

Jaarprogramma handhaving 2010

1 Inleiding

Voor u ligt het jaarprogramma Handhaving 2010 van de gemeente Bergambacht. De verplichting tot het opstellen van een jaarprogramma vloeit voort uit artikel 100 c lid 1 Woningwet (bouwregelgeving) en artikel 10.1 lid 1 Wro (ruimtelijke ordening). Ook in de K5-handhavingsnota is opgenomen dat iedere K5-gemeente afzonderlijk een jaarprogramma opstelt. In de K5-handhavingsnota zijn de algemene beleidsuitgangspunten en de doelstelling verwoord.

In de handhavingsnota is het doel van handhaving als volgt omschreven: *Het voorkomen van situaties die in strijd zijn met wettelijke regels (preventie) dan wel het na het ontstaan daarvan (doen) beëindigen van situaties die in strijd met de wettelijke regels zijn (repressie). Meer uitgebreid kan worden gesteld dat handhaving als doel heeft het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving door het toezien op naleving van regels.*

Dit jaarplan bevat de globale planning van handhavingsactiviteiten voor het jaar 2010 die worden uitgevoerd door de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer, tenzij uitdrukkelijk anders is vermeld. Zo geschiedt bijvoorbeeld de in de prioritering vastgestelde APV-handhaving niet door de afdeling ROB, maar dient deze te worden uitgevoerd door de afdeling Bedrijfsvoering in samenwerking met de Politie.

Hoofdstuk 2 Eenmalige activiteiten

Beleidsactiviteiten 2010

Prioriteringsuitwerking t.b.v. jaarprogramma

In de eerste helft van 2010 is inhoud gegeven aan het opzetten van een programmatisch en evalueerbaar handhavingsprogramma¹. Aan de basis van dit onderhavige handhavingsprogramma ligt een risico-inventarisatie, die is gevolgd door een prioriteringsbesluit. In de prioritering (zie rapport b&w 18 mei 2010) is rekening gehouden met de door de Raad in de Handhavingsnota K5 vastgestelde hoofdprioritering². Een en ander volgt uit par. 2.6.2 van de Handhavingsnota K5 waar is opgenomen:

“Omdat er grenzen zijn aan de in te zetten financiële en personele middelen voor toezicht en handhaving van de diverse wetten, beschikkingen en beleidsregels waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is, moeten expliciete keuzes gemaakt worden. Dit betekent dat organisatiebreed duidelijkheid moet zijn over de prioriteiten bij handhaving. Prioritering houdt in dat keuzes gemaakt worden ten aanzien

¹ Hiertoe is in de periode februari – juni een themalijs opgesteld t.b.v. thematische indeling van overtredingen, vervolgens risico-inventarisatie opgezet en uitgevoerd d.m.v. een matrixanalyse, welke door een aantal stakeholders is ingevuld, waaruit vervolgens een prioritering is gevolgd.

² Zie par. 3.6 Handhavingsnota K5; prioriteit hebben a) bouwen zonder vergunning; b) slopen zonder vergunning; c) gebruik in strijd met het bestemmingsplan en/of vergunning.

van in te zetten uren toezicht en in te zetten uren bestuursrechtelijke handhaving. De keuzes zullen jaarlijks worden gemaakt in de jaarprogramma's. De jaarprogramma's die door het college worden vastgesteld zorgen voor een actuele bestuurlijke dekking. Ook ontstaat flexibiliteit om zaken jaarlijks bij te stellen."

Bij besluit van 13 juli 2010 is door het college van burgemeester & wethouders de voorgestelde prioritering geaccordeerd.

Vanaf juli 2010 kan met de prioriteringsvolgorde gewerkt worden.

Wabo

Met ingang van 1 oktober 2010 zal de Wabo in werking treden. Ook in de Wabo zijn vergelijkbare wettelijke grondslagen voor handhavingsbeleid/uitvoering opgenomen als thans het geval is in de Woningwet en Wro (zie hiervoor). Uitgangspunt bij het handhavingsbeleid als opgenomen in de K5 handhavingsnota is conformiteit met de Wabo. Dit zal eveneens (opnieuw) bij de evaluatie van de handhavingsactiviteiten worden meegenomen. In de prioriteringsvaststelling is geen rekening gehouden met milieuhandhaving, omdat de verwachting vooralsnog is dat de Milieudienst deze handhaving zal uitvoeren.

Evaluatie 2010 en jaarverslag

Na het jaar 2010 zal naar aanleiding van het werken met de vastgestelde prioritering een evaluatie plaatsvinden van de ondernomen handhavingsactiviteiten.

Tevens zal er (eind 2010/begin 2011) een jaarverslag opgesteld moeten worden.

Jaarprogramma 2011

In de tweede helft (november) van het jaar 2010 zal een (concept) jaarprogramma 2011 aan het college van burgemeester en wethouders worden voorgelegd ter besluitvorming. Hierin zullen in ieder geval opgenomen worden:

1. evaluatie handhaving i.v.m. Wabo-vereisten;
2. evaluatie handhaving i.v.m. capaciteit vs. prioritering;
3. evaluatie rapportages afdeling Bedrijfsvoering en politie inz. APV-handhaving

Overleg

Periodiek overleg vakafdelingen en andere handhavers.

Handhavingsactiviteiten 2010

Enmalige handhavingsactiviteiten

In 2010 zullen er geen specifieke projecten worden opgenomen (besluit burgemeester & wethouders d.d. 13 juli 2010).

Handhavingsverzoeken

Handhavingsverzoeken van belanghebbenden zullen altijd behandeld dienen te worden. Een dergelijk verzoek vormt een aanvraag in de zin van de wet en hierop dient in beginsel binnen 8 weken een besluit genomen te worden.

Handhavingsverzoeken zullen derhalve altijd met de hoogste prioriteit behandeld moeten worden en kunnen meebrengen dat de behandeling van overige handhavingszaken vertraging oploopt of dat niet toegekomen worden aan de verwachte afhandeling van prioriteiten.

Doorlopende handhavingsactiviteiten

Er zal – voor zover de handhaving wordt uitgevoerd door de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer - worden gewerkt conform de voorgestelde prioritering als uiteengezet in het advies aan burgemeester & wethouders d.d. 18 mei 2010 (besluit vaststelling prioritering 13 juli 2010), zie bijlage³. Uitgaande van de maximale capaciteit van 22-24 uur per week binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer voor handhavingsactiviteiten, is de verwachting dat van de nieuw binnen te komen handhavingszaken de volgende prioriteringscategorieën daadwerkelijk aan bod zullen kunnen komen, waarbij wel wordt verwezen naar hetgeen hiervoor onder 'handhavingsverzoeken' is opgemerkt:

Categorie 1: Slopen asbest in strijd met of zonder vergunning

Categorie 4: Gebruik in strijd met de bestemming

Categorie 5: Ver(bouwen) buiten – buiten het bouwblok

Categorie 2 en categorie 3, respectievelijk "vervuiling openbare ruimte" en "vernietiging openbare ruimte" betreffen APV-handhavingsactiviteiten en dienen te worden uitgevoerd door de afdeling Bedrijfsvoering in samenwerking met de Politie.

Als de beschikbare capaciteit de afhandeling van handhavingszaken in andere (lagere categorieën, niet-APV) toelaat, gebeurt dit uiteraard. Het gaat dan om de volgende Categorieën:

6. Slopen overig in strijd met of zonder vergunning
7. Monumenten en beschermwaardig
8. Strijdig gebruik bestaande bebouwing voor wonen
9. Strijdig gebruik bestaande bebouwing voor bedrijf
10. Gebruik openbare ruimte in strijd met of zonder vergunning
11. Gebruik niet conform of zonder gebruiksvergunning
12. Ver(bouwen) buiten – binnen het bouwblok
13. (Ver)bouwen binnen
14. Aanleggen zonder of in strijd met aanleg/omgevingsvergunning
15. Onderdak niet wonen/logies
16. Bouwvergunningvrij in strijd met redelijke eisen van welstand

Categorie 17 betreft "Hinderlijk houden van huisdieren" en betreft APV – handhaving. Handhaving van deze categorie dient te worden uitgevoerd door de afdeling Bedrijfsvoering in samenwerking met de politie.

³ Hierbij merken wij op dat m.b.t. categorie 4 (gebruik in strijd met de bestemming) hier niet onder valt strijdig gebruik als gevolg van het ontbreken van bijv. een bouwvergunning. In een dergelijk geval is de overtreding het ontbreken van de bouwvergunning en geldt die indeling. Strijdig gebruik (cat. 4) wordt dus toegekend in geval het gaat om strijdig gebruik t.a.v. bijv. de doeleindenomschrijving in het bestemmingsplan.

Werkwijze handhavingsactiviteiten

Werken met een prioritering en beperkte handhavingscapaciteit betekent dat niet alle handhavingszaken kunnen worden opgepakt. Voorgesteld wordt als volgt met de zaken om te gaan:

1. handhavingsverzoeken die als aanvraag in de zin van de wet kwalificeren, worden altijd opgepakt (zie hiervoor onder handhavingsverzoeken)
2. handhavingsmeldingen van het TBK in categorieën 1, 4 en 5 worden in beginsel opgepakt. Indien deze zaken niet binnen 6 maanden na binnenkomst in behandeling kunnen worden genomen, worden deze definitief gearchiveerd;
3. handhavingsmeldingen van het TBK in de overige categorieën die niet binnen drie maanden in behandeling kunnen worden genomen, worden definitief gearchiveerd;
4. handhavingsmeldingen van voor 1 juli 2010 worden, indien nog geen correspondentie naar belanghebbenden heeft plaatsgevonden, en die niet binnen drie maanden na 1 juli 2010 in behandeling kunnen worden genomen, definitief gearchiveerd.

Overleg partners

Ingevolge artikel 7.3 lid 3 BOR dient het bestuursorgaan zijn uitvoeringsprogramma af te stemmen met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving. In dat kader zal dit jaarprogramma ter kennis worden gebracht aan de politie, die de uitvoering van de APV-handhaving (tezamen met de afdeling bedrijfsvoering) uitoefent en verzocht zal worden om periodiek een rapportage te ontvangen ter zake van de uitgeoefende handhaving teneinde t.z.t. aan de rapportageverplichtingen van het ministerie van VROM te kunnen voldoen. Indien en voor zover er vanuit de zijde van de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving op- en / of aanmerkingen zijn, zullen deze in de eerder genoemde evaluatie worden meegenomen.

Bijlagen:

A. Besluit college van burgemeester en wethouders inzake vaststelling prioritering d.d. 13 juli 2010, inclusief memo 5 juli 2010.

Bijlage 1

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kent bij een groot aantal artikelen de verplichting of de mogelijkheid om de artikelen via een algemene maatregel van bestuur of via een ministeriële regeling uit te werken. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) voorziet hierin ten aanzien van de onderwerpen die bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. In het besluit komt een grote variëteit aan onderwerpen aan de orde. In enkele gevallen worden de onderwerpen in een ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) (verder) uitgewerkt. Het gaat hierbij met name om de gegevens die bij de indiening van een aanvraag van een omgevingsvergunning moeten worden overgelegd. Het besluit en de regeling zullen gelijktijdig met de Wabo in werking treden. Hoofdstuk 7 van de Bor heeft betrekking op de toezicht en handhaving.

HOOFDSTUK 7. HANDHAVING

Artikel 7.1 Definitie bestuursorgaan

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder bestuursorgaan: bestuursorgaan als bedoeld in artikel 5.3, tweede lid, van de wet.

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

- 1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zonedig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.
- 2. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.
- 3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:
 - a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
 - b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.
- 4. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:
 - a. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken;
 - b. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;
 - c. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
 - d. de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.

- 5. Het handhavingsbeleid geeft tevens inzicht in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden.
- 6. Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het handhavingsbeleid bekend aan provinciale staten.

Artikel 7.3 Uitvoeringsprogramma

- 1. Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, derde lid, onder a, gestelde prioriteiten.
- 2. Het bestuursorgaan stemt het uitvoeringsprogramma af met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.
- 3. Burgemeester en wethouders maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het uitvoeringsprogramma bekend aan provinciale staten.

Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie

- 1. Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.2, en het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat:
 - a. de personeelsformatie ten behoeve van 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, van de wet of met de voorbereiding van beslissingen als bedoeld in artikel 8.40a, derde 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 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 artikel 5.10 van de wet aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot dezelfde inrichting;
 - d. de organisatie van het bestuursorgaan ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.
- 2. Het bestuursorgaan draagt er tevens zorg voor dat:
 - a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake het toezicht op de naleving van het bij of krachtens 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 de middelen

Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat:

- a. de voor het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de voor het uitvoeren van de in dat artikellid bedoelde activiteiten benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd;
- b. de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen als bedoeld onder a, inzichtelijk wordt gemaakt;
- c. voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, voldoende benodigde financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zondig worden aangevuld of het uitvoeringsprogramma zo nodig wordt aangepast.

Artikel 7.6 Monitoring

- 1. Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:
 - a. de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid;
 - b. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
- 2. In het systeem worden voorts in het kader van de handhaving verkregen gegevens geregistreerd.

Artikel 7.7 Rapportage

- 1. Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:
 - a. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen;
 - b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, derde lid, onder a;
 - c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid.
- 2. Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
- 3. Burgemeester en wethouders maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan provinciale staten.

Bijlage 2

Onderstaande is een passage uit toelichting op de Bor

§ 7. Kwaliteitseisen handhaving

7.1. Algemeen

Krachtens artikel 5.3, eerste lid, van de Wabo worden in het belang van een doelmatige handhaving bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels gesteld. In het onderhavige besluit, dat mede uitvoering geeft aan artikel 5.3 van de Wabo, worden kwaliteitseisen gesteld aan de bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel. Deze kwaliteitseisen zijn ook van toepassing op de handhaving van de in artikel 5.1 van de Wabo genoemde wetten voor zover dat in die wetten is bepaald, en op de handhaving van de de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen, de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH) en de EG-verordening PRTR.

De introductie van wettelijke kwaliteitseisen voor de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel

en het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde bouwt voort op de bestaande wettelijke kwaliteitseisen voor de handhaving van de milieuregelgeving op grond van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Aan die kwaliteitseisen lagen de kwaliteitscriteria ten grondslag die waren ontwikkeld in het project "Professionalisering van de milieuwethandhaving" dat gericht was op een meer effectieve handhaving door middel van nietvrijblijvende samenwerking en een professionele(re) ambtelijke organisatie van het milieutoezicht.

Het project "Professionalisering van de milieuwethandhaving" was een gezamenlijk project van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van Verkeer en Waterstaat (V&W), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) dat begin 2002 is opgestart ter verbetering van de milieuwethandhaving. In een bestuurlijk overleg tussen de betrokken partijen zijn in het kader van het professionaliseringsproject op 1 november 2002 kwaliteitscriteria vastgesteld. In het desbetreffende criteriadocument "Doe je voordeel"² is uitgegaan van het door de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuhandhaving ontwikkelde model met criteria voor een zogenaamd "Adequaat handavingsproces". Essentieel daarin is dat er in de praktijk met betrekking tot de handhaving een procesbenadering wordt gevolgd met een cyclisch karakter: er moet zowel sprake zijn van een beleidscyclus (prioriteiten – resultaten – evaluatie – prioriteiten – etc.) als van een operationele cyclus (programmering – middelen – monitoring – programmering – etc.). De aansturing van deze cycli dient plaats te vinden vanuit van tevoren geformuleerde meetbare doelstellingen. Diverse elementen van de kwaliteitscriteria vloeien voort uit aanbeveling nr. 2001/331/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieuspecties in de lidstaten (PbEG L 118). Alle tot de milieuwethandhaving bevoegde handavingsinstanties moesten op 1 januari 2005 voldoen aan de gezamenlijk vastgestelde kwaliteitscriteria. Uit de rapportage over de voortgang van het project op 22 maart 2006 bleek dat volgens het IPO alle provincies en waterschappen aan de kwaliteitscriteria en daarmee aan de kwaliteitseisen van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer voldoen. Met betrekking tot de gemeenten die niet voldoen, is er een aantal waarmee nadere afspraken zijn gemaakt om te komen tot het wel voldoen aan de kwaliteitseisen en is er een beperkt aantal waarbij sprake was van onvoldoende presteren, hetgeen reden vormde voor het voeren van bestuurlijk overleg vanuit de provincie met de desbetreffende gemeenten. In de laatste voortgangsrapportage van 17 maart 2008 trekt het IPO de conclusie dat de professionalisering van de milieuhandhaving zich inmiddels in de beheersfase bevindt.

Met dit resultaat op het terrein van het milieu bestaat er een goede vertreksituatie voor de verwezenlijking van een professionele handhaving op het bredere terrein van het omgevingsvergunningstelsel en het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde. De kwaliteitscriteria voor de milieuwethandhaving waren overigens reeds afgestemd met de parallel aan de ontwikkeling van de criteria ontworpen "Handreiking handhaven bouwregelgeving" en met het oog op zo'n verbreding beleidsneutraal geformuleerd. Zoals echter uit het rapport van de Commissie Mans blijkt, laat de handhaving op het bredere terrein van het omgevingsrecht nog te wensen over.

In dit besluit zijn de kwaliteitseisen van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer omgezet in kwaliteitseisen voor de handhaving van het omgevingsvergunningstelsel en het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde. Daarbij is de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden mede in beschouwing genomen. Het besluit bevat in feite alleen proceseisen. De inhoudelijke beleidskeuzen moeten door het bevoegd gezag worden gemaakt. Het onderhavige besluit is minder uitgewerkt dan het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Daarmee zijn echter geen inhoudelijke wijzigingen van die kwaliteitseisen beoogd. Het onderhavige besluit houdt rekening met de mogelijkheid om op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo nadere regels te stellen bij ministeriële regeling. Dergelijke regels zijn opgenomen in de Mor. Deze regels hebben alleen betrekking op de handhaving bij inrichtingen en de handhaving van de milieuregelgeving. De regels betreffen onder meer de uitwerking van de probleemanalyse, de toezichtstrategie en de te monitoren gegevens alsook een opleidingsverplichting voor toezichthouders. Uit een evaluatie van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer in 2007 is namelijk naar voren gekomen dat deze regels ondanks de vergaande uitwerking effectief zijn en in de milieuhandavingspraktijk niet gemist kunnen worden. Uit een in het bijzonder op het nut en de noodzaak van deze regels voor de handhaving op de andere beleidsterreinen gerichte ex ante evaluatie is naar voren gekomen dat deze regels voor die andere beleidsterreinen niet nodig zijn. Bij deze evaluatie is eveneens vastgesteld dat het besluit de planmatigheid en de transparantie van het handavingsbeleid heeft vergroot. Ook is het inzicht in de gewenste en feitelijke

handhavingscapaciteit vergroot. Meer in het algemeen is de conclusie dat het interne beheer op een aantal punten is verbeterd. De onderzoekers bevelen dan ook aan het besluit – dat tegen beperkte eenmalige bestuurslasten zorgt voor een brede basis voor professionele handhaving – te handhaven.

Bij de evaluatie is ook de mate van gedetailleerdheid van de voorschriften als zodanig beoordeeld. Dat heeft ertoe geleid dat conform aanbeveling 8 de verplichting tot het opstellen van werkplannen niet is overgenomen in het voorliggende besluit. Hierbij is van belang dat het voorliggende besluit beoogt de wettelijke basis te zijn van het voor een adequaat handavingsproces tot stand te brengen en in stand te houden kwaliteitszorgsysteem. Voor een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem is het essentieel dat de werkprocessen goed gestructureerd in kaart worden gebracht en dat vervolgens systematisch wordt nagegaan of het handavingsproces in de praktijk conform de desbetreffende documentatie verloopt. Dit houdt in dat de werkprocessen op papier en in de praktijk moeten voldoen en moeten kunnen worden getoetst aan afdwingbare kwaliteitseisen. Dit beperkt de mogelijkheid om meer globale (doel)voorschriften te stellen. In zijn algemeenheid geldt immers dat hoe concreter beschreven is wat onder een kwaliteitseis wordt verlangd, hoe eenvoudiger kan worden getoetst of aan die eis wordt voldaan. Dit is van belang voor de provincies die op grond van artikel 5.4 van de Wabo zorg moeten dragen voor de toetsing van de uitvoering van dit besluit door de gemeenten. Ook de bestuursorganen die aan de kwaliteitseisen moeten voldoen, hebben baat bij concrete (middel)voorschriften omdat daarbij snel duidelijk is wat precies van hen wordt verwacht.

Anderzijds pleiten deze bestuursorganen voor meer globale kwaliteitseisen omdat deze meer ruimte bieden voor een eigen invulling in de beleidspraktijk. In het voorliggende besluit is zoveel mogelijk met de belangen van de provincies als regisseurs en van de bestuursorganen rekening gehouden.

7.2. Interbestuurlijk toezicht

Volgens artikel 5.4 van de Wabo dragen gedeputeerde staten zorg voor de coördinatie van de toepassing van de onderhavige kwaliteitseisen in de provincie. Hiertoe kunnen zij krachtens artikel 5.7 van de wet zo nodig een aanwijzing geven aan burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap ter zake van de uitvoering van de eisen. De coördinatietaak en aanwijzingsbevoegdheid vormen tezamen de zogenaamde regiefunctie van de provincie. Waar het bij de regie om gaat, is dat blijvend wordt voldaan aan alle kwaliteitseisen door alle gemeenten en waterschappen (en vanzelfsprekend ook door de provincies zelf en de betrokken rijksinspecties). In § 7.1 is in dit verband ingegaan op de eisen van toetsbaarheid en afdwingbaarheid waaraan de kwaliteitseisen moeten voldoen.

Hiernaast zijn ambtenaren van de VROM-Inspectie op grond van artikel 5.11 van de Wabo belast met het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van onder meer de Wabo door de gemeenten. Door de VROM-Inspectie worden werkafspraken gemaakt met de provinciale regisseurs. Beide partijen streven ernaar dat de regisseursrol van de provincie en de toezichtrol van de inspecties elkaar versterken (en willen uiteraard voorkomen dat gemeenten met dubbel onderzoek zouden kunnen worden geconfronteerd). De verwachting is dat dit toezicht van de VROM-Inspectie overeenkomstig de kabinetsreactie van 23 april 2008 op het advies van de commissie Oostings, op afzienbare termijn zal kunnen worden overgedragen aan de provincies. In dat geval kan dan ook de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 5.7 van de Wabo komen te vervallen. De provincies kunnen dan in plaats daarvan zonnodig gebruik kunnen maken van de (herziene) regeling van de taakverwaarlozing die in artikel 124 van de Gemeentewet is opgenomen. Zoals is opgemerkt, zal het interbestuurlijk toezicht onderdeel uitmaken van het overleg dat plaatsvindt naar aanleiding van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Commissie Mans.