



Rapportage toezicht en handhaving ODRA

Visie, leidende principes en strategieën

projectnummer 0437433.100
definitief
10 maart 2020



Omgevingsdienst
Regio Arnhem

Rapportage toezicht en handhaving ODRA

Visie, leidende principes en strategieën

projectnummer 0437433.100

definitief
10 maart 2020

Auteurs

C. Mensink
R. Forkink (projectleider)

Opdrachtgever

Omgevingsdienst Regio Arnhem
Eusebiusbuitensingel 53
6828 HZ ARNHEM



datum vrijgave	beschrijving revisie
	definitief

goedkeuring
Chiel Mensink

vrijgave
Robert Forkink

Inhoudsopgave

Blz.

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
2	Visie en leidende principes	3
2.1	Visie	3
2.2	Leidende principes	3
3	Strategisch beleidskader	5
3.1	Sanctiestrategie (landelijke handhavingsstrategie)	5
3.2	Gedooagstrategie	8

Bijlage I Beleidsdoelen opdrachtgevers (gemeenten)

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de start van ODRA hebben alle gemeentelijke partners afgesproken een uniforme werkwijze voor het milieutoezicht te hanteren. In 2014-2015 hebben ODRA en haar partners deze werkwijze uitgeschreven en vastgelegd in de Nalevingstrategie en bijbehorende Probleem- en risicoanalyse.

De partners hebben dit beleidskader bestuurlijk vastgesteld. Nu na 4 jaar is conform de in 2014-2015 gemaakte afspraken, het Besluit omgevingsrecht en de kwaliteitscriteria 2.1 het kader aan actualisatie toe.

Op basis van het vastgelegde beleidskader bepaalt ODRA jaarlijks het werkprogramma. In dit kader is zoals het al jaren gebruikelijk is binnen het milieutoezicht veel aandacht voor de uitvoering van de planmatige controles (zogenoemde cyclisch of periodiek toezicht). In de toezichtspraktijk blijkt het kader te star te zijn om op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen. ODRA is hierdoor gebonden veel tijd en energie te besteden aan het klassieke periodieke toezicht bij bedrijven, terwijl andere manieren van handhaving en andere werkvormen effectiever en efficiënter zouden kunnen zijn.

Ontwikkelingen

We leven in een veranderend tijdperk in plaats van in een tijdperk van veranderingen. Globalisering en regionalisering gaan hand in hand. Burgers ontwikkelen private initiatieven voor bijvoorbeeld energie, zijn mondiger en eisen meer transparantie, bedrijven komen met nieuwe businessmodellen, vaak gericht op netwerken/ketens. Verder zijn private keurmerken voor milieu een opkomend fenomeen en hebben we de beschikking over steeds meer data. De opkomst van de deeleconomie, ecosysteem – denken, maar bijvoorbeeld ook de circulaire economie zijn daar voorbeelden van. Daarnaast kampen we met nieuwe problemen met consequenties voor de leefomgeving zoals drugscriminaliteit en ondermijning. De overheid moet op die continue verandering inspelen, onder meer vanuit haar regulerende taak. De Omgevingswet wordt het instrument hiervoor. Ook zonder de Omgevingswet is echter een koerswijziging noodzakelijk. Het klassieke toezicht in de vorm van periodieke controles waarbij een bedrijf in zoveel mogelijk in zijn geheel wordt gecontroleerd, lijkt niet langer toereikend om balans te houden tussen leefomgevingskwaliteit en het stimuleren van activiteiten. Maatschappij en wetgeving is dermate complex aan het worden, dat er steeds meer noodzaak is voor specialistische kennis en slimmer toezicht.

Beoogde projectresultaten

Het beoogde projectresultaat is een door de partners gedragen, compact geactualiseerd strategisch beleidskader en bijbehorende probleem- en risicoanalyse dat meer ruimte biedt voor maatwerk en flexibiliteit en dat nadrukkelijk inspeelt op de veranderingen in het milieutoezicht.

Gewenst effect

Het gewenste effect van de actualisatie is dat ODRA een kader krijgt waarmee ze ruimte krijgt voor innovatie, voor flexibiliteit en maatwerk. ODRA kan hierdoor effectiever en efficiënter toezien op de naleving van de milieuregels, waardoor de naleving van de milieuregels verbetert.

Scope

De actualisatie van het strategisch beleidskader betreft het milieutoezicht bij”

- bedrijven,
- toezicht grondverzet
- toezicht op asbestsanering.

De actualisatie richt zich in het bijzonder op het vergroten van de flexibiliteit voor ODRA. Alleen die onderdelen van het kader waar dit relevant is, worden herzien.

2 Visie en leidende principes

Dit hoofdstuk geeft de geformuleerde visie weer voor de uitvoering van het VTH-beleid van ODRA in naam van de opdrachtgevers. Daarnaast zijn de leidende principes beschreven die sturing geven aan de beleidsuitvoering.

2.1 Visie

ODRA hanteert de volgende visie bij haar werkzaamheden in het fysieke domein (fysieke leefomgeving) ten aanzien van de toezicht en handhavingstaken.

Visie Toezicht en Handhaving

Wij staan voor een gezonde, veilige en duurzame fysieke leefomgeving waarin onze inwoners prettig kunnen wonen, werken en recreëren. Met slim en deskundig toezicht en handhaving *willen we de fysieke leefomgeving verbeteren*, negatieve consequenties voor de fysieke leefomgeving in eerste instantie voorkomen, in tweede instantie oplossen of in derde instantie verminderen. Toezicht en handhaving vindt doelgericht (context gebonden) en selectief (risicogestuurd) plaats.

Wij dragen bij en houden rekening met de maatschappelijke veranderingen en regionale/lokale opgaven* afgestemd op de behoeften van de partner en in samenwerking met eventuele lokale organisaties.

* circulaire economie, energietransitie, klimaatadaptatie, ondermijning, betrokken inwoners, lokale initiatieven, etc.

2.2 Leidende principes

Onderstaand zijn de leidende principes weergegeven. De leidende principes zijn uitgangspunten/richtlijnen om tot uitvoering van het VTH—beleid te komen. De leidende principes zijn daarmee sturend op de visie.

LP 1) Rendement gestuurd toezicht en handhaving

- meer kwaliteit dan kwantiteit (niet enkel sturen op controles)
- efficiënte inzet van mensen en middelen (toezicht is meer dan controleren)
- branche gericht toezicht (planmatig/meerjarig)
- ketentoezicht
- innovatie
- vertrouwen als uitgangspunt
- toezicht blijft mensenwerk, professionals meer ruimte geven voor intuïtie op basis van ervaring

LP 2) Sanctiemiddel afstemmen op ernst van de overtreding en gedrag van de overtreder

- toepassen landelijke handhavingstrategie (LHS)
- toepassen landelijke leidraad uniformering dwangsommen + intrekken (op verzoek van overtreder)
- voorspelbaarheid/transparantie
- vergroten pakkans

LP3) We handelen op het doel achter de regelgeving (vooruitlopend op de Omgevingswet)

- doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften
- vooruitlopend op nieuwe wetgeving (Omgevingswet)
- toezichthouder als adviseur, naast toetser van regels (binnen bepaalde grenzen en mogelijkheden vanuit de organisatie)
- draagvlakontwikkeling (bevorderen naleefgedrag)
- maatwerk/innovatie

LP4) Stimuleren van milieuverantwoord en duurzaam ondernemen

- verbeteren inzicht (voorlichting/informatie)
- bevorderen van het (spontane) naleefgedrag
- ondernemers stimuleren tot 'meekoppelkansen' energietransitie (samenwerken)

Naast de leidende principes voor ODRA, zijn er ook opdrachtgever specifieke aanvullende beleidsdoelen. Deze doelen zijn door de desbetreffende gemeenten in een eigen beleidsplannen vastgesteld. De partners brengen deze doelen in een overzicht bijeen.

3 Strategisch beleidskader

Dit hoofdstuk beschrijft de sanctie- en gedoogstrategie dat onderdeel vormt van het strategische beleidskader VTH voor ODRA. De toezichtsstrategie wordt nader bepaald en uitgewerkt in het Besturingsmodel VTH van ODRA.

3.1 Sanctiestrategie (landelijke handhavingsstrategie)

De sanctiestrategie beantwoordt de vraag: 'Hoe treden we op bij overtredingen?'

ODRA is opdrachtnemer voor de gemeenten Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Westervoort en Zevenaar en is daarmee handhavingsorganisatie. Als handhavingsorganisatie geldt de beginselplicht tot handhaven. Uitgangspunt daarin is om de overtreding weg te nemen en/of om herhaling in de toekomst te voorkomen. Dat betekent dat dus niet direct strafrecht toegepast dient te worden. Handhaven is maatwerk en per overtreding dient daarom een gedegen afweging gemaakt te worden. Om deze afweging te structureren is door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Openbaar Ministerie (OM) de landelijke handhavingsstrategie (hierna: LHS) ontwikkeld. Deze strategie dient het doel om een uniforme toepassing van sancties te borgen door passend te interveniëren bij iedere bevinding. Naast de corrigerende en straffende werking, kent de sanctiestrategie ook een preventieve rol. Het opleggen en uitvoeren van sancties kunnen zorgen voor betere naleving van regels bij anderen. ODRA werkt volgens de LHS.

Classificeren overtreding

De LHS bestaat uit een interventiematrix waarin aan de hand van twee elementen de overtreding wordt 'geclassificeerd'. Hiermee kan de handhaver gericht en effectief tot een selectie van handhavingsinstrumenten komen. Hieronder worden beide elementen toegelicht.

Mogelijke gevolgen overtreding

Een overtreding kan een negatief effect met zich meebrengen. De ernst (= de mate van gevolgen) van de overtreding is daarom bepalend in de wijze waarop je handhaaft.

Gedrag van de overtreder

Indien een overtreding grote gevolgen met zich meebrengt, is overgaan tot strafrechtelijk handhaven niet altijd het meest geschikte instrument. Niet elke overtreding moet met harde hand gestraft worden. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat de overtreder zich niet bewust is van de geldende regels. In een dergelijk geval is het effectiever om informatie over de regelgeving te verstrekken. Het is dus van belang om ook te kijken naar het gedrag van de overtreder. Dit element blijft voor de handhaver lastig inschatten. Een handhaver heeft immers niet van elk bedrijf inzichtelijk hoe en waarom hij handelt.

Stapsgewijs toepassen LHS

Beide elementen (mogelijke gevolgen en gedrag van de overtreder) zijn maatgevend in het toepassen van instrumenten voor handhaven. Dit is in de LHS in een matrix uiteengezet. Deze is op de volgende pagina weergegeven. Aan de hand van vijf stappen kan de handhaver de positie (segment) in de matrix bepalen en conform dat segment handelen.

Stap 1: positionering bevinding in de interventiematrix

De handhaver beoordeelt de (mogelijke) gevolgen van de overtreding voor milieu, water, natuur, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie door in de interventiematrix een segment te selecteren. Vervolgens doet de handhaver dit ook voor het tweede element: gedrag van de overtreder. Hierdoor wordt de positie in de interventiematrix bepaald.

Indien de handhaver niet in staat is om het gedrag van de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

Stap 2: bepalen verzwarende aspecten

Na het positioneren in de interventiematrix dient de handhaver de verzwarende aspecten te beoordelen. Het gaat hier om de toets aan zeven criteria om naast bestuursrechtelijk optreden ook eventueel strafrechtelijk handhaven in te stellen. Onderstaande tabel geeft de criteria weer.

Verzwarende aspecten	Toelichting
Verkregen financieel voordeel (winst of besparing)	De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen als doel.
Status verdachte / voorbeeldfunctie	De overtreder is een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon (b.v. overheid, openbaar ambt, toonaangevende branche).
Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect	Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
Combinatie met andere relevante delicten	Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
Medewerking van deskundige derden	De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties.
Normbevestiging	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.
Waarheidsvinding	Indien strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsbevinding en afdoening aangewezen zijn.

Stap 3: afstemming over toepassing handhaafinstrument

De handhaver bepaalt of overlegt 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 conform de interventiematrix.

Stap 4: optreden met de interventiematrix

De LHS gaat uit van het principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix 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 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.

Stap 5: vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie 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.

Het toepassen van de LHS leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN	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 BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, waarschuwen
			A	B	C	D
			Goedwillend:	Moet kunnen:	Calculerend:	Bewust en structureel / crimineel:
			- Onbedoeld - Proactief	Onverschillig	Bewust belemmerend en/of nemend	- Fraude/oplichting - Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

-  = lichte segmenten, bestuursrechtelijk optreden is aangewezen
-  = middensegmenten, bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen
-  = zware segmenten, strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen

3.2 Gedoogstrategie

De gedoogstrategie beantwoordt de vraag: 'Wanneer en hoe zien we van handhaven af?'

De norm is: handhaven is de regel, gedogen is de uitzondering. Om een afbakening te krijgen van uitzonderlijke gevallen, dient aangesloten te worden bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd van handhavend optreden af te zien. Bij gedoogsituaties dient daarom een belangenafweging plaats te vinden, waarbij gekeken wordt naar de concrete omstandigheden. Een zevental principiële vereisten geven sturing aan het toepassen van gedoogsituaties:

1. De verzoeker moet voor de te gedogen situatie een ontvankelijke aanvraag om vergunning of ontheffing hebben ingediend. Daarbij moet een redelijke kans bestaan dat deze kan worden verleend (zicht op legalisatie).
2. Er moeten dringende redenen zijn, die de afgifte van een gedoogbeschikking rechtvaardigen.
3. De te gedogen activiteit moet uit oogpunt van de leefomgeving op verantwoorde wijze kunnen plaatsvinden.
4. Afgifte van een gedoogbeschikking mag niet onredelijk zijn ten opzichte van derde belanghebbenden.
5. Er is sprake van een zwaarder wegend belang dan stringente handhaving van de norm (een belang dat niet gebaat is bij het toepassen van een sanctie).
6. Er moet vertrouwen zijn in het naleefgedrag van de betrokken vergunning- of ontheffinghouder.
7. Gedogen kan niet alleen een tegemoetkoming richting de aanvrager zijn.

Over Antea Group

Van stad tot land, van water tot lucht; de adviseurs en ingenieurs van Antea Group dragen in Nederland sinds jaar en dag bij aan onze leefomgeving. We ontwerpen bruggen en wegen, realiseren woonwijken en waterwerken. Maar we zijn ook betrokken bij thema's zoals milieu, veiligheid, assetmanagement en energie. Onder de naam Oranjewoud groeiden we uit tot een allround en onafhankelijk partner voor bedrijfsleven en overheden. Als Antea Group zetten we deze expertise ook mondiaal in. Door hoogwaardige kennis te combineren met een pragmatische aanpak maken we oplossingen haalbaar én uitvoerbaar. Doelgericht, met oog voor duurzaamheid. Op deze manier anticiperen we op de vragen van vandaag en de oplossingen van de toekomst. Al meer dan 60 jaar.

Contactgegevens

Zutphenseweg 31D
7418 AH DEVENTER
Postbus 321
7400 AH DEVENTER

E. Robert.forkink@anteagroup.com

www.anteagroup.nl

Copyright © 2019

Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd en/of openbaar worden
gemaakt door middel van druk, fotokopie,
elektronisch of op welke wijze dan ook,
zonder schriftelijke toestemming van de
auteurs.