.
Ynformed heeft in samenwerking met de RUD een systematiek gebruikt voor het bepalen van het naleefgedrag. Deze is gebaseerd op twee analyses, een vanuit DC en een vanuit ons zaaksysteem met daar aan vast een berekeningssystematiek. Op het moment dat de indicatoren voor de monitoring en de inrichting van de zaakafhandeling in LOS helder zijn, is het aan te bevelen om nogmaals stil te staan bij de wijze van berekenen. De bepaling van het naleefgedrag dient zo eenvoudig mogelijk te zijn, waardoor we in staat zijn om dergelijke analyses op eigen kracht te verrichten.

Aanbeveling 27 : Betrek de brancheorganisaties in Drenthe bij de brancheplannen en bij de resultaten aan het eind van het jaar (evaluatie).
Het actief betrekken van een vertegenwoordiging vanuit de branches past goed bij het verder professionaliseren van het RGT.

4.7 Risicogericht werken verder uitrollen binnen de uitvoering van onze kerntaken

Aanbeveling 28: Werk het risicogericht toezicht voor asbest en bodemtoezicht verder uit.
Uit een eerste verkenning is geconstateerd dat ook voor het toezicht op asbest en het bodemtoezicht een vorm van risicogericht toezicht kan worden ontwikkeld. Door dit verder uit te werken is het ook voor deze vormen van toezicht mogelijk om op basis van een transparante risico-inschatting en bijbehorende keuzes het toezicht meer te richten op de elementen/milieulocaties waar de risico's het grootst zijn.

Aanbeveling 29: Ontwikkel een risicomatrix om risicogericht werken onderdeel te laten zijn van de kerntaken van Omgevingsdienst Drenthe.
Het is raadzaam om te onderzoeken of risicogericht werken een mogelijkheid is voor de overige kerntaken van de Omgevingsdienst Drenthe. Deze kerntaken zijn belegd bij de teams Advies, Bodem, Juridisch en Vergunningverlening. Aan de hand van een risicomatrix kunnen prioriteiten voor Vergunningverlening worden vastgesteld. Een voorbeeld hiervan zijn de vergunningaanvragen en meldingen, waarbij het niet naleven van de voorschriften leidt (of kan leiden) tot grote schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur. Deze worden intensiever behandeld dan vergunningaanvragen en meldingen waarbij dit minder is. Met een vergunningenstrategie wordt gestreefd om te komen tot een integrale vergunningverlening die op een efficiënte en gestructureerde wijze vorm wordt gegeven. Ook de kwaliteit van onderzoeksrapporten die bij de teams Bodem en Advies binnen komen is verschillend en is afhankelijk van de kwaliteit van het onderzoeksbureau. Door de focus en inzet te leggen op de rapporten van de onderzoeksbureaus, waarvan bekend is dat de kwaliteit van de rapporten veelal onvoldoende is, wordt invulling gegeven aan risicogericht werken. Bovenliggend effect is dat de opstellers van slechte vergunningaanvragen en onderzoeksrapporten meer aandacht krijgen en dat de kwalitatief goede beloond worden met minder aandacht. Kortom "Doen wat nodig is!". Aanbevolen wordt om in 2020 de mogelijkheden van risico gericht werken verder te onderzoeken en wanneer mogelijk te verankeren in beleid.

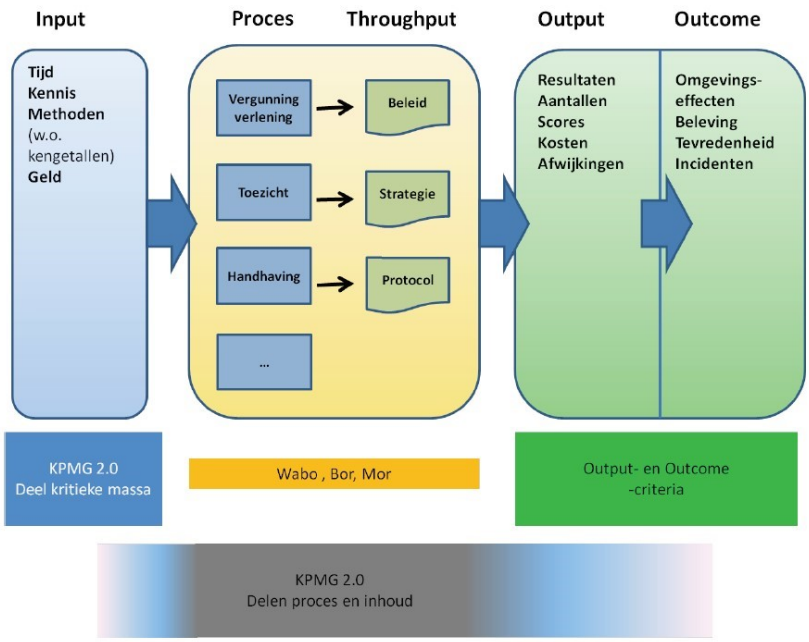
5 Van output naar outcome

5.1 Het kwaliteitsmodel

Al ruim voor de oprichting van de RUD Drenthe werd er op basis van de gesloten package deal (juni 2009) nagedacht over de ontwikkeling van outcomecriteria. In de package deal hebben het ministerie van VROM, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG afspraken gemaakt over de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van VROM-taken. De kwaliteitsverbetering gebeurt enerzijds door het formuleren van kwaliteitscriteria en anderzijds door het oprichten van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).

Op 1 november 2010 resulteerde dit in de publicatie Eindrapport Output en Outcome gerichte kwaliteitscriteria, van BMC in opdracht van de VNG/IPO/VROM. Dit rapport vormt samen met de Handleiding implementatie output- & outcomecriteria (2012, VNG) een mooi vertrekpunt om het meten van outcomeresultaten ter hand te nemen.

Figuur 7 : lineair proces model (bron BMC, Eindrapport output en outcomegerichte kwaliteitscriteria)



Illustratie 3: weergave bestaande criteria in een lineair procesmodel

De term outcome is gerelateerd aan het procesmodel, waarin de 5 verschillende invalshoeken wat betreft het leveren van de beoogde kwaliteit in afhankelijkheid met elkaar staan weergegeven. De figuur is inmiddels al wel wat verouderd wat betreft de grondslag van de criteria.. Zo zijn de procescriteria inmiddels opgenomen in wet (Wabo, Bor en Mor). Wat betreft de kritieke massa is inmiddels een Kwaliteitscriteria 2.2 geldig, die zich toespitst op de kritieke massa nodig binnen een organisatie. In het kort worden de verschillende termen hieronder toegelicht.

Input: Is de organisatie voldoende deskundig, is zij berekend op de taken die zij moeten uitvoeren, is de transparantie goed geborgd? Wat is kwaliteit van de organisatie als geheel? Wat moeten wij hiervoor doen en wat hebben we nodig? Wat is de inzet? Hoeveel uren wordt er besteed, worden de uren geleverd, blijven deze binnen het budget? Hoe wordt de inzet bepaald voor de VTH-taken?

Throughput: Hoe is het verloop van de processen waarbinnen producten en diensten tot stand komen? Bijvoorbeeld: Op welke wijze worden de bedrijven geselecteerd voor de jaarprogrammering? Hoe wordt een milieucontrole uitgevoerd? Wat is de responstijd op klachten? Wat is de gemiddelde doorlooptijd van de afhandeling van een vergunningaanvraag en van een verzoek tot handhaving?

Output: Wat is er te zeggen over de realisatie en kwaliteit van vooraf afgesproken producten en diensten? Deze worden in de regel uitgedrukt in kwantitatieve eenheden die aan bepaalde specificaties (zoals kwaliteitseisen) voldoen.

Outcome: De omgevingskwaliteit. Wat is het maatschappelijk effect van onze wijze van uitvoering van onze VTH-taken op basis van het vastgestelde beleid? Wat krijgen we als reactie vanuit de leefomgeving? Is dit te relateren aan onze uitvoering?

Uit werkconferenties en consultaties van bestuurders blijkt dat er vooral behoefte is aan output- en outcomecriteria op het gebied van:
• Dienstverlening;
• Uitvoeringskwaliteit;
• Veiligheid;
• Financiën;
• Duurzaamheid.
Met de komst van de Omgevingswet zou daar bijvoorbeeld nog gezondheid bij kunnen komen.

In de onderstaande tabel zijn een aantal voorbeelden van outcomecriteria opgenomen. In de voorbeelden is terug te zien dat het vaak nodig is om over een langere periode (meer programmajaren) heen te kijken.

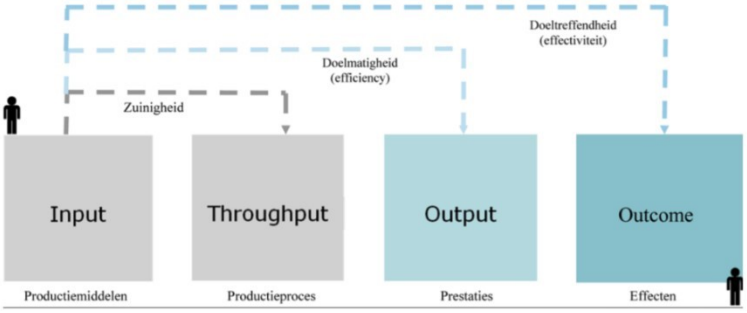
Tabel 2 : voorbeelden indicatoren bij het meten van een maatschappelijk gewenst effect

Maatschappelijke effect / criterium	indicator
Veiligheid bij risicovolle milieulocaties	Tendens van aantal overtredingen op veiligheidsvoorschriften bij milieulocaties binnen de subbranches die hoog scoren op risico's veiligheid
Veiligheid bij risicovolle milieulocaties	Belevingsonderzoek omwonenden
Veiligheid bij de bedrijven	Tendens in het aantal calamiteiten en ongewone voorvallen
Goede naleving op stikstof emissie	Tendens van aantal overtredingen op emissiebepalende voorschriften bij de verschillende subbranches van intensieve veehouderij, of Tendens in de verhouding van het aantal veehouderijen waarbij de naleving op emissiebeperkende voorschriften bij de eerste controle in orde is of De tendens in het aandeel emissiebeperkende stallen binnen de intensieve veehouderij
Mate van tijdigheid besluitvorming	Het aantal aanspraken in het kader van de Wet Dwangsom
Mate van grip op hinder veroorzakende milieulocaties	Tendens in het aantal handhavingsverzoeken
Bijdrage aan de omgevingskwaliteit	Bijvoorbeeld de CO2 –reductie binnen een branche Tendens van aantal geluidsklachten bij terugkomende evenementen
Klanttevredenheid w.b. dienstverlening (burgers, bedrijven, belanghebbenden)	Klanttevredenheid is in feite een samengestelde outcome. Het is samengesteld uit alle aspecten die de klant meeweegt in de beoordeling. Tevredenheidsonderzoek. Als indicator.

5.2 Draagt het RGT bij aan een schone en veilige fysieke leefomgeving?

Het antwoord op die vraag zal gezocht moeten worden binnen de fysieke leefomgeving zelf, wat laat deze zien? Het leggen van relaties tussen het uitvoerings- en handhavingsbeleid en de ontwikkelingen binnen de fysieke leefomgeving is echter allesbehalve gemakkelijk. Toch is het van belang dat er een antwoord wordt gegeven en kennis wordt opgedaan met betrekking tot de vraag of het gevoerde beleid bijdraagt en zo ja in welke mate het bijdraagt aan het maatschappelijke effect.

Het maatschappelijke effect op het gevoerde beleid betreft de outcome van het gevoerde beleid en geeft inzicht in de doeltreffendheid van het gevoerde beleid (figuur 7).



Figuur 8 : De onderliggende relaties bij input, throughput, output en outcome

Het aantonen van een relatie met maatschappelijke effecten is feitelijk een wetenschappelijke exercitie, waarin meerdere variabelen een rol kunnen spelen (want er zijn meer redenen te bedenken dan het RGT bij het optreden van een bepaald maatschappelijk effect, zoals het schoner worden van de bodem). Al eerder is de handreiking*: Effecten van toezicht en handhaving meten, 2011, van het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV*) aanbevolen. Het benoemen van werkbare en meetbare indicatoren behorend bij de effecten vraagt de nodige aandacht en uitwerking, waarbij de kracht ligt in de eenvoud.

5.3 Stel het ontwikkelen van outcomegericht werken uit tot de realisatie van RGT 2.0

Uit de scriptieonderzoek over risicogericht toezicht bij de RUD Drenthe van R. Feiken (Van Hall Larenstein jan. 2019) in opdracht van de Omgevingsdienst Drenthe blijkt dat andere omgevingsdiensten ook nog niet/nauwelijks gebruik maken van outcome meting en –sturing. Of en hoe we hier in Drenthe mee verdergaan is in eerste instantie aan onze deelnemers.

Aanbeveling 30: Ontwikkel en standaardiseer in 2023 (na doorontwikkeling van het RGT naar RGT 2.0) enkele gewenste outcomedoelstellingen met bijbehorende genormeerde indicatoren en gebruik hierbij de kennis en ervaring vanuit andere omgevingsdiensten.

Om te komen tot de beoogde outputresultaten (de genormeerde doelstellingen) is het van belang dat het RGT op het gebied van input, throughput en output verder wordt ontwikkeld. In de voorgaande hoofdstukken is de hoeveelheid werk geschetst die nodig is om het RGT tot een professionele toezicht strategie te laten uitgroeien.

Om vervolgens antwoord te krijgen op de vraag welk maatschappelijk effect wordt bereikt met het RGT is het van belang dat het RGT:

1. binnen de organisatie volledig is geïmplementeerd.
   In termen van het kwaliteitsmodel gaat het dan om de succesvolle samenhang tussen input en throughput en bijbehorende outputcriteria. Bij de invoering van het RGT worden alle stappen binnen de big-8 geraakt en ligt het daardoor voor de hand om het RGT eerst te voorzien van een doorontwikkeld professioneel fundament, waarvoor een ontwikkeltraject van 3 jaar is geadviseerd.
2. minimaal 1 programmajaar het RGT op het beoogd doorontwikkelde niveau is gevolgd.

Dit is nodig omdat het meten van het outcome-effect gerelateerd is aan de gevolgde werkwijze. Zolang het RGT verandert via doorontwikkeling levert dit extra ruis bij de interpretatie van outcomeresultaten.

Uiteindelijk is het mogelijk om op basis van de gemeten outcome-effecten het gevoerde beleid bij te sturen, waarmee de mijlpaal sturing op outcome wordt gehaald.

Bijlagen

Bijlage I: De risicomatrix in detail

6.1 De bouwstenen van de matrix

De risicomatrix (zie figuur 1) is opgebouwd uit de volgende bouwstenen: branches en de indicatoren milieu-effect, maatschappelijke en bestuurlijke impact, ondermijning en naleving. In deze bijlage wordt de werking in detailniveau verder toegelicht.

Figuur 1 : De beoordeling van 3 subbranches in de Drentse risicomatrix

SBI-omschrijving	IPPC (ja/nee)	SBI-code	effect milieu	effect ondermijning	Effect Maatschappelijke en Bestuurlijke impact	Gemiddeld effect	kans milieueffecten	kans ondermijning	Kans Maatschappelijke en Bestuurlijke impact	Gemiddelde kans	Risico milieueffecten	risico ondermijning	Risico Maatschappelijke en Bestuurlijke impact	Naleving	Gemiddeld risico	Draaiknop	Gemiddelde na draaiknop	Voorgestelde prioriteit
A ex		382, 231	3,5	2,0	3,8	3,1	4,4	1,5	3,4	3,1	4,0	1,8	3,6	1,9	2,8	2,8	2,8	prioriteit 1
Vi G Vu		381	2,7	1,7	3,2	2,5	2,6	1,6	2,0	2,1	2,6	1,6	2,6	3,0	2,5	2,5	2,5	prioriteit 2
Re Sr		19202	2,6	2,0	2,6	2,4	2,8	1,5	2,6	2,3	2,7	1,8	2,6	1,9	2,2	2,2	2,2	prioriteit 2

6.1.1 De indeling in branches

Binnen de branches is gekozen voor een hoofdindeling van 6 groepen. Deze hoofdindeling wordt tevens gehanteerd binnen de teams toezicht als het gaat om de verdeling in taken en rollen behorend bij de uitvoering van het toezicht binnen deze hoofdgroepen. De volgende hoofdgroepen zijn onderscheiden:

1. Agrarisch
2. Groothandel, bouw, metaal en mobiliteit
3. Afval, sloop, asbest
4. Gebouwen en het Midden en Kleinbedrijf (MKB)
5. Procestechniek industrie (excl. BRZO)
6. Restgroep

De verscheidenheid van de bedrijven die voorkomen binnen deze hoofdgroepen is dermate groot dat de gemiddelde waarden geen betekenis kennen bij de risico-inschatting. Deze vindt plaats op de onderliggende branchegroepen. De keuze in onderverdeling is gebaseerd op een inschatting van overlappende activiteiten en risico's binnen deze branches.

Tabel 1 : de indeling van branches binnen de risicomatrix

Hoofdbranches	Aantal subbranches
Agrarisch	12
Groothandel, bouw, metaal en mobiliteit	18
Afval, sloop, asbest	7
Gebouwen en het Midden en Kleinbedrijf (MKB)	19
Procestechniek industrie (excl. BRZO)	27
Totaal beoordeelde branches binnen matrix	**83**

Voor de hoofdbranche Procestechniek industrie komt het voor dat er slechts één of enkele grote bedrijven vallen onder een benoemde subbranche. Dit is belangrijk in het kader van de interpretatie van bijvoorbeeld de mate van naleving. De mate van naleving heeft hier dan een betekenis op locatieniveau en geen betekenis op brancheniveau.

Ons zaaksysteem: SBI-branches
In ons zaaksysteem zijn de branches gedefinieerd op basis van de standaardbedrijfsindeling (SBI) behorend bij de VNG publicatie Bedrijven en milieuzonering 2009. Het gebruik van deze bron is uitgangspunt geweest bij de toepassing van de Drentse Maat. Voor iedere milieulocatie binnen het zaaksysteem behoort de bijbehorende SBI-branche geregistreerd te zijn.

Een subbranche kan een verzameling zijn van verschillende SBI-branches, maar soms zijn ze ook gelijk aan elkaar. In de matrix is de relatie tussen een branchegroep in de matrix en de bijbehorende SBI-codes van ons zaaksysteem aangegeven, waarmee de link naar de bijbehorende milieulocaties binnen het zaaksysteem is gelegd.

Voorbeeld van een verzameling van verschillende SBI-branches :
Branchegroep uit de matrix : Restaurants, cafetaria's, snackbars, ijssalons met eigen ijsbereiding, viskramen e.d., Cateringbedrijven, kantines, hotels en pensions, Casino's, amusementshalen, Kampeerterreinen, vakantiecentra, e.d. (met keuken) Bijbehorende SBI-branches : 9 branches

Voorbeeld van een branchegroep uit de risicomatrix die gelijk is aan een SBI-branche : -
Tankstations zonder LPG

Toezicht op basis van checklisten per branche
Bij het uitvoeren van het toezicht op bedrijfsactiviteiten die opgenomen zijn in het Activiteitenbesluit wordt gebruik gemaakt van Digitale checklisten.nl. De checklisten die worden gebruikt zijn eveneens gebaseerd op een branche indeling. Bij de indeling die hier gehanteerd is aangesloten bij de indeling van de risicomatrix. De bijbehorende milieulocaties zijn via de geregistreerde SBI-branche hier aan gekoppeld. Binnen deze checklisten wordt afhankelijk van de aanwezige activiteiten binnen een milieulocatie verder maatwerk toegepast.

6.1.2 Milieu-effect

De indicator milieu-effect is een gemiddeld cijfer. Per branche is voor 8 milieuthema's beoordeeld hoe groot de milieu-effecten kunnen zijn bij niet naleving van de regels. Vertrekpunt bij de keuze van de thema's was de VNG-publicatie Bedrijven en milieuzonering.
Bij het scoren zijn alle toezichthouders betrokken geweest. De werkwijze vond plaats door per subbranche een beoordeling te geven voor de verschillende milieuthema's. Bij een duidelijk uiteenlopende score werden degenen die het hoogst en het laagst hadden gescoord gevraagd om hun beoordeling te motiveren. Vervolgens volgde er een tweede ronde van scoren. Van die score werd vervolgens het gemiddelde genomen.

Deze achterliggende beoordeling is weer van belang op het moment dat binnen een brancheplan de uitwerking plaatsvindt op welke thema's het toezicht zich moet richten en op welke wijze dit het meest effectief kan plaatsvinden.

Hoofdbranche	SBI-omschrijving	IPPC (jaar/nee)	Afvalbeheer	Energiebesparing	Lucht (emissies	Geur	Water (afvalwaterlozing en)	Geluid	(externe) Veiligheid	Bodem	gemiddelde milieueffecten	kans milieueffecten
	Branchtotaal		**1,5**	**2,2**	**2,7**	**2,5**	**2,9**	**1,8**	**1,8**	**2,3**	**2,2**	**2,3**
			1,5	2,0	1,1	0,9	3,8	2,0	2,4	2,4	2,0	2,4

Figuur 2 : screenshot van de onderliggende beoordeling van de indicator Milieu-effect

Naast het milieueffect per branche is ook de kans op het ontstaan van een milieueffect op basis van dezelfde werkwijze ingeschat.

6.1.3 Ondermijning

Naast milieu-effecten wordt in deze matrix ook aandacht gevraagd voor mogelijke relaties die bestaan tussen de brancheactiviteiten en criminele activiteiten. Dit wordt met de term ondermijning aangeduid.
Het gaat hierbij om de potentie op het verweven van de onderwereld met de bovenwereld. Milieucriminaliteit staat op de derde plaats in de ondermijningsladder binnen een subbranche. Om dit verschijnsel goed te kunnen betrekken binnen de matrix is onder andere gebruik gemaakt van de kennis van het RIEC (regionaal informatie- en expertise centrum).

Bij onze bestuurders bestaat er een concrete behoefte om de RUD Drenthe te betrekken bij het formuleren en uitvoeren van ondermijningsbeleid. Binnen ondermijning wordt onderscheid gemaakt tussen:

- het effect van ondermijning;
- de kans op het ontstaan van ondermijning.

De beoordeling per branche is uitgevoerd door de functionarissen bij de gemeenten die belast zijn met de openbare orde en veiligheid, die hier voor hun werkgebied het beste zicht op hebben. In een aantal gevallen is door afwezigheid van de AOV-er de gemiddelde score genomen van de deelnemers binnen dezelfde regio.

De beoordeling heeft plaatsgevonden per deelnemer, waardoor rekening is gehouden met de bestaande verschillen per branche op dit aspect tussen onze deelnemers.

ONDERMIJNING Hoofdbranche	SBI-omschrijving	SBI-code	Effect Provincie Drenthe	Kans Provincie Drenthe	Effect Emmen	Kans Emmen	Effect Borger-Odoorn	Kans Borger-Odoorn	Effect Coevorden	Kans Coevorden	Gemiddelde effect ZO Drenthe + prov.	Gemiddelde kans ZO Drenthe + prov.
	branchetotaal		**1,6**	**1,9**	**3,0**	**2,6**	**2,4**	**1,8**	**2,4**	**1,9**	2,4	2,1
		011, 012, 013, 021, 022, 024	2,0	2,0	4,0	3,0	4,0	3,0	4,0	3,0	3,5	2,8

Figuur 3: screenshot van de onderliggende beoordeling van de indicator Ondermijning

6.1.4 Maatschappelijke en bestuurlijke impact

De derde indicator heeft betrekking op de mate waarop de branche een maatschappelijke en/of bestuurlijke impact kent. De beoordeling op dit onderdeel is verricht door de accounthouder per deelnemer.

Net als bij milieu-effecten en ondermijning is ook hier onderscheid gemaakt tussen: - De mate van bestuurlijke en/of maatschappelijke impact; - de kans op het ontstaan van een dergelijke impact.

MAATSCHAPPELIJKE EN BESTUURLIJKE IMPACT Hoofdbranche	SBI-omschrijving	Effect Noordenveld	Kans Noordenveld	Effect Tynaarlo	Kans Tynaarlo	Effect Aa en Hunze	Kans Aa en Hunze	Gemiddelde effect Noord Drenthe	Gemiddelde kans Noord Drenthe
[redacted]	**branchetotaal**	2,3	2,1	2,0	1,9	2,0	1,5	1,8	1,6
[redacted]	Akkerbouw, fruitteelt (bedrijfsgebouwen) en bosbouw	2,5	1,5	3,0	2,5	2,0	1,5	2,1	1,6

Figuur 4: screenshot van de onderliggende beoordeling van Maatschappelijke en bestuurlijke impact

6.1.5 Bepalen van risico's

Op basis van de beoordelingen op kans en het effect is het risico bepaald per bovengenoemde indicator.

6.1.6 Naleving

In tegenstelling tot de voorgaande indicatoren is de mate van naleving niet gebaseerd op een ervaringsinschatting, maar op een data-analyse. Deze data-analyse is uitgevoerd door het bureau Ynformed. Het onderzoek kent twee analyse-sporen:

- Naleefgedrag op basis van de registratie binnen Digitalechecklisten.nl; - Naleefgedrag op basis van ons zaaksysteem.

Per analyse wordt per branche een waarderingscijfer toegekend. Het gemiddelde hiervan is het eindcijfer wat in de matrix wordt toegepast. De exacte wijze van totstandkoming van de cijfers wordt in bijlage 2 behandeld.

Met deze data-analyse wordt beoogd op een objectieve wijze inzicht te krijgen in de naleving van de regels door de verschillende branches. Het onderzoek van Ynformed toont echter ook aan dat de cijfers nog met diverse kanttekeningen zijn omgeven. Veel data bleek onbruikbaar. Belangrijkste oorzaken hierbij zijn :

- Niet iedere locatie is voorzien van de vereiste SBI-branche
- De registratie voor zaakafhandeling en Digitalechecklisten door de medewerker komt niet overeen met de daarbij behorende werkafspraken
- De wijze van de huidige inrichting van ons zaaksysteem geeft belemmeringen in de analysemogelijkheden

In hoofdstuk 6 zijn deze belemmeringen vertaald als kritische succesfactoren voor doorontwikkeling

Naleving : gemiddelde van de naleving uit het LOS en de milieuscore naleefgedrag uit DC

Hoofdbranche	SBI-omschrijving	IPPC (ja/nee)	SBI-code	**naleving**	**milieuscore naleefgedrag**	Gemiddelde naleefscore
[redacted]	**Branchtotaal**			2,6	3,8	3,2
	[redacted]		011, 012, 013, 021, 022, 024	2,5	3,0	2,8

Figuur 5: screenshot onderliggende beoordeling van de indicator naleving

6.1.7 Het gemiddelde risico

Het gemiddeld risico bestaat uit het gemiddelde van de risico's op milieu-effecten, ondermijning en maatschappelijke/bestuurlijke impact en de geanalyseerde mate van naleving.

6.1.8 De draaiknop

De draaiknop heeft als doel om bij gewijzigde inzichten (en niet ingecalculeerde gebeurtenissen) binnen het programmajaar op een transparante wijze bij te sturen, om vervolgens met de bijgestelde focus de uitvoering weer ter hand te nemen. Deze knop zal bij de verdere ontwikkeling van het RGT worden getoetst op de beoogde werking en op basis van deze resultaten worden bijgesteld.

6.1.9 De wijze van prioritering

De toewijzing van de prioritering is gebaseerd op de volgende classificering van het gemiddelde risico (na eventueel gebruik van de draaiknop) :

prioriteit	Gemiddelde risico (na gebruik draaiknop)
1	>=2,55
2	2,05 t/m 2,55
3	1,45 t/m 2,05
4	1,45 t/m 0,95
5	<= 0,95

Bij de totstandkoming van de prioritering is uiteindelijk afgeweken van de risicomatrix van het CCV. Dit had te maken met een sterk ongelijke verdeling van de subbranches over de prioriteitsklassen. De uitkomsten waren tevens niet in lijn met wat op basis van ervaring verwacht kon worden als eindresultaat. De systematiek is vervolgens aangepast totdat de bepaling een beeld gaf die overeenkwam met ons verwachtingspatroon.

Bijlage II: Data-analyse naleefgedrag Omgevingsdienst Drenthe door Ynformed

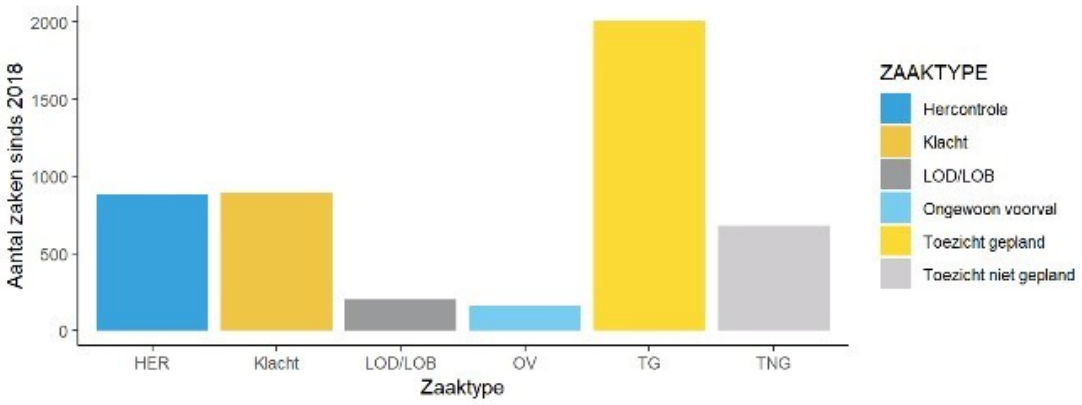
Ynformed
30 augustus, 2019

Inleiding

Deze rapportage geeft inzicht in het naleefgedrag van bedrijven binnen Drenthe op het gebied van de geldende milieu wet- en regelgeving. Dit naleefgedrag is gebaseerd op de uitgevoerde inspecties door de Omgevingsdienst Drenthe sinds 2018. Het belangrijkste doel van de rapportage is om het naleefgedrag per branche inzichtelijk te maken. Samen met de vastgestelde prioritering per branche kan deze informatie bijdragen aan meer informatie- en risicogestuurde manier van toezicht houden. De rapportage is opgesplitst in twee onderdelen: 'Naleving' en 'Datakwaliteit & totstandkoming'. Onder naleving worden de afzonderlijke resultaten op basis van het zaaksysteem en Digitale Checklisten teruggekoppeld. Onder het hoofdstuk ''Datakwaliteit & totstandkoming' staat een nadere toelichting over de gebruikte databronnen en de stappen die genomen zijn. Hierbij wordt vooral uitgelicht wat de tekortkomingen zijn in de huidige beschikbare bronnen en wat er nodig is om in de toekomst meer inzicht over het naleefgedrag per branche te kunnen verkrijgen.

Zaken per branche

We hebben het naleefgedrag per branche samengevat door te kijken naar alle uitgevoerde zaken sinds 2018. In de grafiek hieronder is weergegeven welke zaaktypen hierbij onderscheiden worden en hoe vaak die voorkwamen sinds 2018:



Klachten: gegrond/ongegrond

Van alle klachten die binnenkomen wordt vastgesteld of de klacht gegrond of ongegrond is. In totaal zijn er sinds 2018 783 meldingen van klachten aangemaakt in het zaaksysteem (zaken). In dezelfde periode zijn 484 digitale checklisten ingevuld m.b.t de behandeling van een klacht. Van die checklisten zijn er 371 te koppelen aan zaaknummer (77%). De tabel hieronder laat zien wat de verhouding is tussen gegronde en ongegronde klachten:

Antwoord	Aantal
klacht gegrond	169
klacht ongegrond	154
n.v.t.	139
niet ingevuld	79

Naleefgedrag Zaaksysteem
Hieronder is per branche weergeven hoe vaak de verschillende zaaktypen zijn aangemaakt en in welke naleefscore dit resulteert. Allereerst is een overzicht weergegeven met een gemiddelde naleefscore per hoofdbranche, gevolgd door een overzicht van alle subbranches. Op de overige tabbladen zijn de hoofdbranches uitgesplitst met de bijbehorende subbranches. De zoekfunctie in de tabel kan gebruikt worden om gericht naar een bepaalde branche te zoeken. Door op een van de kolomnamen te staan kan de tabel gerangschikt worden op naleefscore.

Naleefscore
De naleefscore is als volgt berekend (zie tabblad 'Totstandkoming' onderin dit document):
- Aan een VLOD/LOD wordt 5 punten toegekend.
- Aan een Hercontrole wordt 2 punten toegekend.
- Aan een klacht wordt 0.5 punt toegekend.

Per branche worden deze punten bij elkaar opgeteld en gedeeld door het totaal aantal zaken.

Hoofdbranches | Agrarisch | Afval/sloop en asbest | Gebouwen en MKB | Groothandel, bouw metaal en mobiliteit | Proces, techniek & industrie | 'Onbekend'

HOOFDBRANCHE	Naleefscore
agrarisch	3.7
groothandel, bouw, metaal en mobiliteit	3.3
proces, techniek/industrie (excl. brzo)	3.0
afval/sloop en asbest	2.9
gebouwen en mkb	2.9
onbekend	2.9

Overzicht per subbranche:

100 resultaten weergeven Zoeken:

Branche	Zaken totaal	TG	TNG	LOD/LOB	HER	Klacht	OV	Naleefscore
aanhangwagen-, opleggerfabrieken, auto-onderdelenfabrieken, tankreservoirbouwbedrijven, carrosseriefabrieken	9	5	0	0	4	0	0	2.6
aardolie- en gaswinning	4	3	0	0	0	1	0	1.2
afvalverwerkingsbedrijven	61	17	10	2	8	7	17	1.9
akker-en/of tuinbouw in combinatie met het fokken en houden van dieren (niet intensief)	10	4	1	1	4	0	0	3.4

Tot standkoming :

Naleefscores Zaaksysteem

Gebruikte data
Alle zaken die zijn aangemaakt vanaf 2018 dienen als uitgangspunt om het naleefgedrag per branche te bepalen. Op basis van de volgende stappen (in hoofdlijnen) is een dataset totstandgekomen waarover we een naleefscore per branche hebben berekend:
1. Filteren van alle zaken op de juiste zaaktypen vanaf 2018.
2. Koppelen van een SBI-betekenis (uit tabel met unieke inrichtingen/locaties) aan een zaak op basis van het zaaknummer.
3. Koppelen van een adres (uit tabel met adressen/locaties) aan inrichtingen-tabel op basis van het instelling-id.

4. Koppelen van een SBI-betekenis (uit tabel met unieke inrichtingen/locaties) aan een zaak op basis van samengesteld adres.
5. Hercategoriseren/samenvoegen van verschillende SBI-betekenissen om subbranches gelijk te maken aan de geformuleerde susbbranches in de Risicomatrix van het RUD.
6. Extraheren/samenvatten van het aantal zaaktypen per branche.
7. Berekenen naleefscores.

Berekening naleefscore
De naleefscore is gebaseerd op het aantal keer dat bepaalde zaaktypes voorkomen per branche sinds 2018. Hierbij hebben we gekeken naar de volgende zaaktypen met tussen haakjes het aantal punten dat we toekennen per keer dat het zaaktype voorkomt in een branche:

- VLOD/LOD (5 punten)
- Hercontroles (2 punten)
- Klachten (0.5 punt)

De berekening (per branche) is als volgt:
Naleefgedrag = (Aantal VLOD/LOD x 5) + (aantal hercontroles x 2) + (aantal klachten x 0.5) / Totaal aantal zaken

Deze score hebben we vervolgens op basis van de hoogste en laagste waardes geschaald op een getal van 1 tot 5.

Doordat we per instelling in veel gevallen niet kunnen terugredeneren welke zaaktypen elkaar opvolgen was het niet mogelijk om te bepalen of er sprake was van een directe of indirecte VLOD/LOD en of deze succesvol werden opgevolgd. Dit hebben we daarom buiten beschouwing gelaten.
Daarnaast hebben we ervoor gekozen om alle klachtmeldingen per branche mee te wegen en hierbij niet slechts te kijken naar de gegronde klachten. De reden hiervoor is dat de we Digitale Checklisten nodig hebben om te zien of een klacht (on)gegrond is. Doordat die koppeling matig is, weten we van het merendeel van de klachten niet of deze gegrond of ongegrond zijn. Op basis van de data weten we wel dat ongeveer de helft van alle klachten in Digitale Checklisten als gegrond worden beoordeeld. Daarom hebben we besloten om alle klachten voor een half punt mee te wegen (in plaats van 1 punt per gegronde klacht) in de totstandkoming van de naleefscore.

Milieuscores Digitale Checklisten

Gebruikte data
Alle digitale checklisten die zijn aangemaakt vanaf 2018 dienen als uitgangspunt om de milieuscore per branche te bepalen. Op basis van de volgende stappen (in hoofdlijnen) is een dataset totstandgekomen waarover we de milieuscore per branche hebben berekend:

1. Filteren van de checklisten sinds 2018 op relevante categorieën op basis van een Excel-overzicht van het RUD.
2. Koppelen van een hoofdbranche aan een checklist-categorie op basis van hetzelfde Exceloverzicht
3. Koppelen van de SBI-betekenis (uit bovenstaande omschreven dataset uit het zaaksysteem) aan de checklisten op basis van het zaaknummer.
4. Koppelen van een SBI-betekenis aan de overgebleven (niet te koppelen) checklisten op basis van het samengestelde adres.
5. Filteren van de relevante-checklist vragen op basis van de checklist id's.
6. Extraheren van het aantal (overschreven) overtredingen uit de tabel met relevante checklistvragen.
7. Berekenen van de milieuscores per branche.

Berekening milieuscore
Een vraag in Digitale Checklisten kent een prioriteit van 1 t/m 4. Hierbij is een overtreding op een vraag met prioriteit 4 gecategoriseerd als zwaarste categorie overtreding. Op basis van de deze

prioritering per vraag is van alle overtredingen (nee + overschreven nee) de gemiddelde prioriteit genomen om de gemiddelde zwaarte van de overtredingen te bepalen.
Een overtreding in eerste instantie met 'nee' is beantwoord. Dus ook de vragen die in een later stadium (bijvoorbeeld bij een hercontrole) zijn overschreven met een 'ja'. Open vragen en vragen die zijn ingevuld met n.v.t. zijn buiten beschouwing gelaten. De milieuscore per branche is als volgt berekend:
Gemiddelde zwaarte van overtreding = gemiddelde prioriteit van alle overtredingen: getal tussen 1 en 4 Percentage overtredingen = (aantal overtredingen / aantal vragen) x 100 Milieuscore = Gemiddelde zwaarte overtredingen x Percentage overtredingen
Deze score hebben we vervolgens op basis van de hoogste en laagste waardes geschaald op een getal van 1 tot 5. Hierbij wordt dus rekening gehouden met het relatieve aantal overtredingen en de zwaarte van de overtredingen.

Datakwaliteit

Op deze pagina wordt de datakwaliteit uitgelicht van de bronnen die gebruikt zijn bij het maken van de rapportage. We maken hierbij een onderscheid tussen het zaaksysteem en Digitale Checklisten. In het zaaksyteem staan alle aangemaakte zaken met bijbehorende zaaktypen. In de Digitale Checklisten staat de terugkoppeling op deze zaken.

Zaaksysteem (LOS)
In het zaaksysteem worden alle zaken met bijbehorende zaaktypen geregistreerd. Sinds 2018 zijn er 4334 unieke zaken geregistreerd (uitgaande van relevante zaaktypen voor rapportage). Helaas ontbreken de SBI-gegevens in zakentabel. Om het naleefgedrag per branche te kunnen bepalen is het noodzakelijk dat de SBI-gegevens hieraan gekoppeld worden. Deze SBI-gegevens kunnen opgehaald worden vanuit de tabel met 'unieke locaties/inrichtingen' op basis van een gemeenschappelijk locatie-id (inst-id in onderstaande tabel) of een samengesteld adres (straatnaam + postcode). Voor 80 procent van de zaken kan de SBIbetekenis eraan gekoppeld worden door een match op locatie-id. Van de overgebleven zaken kan er nog eens 24 procent gekoppeld worden op basis van het samengesteld adres.

Onderstaande tabel laat zien wat de uiteindelijke dekking is van verschillende relevant velden uit het zaaksysteem:

Dekking waardevelden:

VRAAG	NIET_INGEVULD	INGEVULD	PERCENTAGE_INGEVULD
ZAAKNUMMER	0	4720	100.0
ZAAKTYPE	0	4720	100.0
SAMENGESTELD_ADRES	296	4424	93.7
INST_ID	479	4241	89.9
NAAM_INRICHTING	607	4113	87.1
SBI_BETEKENIS	636	4084	86.5
LAT	845	3875	82.1
LON	845	3875	82.1

Issues en opmerkelijk

- Het is onduidelijk welk adres (correspondentie, object of vestigings) er wordt ingevuld in de zakentabel.
- 275 van de 4334 uitgevoerde zaken valt onder meerdere branches. In de rapportage worden deze zaken bij alle gekoppelde branches meegenomen Aan 73 zaken zijn meerdere adressen gekoppeld. 45 zaken kennen meer dan 1 instelling-id.

VLOD vaak niet te achterhalen

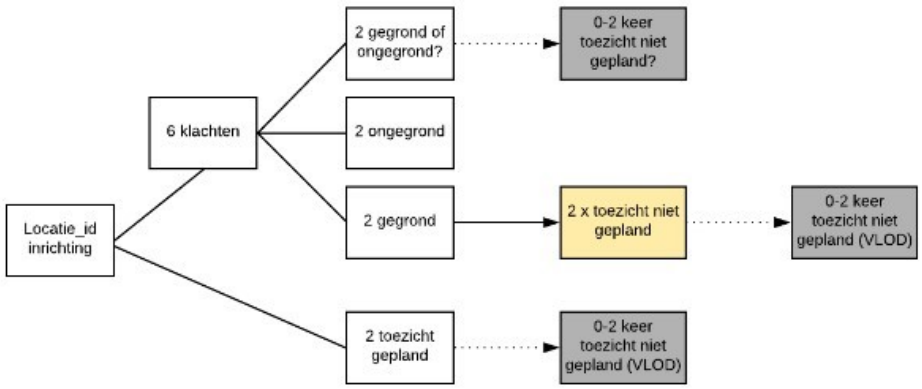
Het is niet te achterhalen in hoeveel gevallen er sprake is van een VLOD (zowel direct als indirect). Dit is geen zaaktype in het LOS. We weten dat een VLOD opgevolgd wordt door een niet gepland toezicht. Aangezien een niet gepland toezicht wel een zaaktype is kan je tot op zekere hoogte terugredeneren in hoeveel gevallen sprake was van een VLOD. Bijvoorbeeld door te kijken hoeveel ongeplande inspecties er plaatsvonden na een gepland toezicht of een klachtmelding.
Het probleem is echter dat het in veel gevallen niet te achterhalen is welke zaken met elkaar in verband staan (elkaar opvolgen). Onderstaand voorbeeld laat dit zien. Hierbij weten dat we er 4 keer een ongepland toezicht heeft plaatsgevonden op een locatie, maar kunnen we niet achterhalen hoe vaak het hier een VLOD betrof. De verschillende scenario's laten zien dat er sprake kan zijn maximaal 2 VLOD's, maar het ook kan dat er geen enkele VLOD aan te pas kwam.
Daarnaast ontbreken er van sommige zaken locatie-id's of adressen, waardoor er zaken kunnen missen als je groepeert per unieke locatie. Oftewel het is geen waterdichte oplossing om op locatie-id logische terug te redeneren hoe vaak er een VLOD heeft plaatsgevonden.
Het ontbreken van een overkoepelend ID waaronder opeenvolgende zaken vallen, mist hiervoor en zou de beste oplossing zijn om dit te achterhalen. Dan zouden we bijvoorbeeld weten welke ongeplande inspecties volgen op een klacht of op een reguliere inspectie.

Voorbeeld: 4x toezicht niet gepland op een locatie

Regels:
- 2x toezicht niet gepland na gegronde klacht = VLOD
- 1x toezicht niet gepland na reguliere inspectie = VLOD
- Gegronde klacht leidt automatischt tot 1x toezicht ongepland

Mogelijke aantal VLODS op basis van mogelijke combinaties:

- 0 VLODS: 4 gegronde klachten
- 1 VLOD: 3 gegronde klachten, waarvan 1 leidt tot VLOD. of 3 gegronde klachten icm 1 VLOD na gepland toezicht.
- 2 VLODS: 2 gegronde klachten die beide leiden tot VLOD of 2 gegronde klachten icm 2x VLOD na gepland toezicht.



Digitale Checklisten

- Checklisten worden overschreven na een opvolgende zaak.
- Bij slechts 47 % van alle checklisten sinds 2018 is een zaaknummer vermeld.
- Als gevolg daarvan is slechts 35% van de zaken te koppelen aan checklist op basis van een zaaknummer.
- Koppeling op samengesteld adres is lastig omdat je niet weet welke checklist bij welke zaak hoort (in geval van eerdere zaken per inrichting)

Koppelen van branche aan Digitale Checklisten

- In totaal vielen 2944 van de 6328 checklisten onder een van de vijf hoofdbranches. In totaal bevatten deze 2944 checklisten 93821 vragen. Hiervan waren er 59565 (63%) te koppelen aan (minstens) één SBI-betekenis op basis van zaaknummer of samengesteld adres. Als gevolg hiervan is bij een groot deel van de digitale checklisten de subbranche onbekend (SBI-betekenis). We hebben de checklisten wel kunnen onderverdelen in 5 hoofdbranches op basis van de checklist categorie en een Excel schema met de bijbehorende hoofdbranches.
- Bij de terugkoppeling van het naleefgedrag bij Digitale checklisten nemen we het eerst ingevulde antwoord mee. In de praktijk komt het echter ook voor dat men een nieuwe

checklist aanmaakt bij een nieuwe zaak(bijvoorbeeld hercontrole). In dit geval worden zowel de resultaten van de eerste als de tweede controle meegenomen. Het is in de toekomst aan te raden om hier op een eenduidige manier mee om te gaan: ofwel het overschrijven van een bestaande checklist, ofwel een nieuwe checklist aanmaken.

Bijlage III: het wettelijke kader vanuit het Besluit omgevingsrecht (BOR)

§ 7.2. Procescriteria

Artikel 7.2. Uitvoerings- en handhavingsbeleid

1. De bestuursorganen die bevoegd gezag zijn en belast zijn met de bestuursrechtelijke uitvoering en handhaving van het bepaalde bij de wet en bij of krachtens de betrokken wetten en met het toezicht op de naleving door de onder hun gezag werkzame toezichthouders, stellen ieder voor zich voor de taken, niet zijnde de taken, bedoeld in het tweede lid, het uitvoerings- en handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen zij zichzelf stellen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten zij daartoe zullen uitvoeren. Voordat een document wordt vastgesteld wordt, indien nodig, onderling afgestemd. Het handhavingsbeleid wordt ook afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

2. De bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid, die deelnemen in een omgevingsdienst dragen er gezamenlijk zorg voor dat een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de taken, bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, wordt vastgesteld in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen de omgevingsdienst moet behalen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten daartoe door de omgevingsdienst worden uitgevoerd en stemmen dit, indien nodig, gezamenlijk af met andere bestuursorganen en met de organen die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving. Het handhavingsbeleid wordt vastgesteld in overeenstemming met het Openbaar Ministerie.

3. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid, bedoeld in het eerste en tweede lid, dient mede ter uitvoering van het bovenregionale handhavingsbeleid.

4. Het uitvoeringsbeleid is gebaseerd op toepasselijke algemeen verbindende voorschriften, beleidskaders en een analyse van inzichten, technieken en werkwijzen die gebruikt kunnen worden voor de uitvoering.

5. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de wet en de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hen is opgedragen.

6. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid geeft ten minste inzicht in:

a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste en tweede lid voorgenomen activiteiten;
b. de methodiek die de bestuursorganen gebruiken om te bepalen of de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen worden bereikt;
c. de daarin opgenomen objectieve criteria voor het beoordelen van aanvragen voor en beslissen over een omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen, en
d. de werkwijze bij vergunningverlening en het afhandelen van meldingen.

7. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in:

a. de afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden;
b. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen te bereiken;

c. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
d. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
e. de wijze waarop de bestuursorganen handelen na overtredingen die zijn begaan door of in naam van die bestuursorganen of van andere organen behorende tot de overheid.

8. De bestuursorganen, bedoeld in het eerste en tweede lid, bezien regelmatig maar in ieder geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, het op grond van het eerste en tweede lid vastgestelde beleid en passen dit in ieder geval bij gebleken noodzaak zo spoedig mogelijk aan.

9. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap geven kennis van het uitvoerings- en handhavingsbeleid aan de gemeenteraad en provinciale staten onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

Artikel 7.3. Uitvoeringsprogramma

1 De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, werken jaarlijks het uitvoerings- en handhavingsbeleid uit in een uitvoeringsprogramma voor de desbetreffende rechtspersoon waarin wordt aangegeven welke van de vastgestelde activiteiten zij het komende jaar zullen uitvoeren. Daarbij houden ze rekening met de krachtens die leden gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, zesde lid, onder a, gestelde prioriteiten.

2 De bestuursorganen stemmen het uitvoeringsprogramma af met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

3 De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, dragen zorg voor een uniform uitvoeringsprogramma voor de taken, bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdienst.

4 Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad, provinciale staten onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

Artikel 7.4. Uitvoeringsorganisatie

1 De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, richten hun organisaties zodanig in dat een goede uitvoering van het uitvoerings- en handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.2, en de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, gewaarborgd is.

2 De bestuursorganen dragen er in ieder geval zorg voor dat:
a. de personeelsformatie ten behoeve van de uitvoering en de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;
b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning voor zover deze betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, en categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.2a, van de wet of met de voorbereiding van beschikkingen als bedoeld in artikel 8.40a, eerste lid, van de Wet milieubeheer of het stellen van voorschriften als bedoeld in artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet worden belast met: 1°. het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet of de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot een inrichting, en
2°. het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sancties met betrekking tot een inrichting;

c. een krachtens de artikelen 5.10 of 5.11 van de wet aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet of de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot dezelfde inrichting;
d. e organisatie van de bestuursorganen en van de omgevingsdienst ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.

3 De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, dragen er tevens zorg voor dat:
a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake de
uitvoerings- en handhavingstaken van het bij of krachtens de wet of de betrokken wetten bepaalde en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sancties wordt vastgesteld;
b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig deze beschrijving.

Artikel 7.5. Borging van middelen

De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, dragen er zorg voor dat:
a. de voor het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen en de voor het uitvoeren van de daarin bedoelde activiteiten benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting van de desbetreffende rechtspersonen en van de omgevingsdienst worden gewaarborgd;
b. de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen, bedoeld onder a, inzichtelijk wordt gemaakt;
c. voor de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, eerste en derde lid, voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zo nodig worden aangevuld of de uitvoeringsprogramma's zo nodig worden aangepast.

Artikel 7.6. Monitoring

1 De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, bewaken de resultaten en de voortgang van: a. het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen;
b. de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, eerste en derde lid.

2 De bestuursorganen dragen zorg voor de registratie van gegevens die zijn verkregen in het kader van de uitvoering en handhaving.

Artikel 7.7. Rapportage

1 De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, rapporteren periodiek over: a. het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen;
b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in die leden, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, zesde lid, onder a;
c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, zevende lid, onder a.

2 De bestuursorganen evalueren jaarlijks of de activiteiten die zijn opgenomen in de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, eerste en derde lid, zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste en tweede lid, gestelde doelen.

3 Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap delen de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, mee aan de gemeenteraad, provinciale staten, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

§ 7.3. Inspectieview Milieu

Artikel 7.8. Verplichte aansluiting

Aan de verplichting, bedoeld in artikel 5.8, eerste lid, van de wet is in ieder geval voldaan, indien Onze Minister, Onze Minister van Veiligheid en Justitie en het algemeen bestuur van de omgevingsdiensten de gegevens die zij beheren in verband met de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, via het beveiligd digitaal systeem voor informatie-uitwisseling, voor de toepassing van dit besluit Inspectieview Milieu geheten, raadpleegbaar maken.

Preventiestrategie

De bijlage Preventiestrategie maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-strategie Drenthe 2022-2026.

Het doel van preventie is de naleving van regels vergroten. Het naleven van regels is niet altijd vanzelfsprekend. Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) beïnvloeden we het gedrag op een positieve manier. We vinden het belangrijk om duidelijk te maken welke regels er zijn, waarom ze er zijn en hoe we erop toezien. Met een goede inzet van communicatiemiddelen kunnen we het naleefgedrag aanzienlijk verbeteren. Pas als regels bekend zijn kunnen inwoners, bedrijven en instellingen deze bewust naleven. Natuurlijk blijft het wel primair de verantwoordelijkheid van de inwoner, ondernemer of instelling zelf om op de hoogte te zijn en blijven van regels. Vergunningverleners en toezichthouders zijn een belangrijke schakel tussen overheid, inwoners en bedrijven en spelen een grote rol in de verbetering van het naleefgedrag. Zij hebben rechtstreeks contact met de inwoners en bedrijven en kunnen regels uitleggen en toelichten. Ook de overige medewerkers hebben een belangrijke rol in contacten met inwoners en bedrijven.

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Preventieve instrumenten, worden eerder ingezet bij welwillend gedrag, maar kunnen ook bij calculerend gedrag bijdragen aan betere naleving. De RUD Drenthe zet voor haar VTH-taken de volgende preventieve instrumenten in:

- Eenvoudige en duidelijke regels

Voorschriften in een vergunning die de RUD Drenthe verleent zijn zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk opgesteld. Waardoor zo min mogelijk discussie over de interpretatie kan ontstaan. De RUD Drenthe probeert de voorschriften zo te formuleren dat iedereen ze snapt/begrijpt.

- Stimuleren vooroverleg

De RUD Drenthe stimuleert het indienen van een vooroverleg bij initiatieven of plannen voor het ontwikkelen van nieuwe activiteiten. Vooroverleg is een overleg tussen een initiatiefnemer en het bevoegd gezag (RUD Drenthe namens bevoegd gezag) die over toestemming voor de plannen gaat. Vooroverleg zorgt ervoor dat vooraf kan worden beoordeeld of een plan naar verwachting past binnen kaders en regels en welke voorschriften gaan gelden. De initiatiefnemer kan daar in een vroeg stadium rekening mee houden in zijn planvorming. Vooroverleg versnelt en stroomlijnt het vergunningenproces. Daarnaast beperkt het ook het aantal vergunningaanvragen dat buiten behandeling moet worden gesteld of geweigerd. Door het stimuleren van vooroverleg wordt door de RUD Drenthe invulling gegeven aan participatie.

- (integraal) Samenwerken

Er wordt zo veel mogelijk gezamenlijk en eenduidig opgetreden. Landelijke regels worden uniform toegepast. Lokale regels en voorschriften zijn zoveel mogelijk gelijk en afgestemd. Dit geeft duidelijkheid en zorgt voor meer begrip.

- Zorgen voor begrip

De RUD Drenthe laat in gesprekken de reden en achterliggende gedachte van regels weten. Iemand die weet en begrijpt waarom regels er zijn is eerder geneigd deze te accepteren en te volgen. Vergunningverleners en toezichthouders kennen de regels en de achterliggende gedachte en dragen deze gevraagd en ongevraagd uit.

- Handhaafbare regels

Regels zijn zo geformuleerd dat ze uitvoerbaar zijn. Ze zijn zo eenvoudig mogelijk te controleren. Bij het opstellen van regels of voorschriften wordt een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd door vergunningverlening, toezicht en handhaving.

- Zichtbaarheid toezicht en handhavingsactiviteiten

De RUD Drenthe laat zien dat er toezicht wordt gehouden en handhaaft als dat nodig is. Er wordt gecommuniceerd over toezicht- en handhavingsprioriteiten en grotere handhavingsprojecten. Het openbaar maken van toezichtresultaten op bedrijfsniveau is ook een preventiemiddel. Dit wordt terughoudend toegepast en eigenlijk alleen als dit wettelijk verplicht is (bijvoorbeeld cross compliance). Toezichthouders van de RUD Drenthe zijn regelmatig zichtbaar aanwezig in het veld. In jaarprogramma's en projectplannen worden preventie en communicatie standaard als instrument opgenomen.

- Informatie delen

Overheden en de RUD Drenthe delen onderling zo veel mogelijk informatie. Zo kunnen handhavingspartners risicogericht en informatiegestuurd toezicht houden en handhaven. Maar ook de handhaving efficiënter en effectiever inrichten. Informatie over een bedrijf, inwoner of instelling wordt zoveel mogelijk centraal opgeslagen en is raadpleegbaar voor overheden onderling, mits dit wettelijk is toegestaan.

- Maatschappelijke controle stimuleren

Buurtpreventie is een mooie vorm van sociale controle die kan bijdragen aan het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid. De RUD Drenthe wil dat de omgeving de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. Daarom zijn vergunningen en besluiten zoveel mogelijk digitaal in te zien. Daarnaast vraagt de RUD Drenthe klagers vooral (ook) om zelf in gesprek te gaan met de overlastgever om aan te geven dat ze overlast hebben. Dit draagt bij aan het onderling bespreekbaar maken van problemen. Wijkcoördinatoren, wijkmanagers, wijkagenten en Boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

- Informeren over (nieuwe) regels en processen

De RUD Drenthe communiceert actief over (nieuwe) regels en geeft voorlichting. Als een inwoner of ondernemer niet bekend is met de regels, dan weet die soms niet dat hij/zij in overtreding is. De RUD Drenthe houdt rekening met de doelgroep bij de keuze van een communicatiemiddel. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor het plaatsen van een bericht op een website waarmee je meer mensen bereikt of gerichtere communicatie via een geadresseerde brief.

Vergunningenstrategie

De bijlage Vergunningenstrategie maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-strategie Drenthe 2022-2026.

1. INLEIDING

Om te komen tot een kwalitatief goede beoordeling bij vergunningverlening en het behandelen van meldingen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- inwoners en bedrijven zijn verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige (conform indieningsvereisten) aanvragen/ meldingen. De RUD Drenthe, gemeenten en provincie houden zich bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel;
- vergunningen zijn afgestemd op de geldende wet- en regelgeving (landelijk, provinciaal en lokaal) alsmede op lokaal en provinciaal beleid;
- vergunningen zijn afgestemd op landelijke standaarden (zoals de Landelijke Redactie voor Standaardteksten voor de Omgevingsvergunning (LRSO), op gangbare en beproefde methodieken en op de eigen standaarden van de RUD Drenthe die, na consultatie door de deelnemers, worden/zijn ontwikkeld;
- vergunningen zijn duidelijk leesbaar, uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar;
- besluiten op vergunningaanvragen worden tijdig genomen, conform de wettelijke termijnen en conform specifieke afspraken met deelnemers;
- het proces dat wordt doorlopen is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar;
- advies wordt ingewonnen voor in ieder geval de aanvragen waar een advies van een ketenpartner wettelijk verplicht is.
- bij een meervoudige vergunningaanvraag worden de verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze behandeld;
- er vindt afstemming, coördinatie of contact plaats met het bevoegd gezag en andere bestuurs- of adviesorganen of belanghebbende derden.

We verstaan onder vergunningverlening: de taken in het kader van vergunningverlening die worden uitgevoerd door de RUD Drenthe.
Onder vergunningverlening vallen de volgende taken:

- Het voorbereiden van en het verlenen, weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning, geheel of gedeeltelijk voor de activiteit milieu;
- Het voorbereiden van en het nemen van besluiten en beschikkingen in kader van Wet bodembescherming Wbb;
- Het behandelen van een melding (enkele voorbeelden zijn melding Activiteitenbesluit, melding lozingen buiten inrichtingen, en melding mobiel puinbreken),
- Het besluiten over maatwerk en/of gelijkwaardigheid;
- Het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een MER (project m.e.r.-beoordeling).
- Verlenen van Ontheffing (Verboden, i.h.k.v. route gevaarlijke stoffen, geluidshinder)
- Verlenen vergunning ontbranden vuurwerk (Vuurwerkbesluit)
- Verlenen van overbrengingsvergunning, toestemming vervoer explosieven voor civiel gebruik.
- Het (integraal) adviseren op vergunningaanvragen van (ander) bevoegd gezag.

- Het opleveren van producten aan het bevoegd gezag voor archivering.

2. Integraal werken

De Wabo verplicht werken als 1- loket en een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van deze wetten en komt terug in wettelijke voorschriften over de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale omgevingsgerichte belangenafweging.

Ook de Omgevingswet heeft integraal werken en beoordelen als uitgangspunt. Het vooroverleg heeft hierin een belangrijke functie. Wel staat het een aanvrager vrij bepaalde activiteiten los aan te vragen.

Bij de uitvoering worden wetten en besluiten integraal benaderd. Dit betekent dat we plannen en initiatieven zo vroeg mogelijk integraal beoordelen. De betrokken bevoegde gezagen en RUD Drenthe werken gericht met elkaar samen voor een integrale en samenhangende besluitvorming.

Het belangrijkste instrument van integraal werken is casemanagement. Dit is een strategisch uitgangspunt en staat los van waar het binnen de organisatie ondergebracht is.

3. Uitvoeren vergunningverlening

De manier waarop invulling wordt gegeven aan vergunningverlening en casemanagement is sterk afhankelijk van het kader waarbinnen aanvragen worden beoordeeld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Omvang en aard van aangevraagde activiteiten (technische complexiteit);
- De specifieke omgeving waarin de activiteiten worden uitgevoerd (sociaal-maatschappelijke context).
- Daarnaast wordt de aanvrager beoordeeld op naleefgedrag en in sommige gevallen op integriteit volgens het Bibob beleid van de deelnemers.
- Het kader voor de bodem beschikkingen/BUS is de huidige Bodemnota, tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, als kader voor “maatwerk” voor provincie Drenthe en gemeente Emmen. De deelnemers hebben aangegeven dat er integraal Bodembeleid onder de Omgevingswet wenselijk is.

De indicatoren spelen bij vergunningverlening een belangrijke rol bij het formuleren van een bij de omgeving passend kader voor de activiteiten. De indicatoren zijn ook belangrijk bij het behandelen van meldingen, het verlenen van ontheffingen, het opstellen van maatwerkvoorschriften of bij toepassing van een gelijkwaardigheidsbepaling.

Zo kan een initiatief technisch inhoudelijk niet complex zijn voor wat betreft milieu-, bouw-, en brandveiligheid-voorschriften maar wel complex zijn voor wat betreft de sociale maatschappelijke context omdat er grote bezwaren zijn vanuit de omgeving. Dan speelt casemanagement een grote rol en is extra aandacht nodig voor zorgvuldige communicatie, overleg en/of samenwerking tussen het bevoegd gezag en de RUD Drenthe.

Technisch-inhoudelijke complexiteit

Elke vergunning bestaat uit een mix van standaard- en specifieke voorschriften. Als de technisch-inhoudelijke complexiteit van de specifieke situatie (de inrichting of activiteit in kwestie en/of het gebied waar de inrichting is gelegen of de activiteit plaatsvindt) klein is, ligt het accent vooral op standaardvoorschriften en minder op specifieke voorschriften. Omgekeerd ligt het accent vooral op specifieke voorschriften en minder op standaardvoorschriften als de technisch-inhoudelijke complexiteit van de situatie (inrichting, activiteit en/of omgeving) groot is.

Sociaal-maatschappelijke complexiteit

De omgeving wordt ingedeeld naar objectieve en subjectieve kwetsbaarheid. De typologie van de omgeving houdt de bepaling in of op relatief korte afstand sprake is van kwetsbare objecten. Dit is belangrijker naarmate de potentiële impact van een bedrijf groter is. Het gaat hier om de objectieve typering van de omgeving. Daarnaast moet worden geïnventariseerd of er sprake is van weerstand in de omgeving. Het kan zijn dat er veel klachten zijn of dat er een actiegroep actief is. Hier betreft het de subjectieve typering van de omgeving.

Wanneer de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de omgeving gering is, kan het proces van tot stand brengen van een vergunning rechttoe rechtaan zijn. Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de omgeving daarentegen groot is, ligt het totstandbrengingproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de betrokken inrichting of initiatiefnemer en diens voorgeschiedenis of economisch belang en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren.

In dit geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg en/of samenwerking is noodzakelijk tussen het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk) en bijvoorbeeld de omgevingsdienst, de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

NB: Hier ligt ook een link met de Landelijke Handhavingstrategie (LHS), waarin verschillende typen normadressaten worden onderscheiden (belanghebbende personen of organisaties en bedrijven waarvoor de regels gelden). Een vergelijkbare werkwijze is gebruikt in deze strategie, in de as sociaal-maatschappelijke complexiteit.

De beoordeling op sociaal-maatschappelijke complexiteit wordt bepaald via:

- Internet en andere open bronnen (bedrijf/naam aanvrager);
- Klachtenregistratie;
- De accounthouder;
- Personen met gebied specifieke kennis/branche kennis;
- Andere afdeling of overheid.

4. Basiswerkwijze voor vergunningverlening en afhandeling van meldingen

Er is een basiswerkwijze voor vergunningverlening en de afhandeling van meldingen. Bij de toedeling van gemeentelijke taken is het uitgangspunt dat het frontoffice is ondergebracht bij het bevoegd gezag en voor wat betreft de provinciale taken ligt dit bij de RUD Drenthe.

Het frontoffice is hiermee voor inwoners en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. In de backoffice bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke of provinciale disciplines en de omgevingsdiensten voor de taken ten aanzien van milieu (veiligheid, geluid, energie, lucht), bodem en asbest.

Het bevoegd gezag verzorgt van iedere aanvraag en melding:

- De registratie en intake van de klantvraag;
- Het bepalen van bevoegd gezag;
- Het onderzoek welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit;
- Het digitaliseren (met ontvangstbevestiging);
- Het casemanagement van de aanvraag;
- Het uitzetten bij behandelende dienst (ODG of RUD) en overige interne- en externe adviseurs, evenals bepalen van overlegvorm, zoals omgevingstafel;
- Het publiceren van aanvragen, (ontwerp)beschikkingen en meldingen;
- Het bewaken van termijnen van lopende procedures en de voortgang;
- Het aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
- De besluitvorming op aanvragen en na zienswijzen;
- Het archiveren van de melding, beschikking (analoog en digitaal) en alle relevante stukken;
- Het bijwerken van de gegevens om het inrichtingenbestand volledig te houden.
- De RUD Drenthe kan op verzoek van het bevoegd gezag een of meerdere van bovenstaande activiteiten uitvoeren.
- Het bewaken van termijnen van lopende procedures. Dit heeft betrekking op de enkelvoudige procedures.

De taken voor de RUD Drenthe zijn:

- Het toetsen van volledigheid en ontvankelijkheid op basis van indieningsvereisten en opstellen advies richting bevoegd gezag bij buiten behandeling laten;
- Het (vak)inhoudelijk toetsen aan alle relevante beoordelingskaders;
- Het uitvoeren van een handhaafbaarheidstoets;
- Het bewaken van de afgesproken (advies)termijnen aan het bevoegd gezag;
- Het opstellen van de (ontwerp)beschikking of het advies aan het bevoegd gezag.

De volgende procedures zijn mogelijk:

- Meldingen;
- Reguliere aanvraagprocedure;
- Uitgebreide aanvraagprocedure;
- Gefaseerde aanvraag (eerste fase en tweede fase).

Bij het besluiten op een vergunningaanvraag en het beoordelen van een melding volgen wij de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Awb en thans de Wabo (toekomst: de Omgevingswet).

Op meldingen volgt geen besluit. Bij de behandeling wordt inhoudelijk getoetst én beoordeeld of aanvullende onderzoeken noodzakelijk zijn. Indien op de algemeen geldende voorschriften aanvullende of concretere uitwerking van voorschriften nodig is voor het voorkomen van risico’s en/of voor een betere handhaafbaarheid, worden nadere voorwaarden (in geval van sloop) of maatwerkvoorschriften (in geval van milieu) opgelegd of een gelijkwaardigheidsbesluit genomen. Na beoordeling ontvangt de melder een bevestigingsbrief.

De basiswerkwijze voor het behandelen van een aanvraag/melding is vastgelegd in het zaak/registratiesysteem van de RUD Drenthe, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen. Voor de meest voorkomende correspondentie, (ontwerp) besluiten, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften zijn standaarden (LSRO) beschikbaar. Hierop wordt het vierogen-principe en juridische toetsing gehanteerd om de kwaliteit te borgen. Er wordt indien nodig een

opleveringscontrole gepland in samenspraak met toezichthouder die de handhaafbaarheidstoets heeft uitgevoerd. Voor voorschriften wordt gebruik gemaakt van een standaard voorschriftenpakket. Meldingen en besluiten worden (als de omgevingsdienst een mandaat heeft) ter kennisname aan het bevoegd gezag beschikbaar gesteld.

5. Ontvankelijkheid/volledigheid

Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De indieningsvereisten zijn landelijk geüniformeerd en toegeschreven op de verschillende categorieën van activiteiten. Het consequent toetsen op ontvankelijkheid voorkomt dat in het vervolg van het proces de toetsing niet (geheel) kan worden uitgevoerd. Als detailuitwerkingen ontbreken wordt wel alvast een inhoudelijke beoordeling van de overige stukken gemaakt. We verrichten een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen en meldingen. Voor de toetsing en beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen wordt gewerkt met checklists. Als de ontbrekende stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dat wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt dat zijn aanvraag buiten behandeling blijft, waartegen bezwaar kan worden ingediend. Bij een melding kan de melder erop gewezen worden dat, als de gegevens niet aangeleverd worden of onvolledig blijven, deze de activiteit niet kan uitvoeren. Tegen het niet óf onvolledig indienen van een melding of vergunningaanvraag kan handhavend worden opgetreden.

Wanneer er een risico bestaat dat door het verlenen van een vergunning strafbare feiten worden gefaciliteerd, of uit strafbare feiten verkregen geld benut gaat worden vindt er een Bibob-toets plaats. De situaties waarbij een Bibob-toets wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd in het Bibob-beleid van het bevoegd gezag.

6. Actuele vergunningen

Actuele omgevingsvergunningen dragen bij aan verlaging van de druk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele omgevingsvergunning met de laatste stand der techniek en kennis erin verwerkt is beter toetsbaar en handhaafbaar. De Wabo verplicht actualisatie van omgevings-vergunningen milieu. Dit geldt niet voor andere typen vergunningen.
De Europese Richtlijn Industriële Emissies verplicht daarnaast extra actualisatie van vergunningen van IPPC-installaties.

Een actualisatoets van een vergunningendossier vindt plaats als:

- Sprake is van nieuwe wet- en regelgeving waardoor vergunningen binnen een in de wet gestelde termijn aanpassing behoeven;
- Vergunningen ten minste eenmaal per tien 10 jaar te toetsen (en bij BRZO/RIE4 bedrijven eenmaal per 5 jaar) op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid;
- Als er een nieuwe vergunning wordt aangevraagd;
- Als vanuit toezicht is geconstateerd dat de vergunning niet meer actueel is en sprake is van ernstige overtreding van en tekortkomingen in de vergunning.

Bij de frequentie van toetsing wordt rekening gehouden met de omvang van emissies en aard van de risico’s.

In het kader van risicogericht vergunnen zal een nadere strategie worden opgesteld met betrekking tot de actualisatietoets van vergunningen.

7. Intrekken vergunningen

Vergunningen (niet zijnde Wet bodembescherming beschikkingen) met activiteiten die niet worden gebruikt, kunnen worden ingetrokken. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen in wetgeving.

Het laten voortbestaan van ongebruikte rechten uit vergunningen, is ongewenst omdat:

- Voorkomen moet worden dat (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige of andere inzichten over de fysieke leefomgeving doorkruist worden door vergunde, nog te realiseren of te slopen bouwwerken en het gebruik ervan;
- Het vanuit administratief oogpunt gewenst is dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie;
- Voorkomen van ongelijkheid in de verplichtingen voor bedrijven als gevolg van verouderde vergunningen en/of voorschriften.
- Het belang van omwonenden. Rechtszekerheid en duidelijkheid voor omwonenden. Opdat zij niet worden verrast met een ontwikkeling of activiteit op basis van een oude/ slapende vergunning. Waardoor geen rechtsmiddelen meer open staan.

We kunnen vergunningen intrekken als:

- Een vergunning op basis van onjuiste of onvolledige informatie verleend is;
- De aanvrager erom verzoekt;
- De aanvrager is overleden (bijvoorbeeld in APV-vergunningen);
- Het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten;
- Van de vergunning een bepaalde periode geen gebruik is gemaakt.

De wet bepaalt deels wanneer wij een vergunning mogen intrekken en deels is het gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevings-vergunningen milieu).

De RUD Drenthe adviseert (vooral bij veehouderijen) aan het bevoegd gezag tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu indien gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Het intrekken van een omgevingsvergunning heeft met betrekking tot stikstofemissie zin als ook een voor een locatie verleende vergunning Wet natuurbescherming wordt aangepast aan de gewijzigde situatie. Hiervoor is afstemming nodig tussen provincie Drenthe en de RUD Drenthe.

Toezichtstrategie (Risico Gestuurd Toezicht(RGT))

De bijlage Toezichtstrategie maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-strategie Drenthe 2022-2026.

We houden toezicht om het ontstaan van risico's voor de leefomgeving zo klein mogelijk te houden. We vinden het belangrijk om op dezelfde manier toezicht te houden in gelijke gevallen.
We bereiken hiermee:

- Transparantie;
- Professionaliteit;
- Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers, bedrijven en instellingen waarop we toezicht houden;
- Effectiviteit en efficiency bij uitvoering, zo kunnen we met zo min mogelijk inspanning en zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk bereiken.

Voorwaarde daarbij is wel dat regels eenduidig, correct, duidelijk en toepasbaar zijn op de (zelfde) situatie(s). De toezichtstrategie gaat over de werkwijze van het vaststellen van het toezichtprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding. Bij overtredingen reageren we volgens de Landelijke Handhaving Strategie (LHS). Vaak betekent dit dat we handhaven om te zorgen dat de overtreding stopt of zich niet herhaald.

Wanneer houden we toezicht?

We richten het toezicht op de meest risicovolle situaties: waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur (vrije veld controles). Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Dit is ook niet nodig, want niet alle situaties zijn even risicovol. Voor de evaluatie van toezicht, registreren we het uitgevoerde toezicht en het naleefbeeld (waarop is toezicht gehouden en de overtreding soorten). Zo kunnen we de output maar ook de outcome evalueren.

Naast toezicht hebben we ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, bijvoorbeeld communicatie en/of subsidiëring. Hier staat meer over in de preventiestrategie. Met een probleem- en risicoanalyses stellen we de prioriteiten voor toezicht.

Wat is toezicht?

De term toezicht wordt vaak zowel in brede als in enge zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met het woord handhaving. In enge zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. En het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.

Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren het toezicht uit. Een toezichthouder is een persoon namens het bevoegd gezag belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht voeren we een controle uit ook zonder dat we een overtreding vermoeden of daarvan weten. We kunnen een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen.

Samengevat: onder toezicht verstaan we het controleren of en in hoeverre burgers, bedrijven of instellingen regels naleven.

Integraal toezicht

We willen voorkomen dat burgers en bedrijven onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom stemmen we toezicht acties zoveel mogelijk af en voeren we als verschillende instanties of verschillende

onderdelen van instanties controles bij bedrijven of activiteiten zoveel mogelijk tegelijkertijd uit. Dan gaat het om gezamenlijk toezicht, signaaltoezicht of integraal toezicht.

Toezichtmethode

We houden toezicht op de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode. De keus voor de methode hangt onder andere af van:

- Kennis van regelgeving;
- Kosten en baten;
- Mate van acceptatie;
- Gezagsgetrouwheid doelgroep naar aanleiding van naleefgedrag.

Voor ons betekent de toezichtstrategie ook:

- Het krijgen van inzicht in het naleefgedrag en de motieven voor naleving;
- Het krijgen van inzicht door het samenbrengen van specifieke en gezamenlijke gegevens. Bijvoorbeeld om het effect van toezicht en handhaving te meten of om trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken. Met deze gegevens kunnen we onze strategie eventueel aanpassen.

Voor de doelgroep betekent dit:

- Heldere communicatie over het naleefgedrag en waar dat onvoldoende is en wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor doelgroep zelf);
- Inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- Kennis van algemene preventieve werking en kennis dat we toezicht houden en overtredingen opmerken;
- Kennis van wat de consequentie is van voortdurend niet naleven.

Voor de omgeving betekent dit:

- Vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd zijn. Preventief of repressief toezicht

We gebruiken 2 hoofdvormen van toezicht:

- Preventief toezicht: Dit zijn controles die we op basis van de risicomethodiek in de verschillende planningen opnemen. Uit de risicomethodiek volgt de controlefrequentie. Een preventieve controle is gepland en terugkerend.
- Repressief toezicht: Dit zijn controles met een specifieke aanleiding zoals signalen, klachten, handhavingsverzoeken, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles).

Vormen van toezicht

Bij preventieve en repressieve controles zetten we verschillende toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten in. De methode bevat de meest voor de hand liggende vorm van toezicht, de prioriteit of het thema.

Vormen van toezicht:

- Aangekondigd of onaangekondigd;
- Aspectcontroles (RGT-controles) of reguliere controles/steekproeven;
- Fysiek toezicht, zichtbare aanwezigheid of digitaal toezicht (n.a.v. corona!);
- Administratief toezicht;
- Opleveringscontroles;
- Gebiedsgerichte controles;
- Concerntoezicht (bijvoorbeeld op het compliance-systeem, werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een concern met meerdere vestigingen).
- Controles in projectvorm (bijvoorbeeld mobiele dieseltanks bij grootschalig grondverzet)

De meest geschikte toezichtvorm leggen we vast in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, in een projectplan, in een samenwerkingsprogramma of in een toezichtplan.

Klachten en ongewone voorvallen

In het uitvoeringsprogramma reserveren we ook uren voor niet gepland toezicht, dit zijn onder meer ongewone voorvallen en klachten. Ongewone voorvallen of klachten onderzoeken we altijd. We voeren een administratieve controle of een controle ter plaatse uit om te beoordelen of de klacht gegrond is. Als dat nodig is ondernemen we actie en informeren we de klager.

Toezicht bij gedogen

We houden actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig controleren we of de overwegingen van de beslissing om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. We kijken of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorwaarden naleeft. Zo niet, dan handhaven we volgens de gedoogstrategie.

De bijlage Gedoogstrategie maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-strategie Drenthe 2022-2026.

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding
1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1
Begrippen

Bijlage 2
Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) [1] voor de Wabo bestuurlijk 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 [2];
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

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

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

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

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

---

[1] Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013. [2] De Tijd is Rijp, juli 2008.

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten [2]. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven [3]. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht [4]. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM*. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

Positionering

Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

De term ‘handhavingstrategie’ drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

---

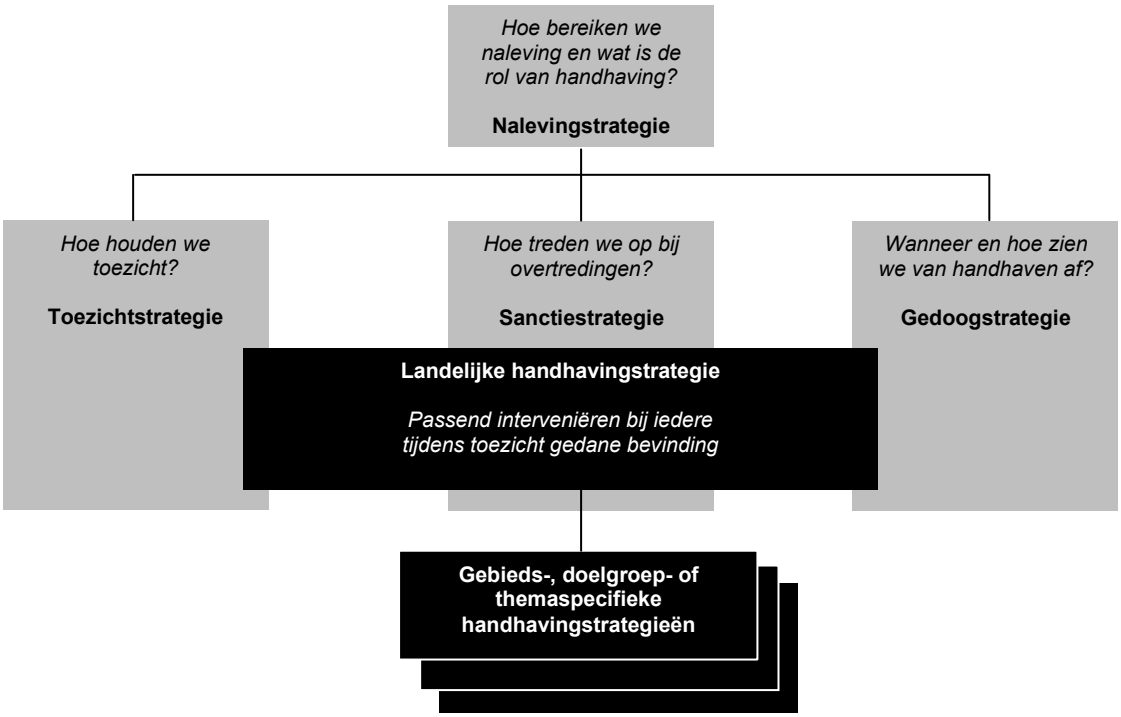
[2] Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo (‘Bestuursrechtelijke handhaving’) voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

[3] Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

[4] EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet [5].

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhavingstrategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten [6] is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

[5] Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.
[6] Vooralsnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden [7]. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet 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 handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

[7] Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste [8] kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven [9]. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

---

[8] Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

[9] Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. 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 interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, 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 voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:
1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1
Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2
De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

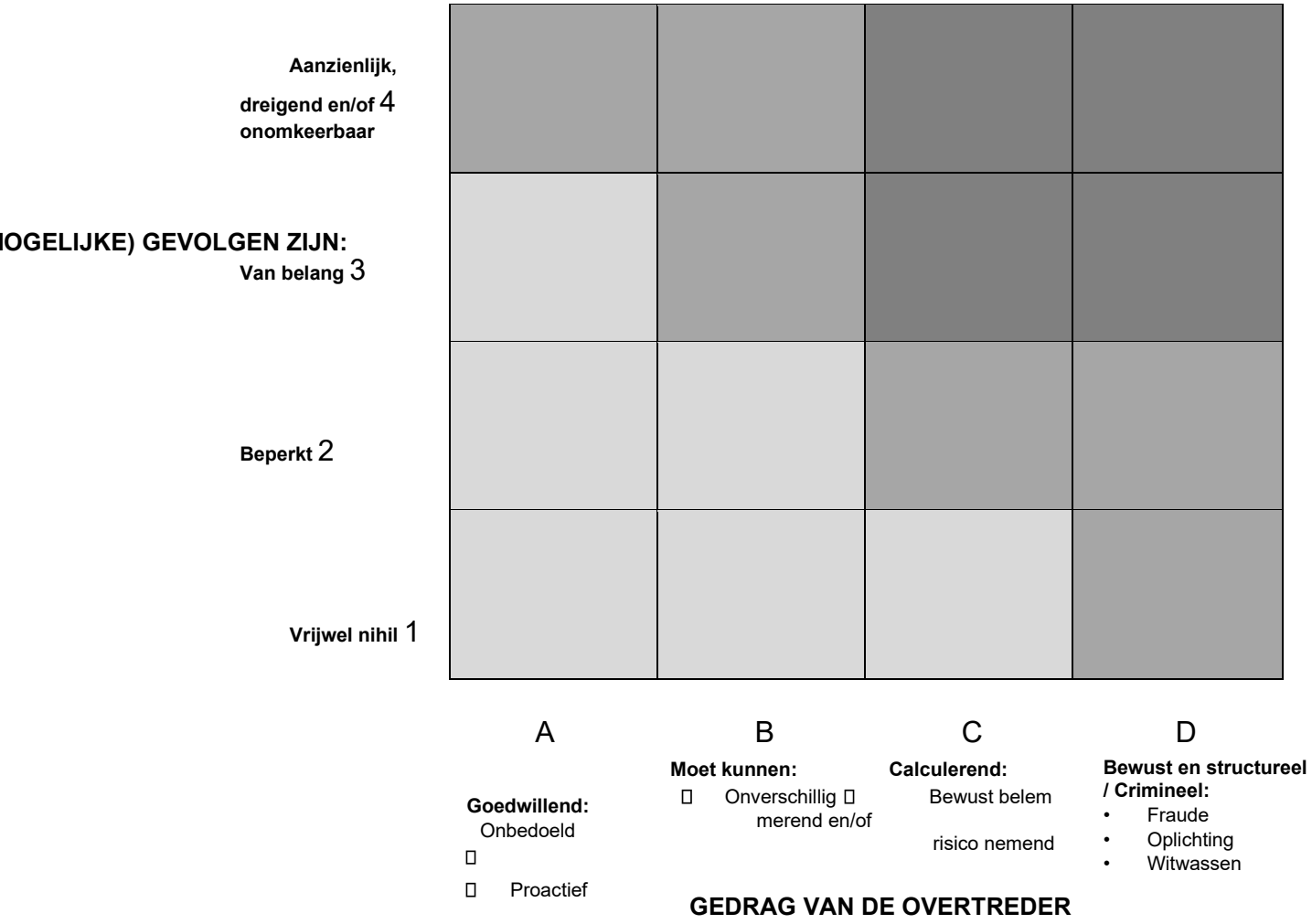
Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan

[10] . Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix



Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. 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').

[10] Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert [11] door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

Ad. 1
De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver 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.

Ad. 2
De handhaver typeert de normadressaat 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 bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden 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 normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavinghistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

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

[11] Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie 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 handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland' [12] bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver 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 bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.

2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat 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 geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.

4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.

5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver 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 bevinding(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

[12] Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

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.

3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

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

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

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

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM 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 handhavinginstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding 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 OM 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.

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 ‘PV’ staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	**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
Van belang 3	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	**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** PV **Bestuursrecht bestraffend** Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Beperkt 2	**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
Vrijwel nihil 1	**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

GELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:

A	B	C	D
Goedwillend:	**Moet kunnen:**	**Calculerend:**	**Bewust en structureel / Crimineel:**
Onbedoeld Proactief	Onverschillig merend en/of	Bewust belem risico nemend	• Fraude • Oplichting • Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (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 tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavinginstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavinginstantie geldende administratieprocedures en systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage 1 – Begrippen

Begrip	**Toelichting**
Beginselplicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Bestuurlijk handhavingoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingpartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhavingactiviteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.

Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTHtaken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringentere reactie bij voortduring van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteursgeneraal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren
Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn
Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek
Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht
Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD
Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:
1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB
Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavinginstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde ‘Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten’ wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter

afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst…dan…) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)
BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Gedoogstrategie

De bijlage Gedoogstrategie maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-strategie Drenthe 2022-2026.

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee gediende belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.' In deze bijlage worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen opgesteld destijds door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van de gedoogstrategie. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: '*Handhaven is goed, maar preventie is beter.'* Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt, is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Awb daaraan toekent): *'een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhandhavingsbevoegdheden van een bestuursorgaan*.' De Awb bepaalt ook het volgende: *'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou kunnen hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen*.'

Wat is gedogen?

De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- Tijdelijk karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- Verbonden aan voorwaarden;
- Betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb).

Definitie van gedogen: Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van handhavend optreden.

Verschillende vormen:

- Uitdrukkelijk (vooraf of achteraf)
- Al dan niet onder bepaalde voorwaarden
- Al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwalificeerd gedogen)

Grensvlak tussen handhaven en gedogen De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedoogt het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats. Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wanneer voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedoogt - al dan niet onder het stellen van voorwaarden – is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit, etc.), dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar.

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen, maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg van verwijtbaar gedrag van de zijde van de overtreder, wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt. Wanner de gedoogtermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedoogbeslissing worden niet nageleefd, kan er alsnog handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Mits op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- Duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedoogd;
- Hoelang zal worden gedoogd;
- Wiens overtreding wordt gedoogd;
- En onder welke condities wordt gedoogd.

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaard en onder de voorwaarde dat de situatie is beperkt in omvang en/of tijd. Gedogen dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden, en aan controle te zijn onderworpen.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat of als er sprake is van een overmacht- of overgangssituatie. Dit is een situatie waarbij het achterliggende belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

Overmacht situatie

Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven 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 laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het is een onvoorziene 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.

Overgangssituatie

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zijn.

Bij een overgangssituatie kan het bijvoorbeeld gaan om:

- De situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd;
- Situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteiten redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moeten worden geacht.

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen som rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen ertoe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen worden weggenomen door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een duidelijke eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdspanne waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een schriftelijke beslissing. Een gedoogbeslissing dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Alleen als gedoogbeslissingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. De beslissing zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Noodzakelijk is ook dat in de beslissing vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen

Wil de overheid geloofwaardig zijn, dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogbeslissingen niet moeten worden verward met echte vergunningen, blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt, riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedragsvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de

overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Welk kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat voorafgaand aan de inzet van bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging wordt gemaakt. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijk medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en – in een uitzonderlijk geval – door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgedane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan een investering heeft verricht).

Afstemming met handhavingspartners

- Interne afstemming: Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeslissing goed afgestemd te worden. Zo vindt er binnen een gemeente veelal overleg plaats tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen. Met als doel het voorkomen van een situatie die vanuit het ene oogpunt wordt gedoogd terwijl dit op andere gebieden niet mogelijk is.
- Externe afstemming: Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeslissingen betrokken worden.

  Een afschrift van de gedoogbeslissing wordt gezonden aan de betrokken instanties.

Nieuwe jurisprudentie over gedogen

Uit de Awb en jurisprudentie volgt dat een beslissing om te gedogen moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder.

De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie, bijvoorbeeld:

- Concreet zicht op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is ‘vergunbaar’);
- Onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee in te dienen belangen,
- Andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Een gedoogbeslissing is geen besluit in de zin van de Awb en wordt niet met een Awb-besluit gelijkgesteld. En daarom kunnen tegen een gedoogbeslissing geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen (meer) worden aangewend. Dit blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019.

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de

overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmacht situaties worden aan de beslissing om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de beslissing kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeslissing kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd maant het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt de beslissing tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden wordt uitgevoerd overeenkomstig de handhavingsstrategie.

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst wordt beslist. De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek niet of onvoldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan wordt de beslistermijn opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen op een aanvraag om te gedogen. Bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb)