

PROFESSIONALISERING VAN DE MILEUHANDHAVING

BINNEN DE GEMEENTE OLDEBROEK

22 juni 2004

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING

1. DOELEN EN CONDITIES

- 1.1. Probleemanalyse
 - 1.1.1. Omgevingsanalyse
 - 1.1.2. Inrichtingsgebonden taken en objecten
 - 1.1.3. Niet-inrichtingsgebonden taken en objecten
 - 1.1.4. Milieuproblemen
 - 1.1.5. Effecten van potentiële en feitelijke overtredingen
 - 1.1.6. Kansen op overtredingen
- 1.2. Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen
 - 1.2.1. Prioriteiten
 - 1.2.1.1. Prioriteiten van inrichtingsgebonden taken en objecten
 - 1.2.1.2. Prioriteiten van niet-inrichtingsgebonden teken en objecten
 - 1.2.1.3. Gezamenlijk landelijk handavingsprogramma
 - 1.2.2. Indicatoren en doelstellingen
- 1.3. Borging personele en financiële middelen
 - 1.3.1. Personele middelen
 - 1.3.2. Financiële middelen
 - 1.3.3. Jaarprogramma
- 1.4. Organisatorische condities
 - 1.4.1. Scheiding vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau
 - 1.4.2. Roulatiesysteem
 - 1.4.3. Op schrift vaststellen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden
 - 1.4.4. Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren
 - 1.4.5. Organisatie ontwikkelingsproces

2. STRATEGIE EN WERKWIJZE

- 2.1. Nalevingsstrategie
- 2.2. Toezichtstrategie
 - 2.2.1. Routinematige controle
 - 2.2.2. Incidentele controle
- 2.3. Sanctiestrategie
 - 2.3.1. Samenspel van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving
 - 2.3.2. Stappenplan
 - 2.3.3. Bestuurlijke maatregelen
 - 2.3.4. Strafrechtelijke maatregelen
 - 2.3.5. Optreden tegen eigen organisatie
 - 2.3.6. Optreden tegen andere overheden
- 2.4. Gedoogstrategie
 - 2.4.1. Algemeen
 - 2.4.2. Gedogen
 - 2.4.3. Minimumeisen gedogen
- 2.5. Interne en externe afstemming

- 2.5.1. Afstemming projectfasen
- 2.5.2. Afstemming met vergunningverlening
- 2.5.3. Afstemming met overige relevante organisatieonderdelen
- 2.5.4. Afspraken in het kader van de bestuursovereenkomsten
- 2.5.5. Taakverdeling meervoudige handhavingbevoegdheden
- 2.5.6. Ketenbeheer
- 2.6. Protocollen en werkinstructies
- 2.7. Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling

3. UITVOERING

- 3.1. Handhavingsuitvoeringsprogramma
 - 3.1.1. Handhavingstaken en -doelstellingen
 - 3.1.2. Het bepalen van de benodigde capaciteit
 - 3.1.3. Formatiebepaling
 - 3.1.4. Benodigde financiële middelen
- 3.2. Omvang van de handhavingscapaciteit
 - 3.2.1. Beschikbare capaciteit
 - 3.2.2. Voldoende capaciteit
- 3.3. Kwaliteit van de handhavingscapaciteit
 - 3.3.1. Benodigde deskundigheid
 - 3.3.2. Aanwezige deskundigheid
- 3.4. Uitvoeringsondersteunende voorzieningen
 - 3.4.1. Planning programmering en voortgangsbewaking
 - 3.4.2. Registratie en monitoring
 - 3.4.3. Technische, juridische en administratieve voorzieningen
 - 3.4.4. Onderhoud en kalibratie

4. EVALUTIE

- 4.1. Kwaliteitsborging
 - 4.1.1. Beschrijving van de belangrijkste processen
 - 4.1.2. Toetsing
 - 4.1.3. Verbeteringsmechanismen
- 4.2. Monitoring van het handhavingsproces
 - 4.2.1. Inleiding
 - 4.2.2. Monitoringsprotocol
- 4.3. Verantwoording van inzet, presentatie en resultaten
- 4.4. Vergelijking en auditing

BIJLAGE 1

BIJLAGE 2

BIJLAGE 3

BIJLAGE 4

BIJLAGE 5

BIJLAGE 6

INLEIDING

In 2002 is het project “Professionalisering van de (milieuwet)handhaving” gestart. Het doel van het project is dat per 1 januari 2005 handhavingorganisaties een overeengekomen kwaliteitsniveau halen. Begin 2003 is in heel Nederland de uitgangssituatie bepaald door middel van een nulmeting. Een verplichting die het Rijk aan alle handhavende overheden heeft opgelegd. De score van de gemeente Oldebroek was hierbij 29,4%.

Het rijk heeft aan alle gemeentes de verplichting opgelegd om op 1 januari 2005 een score van 100% te gaan halen. De provincie Gelderland heeft de regie en zal de voortgang bewaken. Alle handhavende overheden moeten hiervoor een verbeterplan opstellen. In dit verbeterplan staat een opsomming van de verbeterpunten en parameters die in 2003 en 2004 door de handhavende instanties moeten worden ingevoerd. Dit alles is verwerkt in dit professionaliseringsdocument.

Het project "Professionalisering van de (milieuwet)handhaving" is bedoeld om de milieuwet-handhaving op een adequaat niveau te brengen en te houden. Borging van kwaliteit en kwantiteit staat daarbij centraal. Dit geldt zowel op organisatorisch als uitvoerend niveau. Borging van kwantiteit in de zin van het halen van het afgesproken aantal controles maar ook borging van het beschikbaar zijn van de daarvoor benodigde formatie en middelen. Bestuurlijk draagvlak is daarbij noodzakelijk. Daarnaast borging van kwaliteit van de adequate uitvoering van de controle door werkinstructies, maar ook borging van kwaliteit van de organisatie door het introduceren van een verbetercyclus zoals deze geldt voor zorgsystemen. Het professionaliseringstraject is immers te beschouwen als een zorgsysteem. Net zoals een zorgsysteem wordt dit professionaliseringsdocument gekenmerkt door een continue proces van monitoring en bijstelling. Het uitvoeringsprogramma, het inrichtingenbestand en de begroting zijn middelen om het doel te bereiken.

In dit professionaliseringsdocument is met korte motivering voor de genomen beleidskeuzes en duidelijke procedures en werkinstructies gezorgd voor een werkbaar stuk in de praktijk.

1. DOELEN EN CONDITIES

1.1 Probleemanalyse

Een professionele handhavingsorganisatie moet handelen op grond van een analyse van de milieu-problemen, de effecten van niet-naleving en de kansen op niet-naleving, teneinde sturing te kunnen geven aan haar handhavingsinspanningen. In deze paragraaf zijn de resultaten vastgelegd van de uitgevoerde probleemanalyse.

1.1.1 Omgevingsanalyse

De gemeente Oldebroek is een plattelandsgemeente met circa 22.900 inwoners en een oppervlakte van bijna 100 km². De gemeente is gesitueerd op de meest noordelijke punt van de Veluwe op de grens het oude land (de Veluwe) en het nieuwe land (de Flevopolders). Een overgang van het landschap binnen de gemeentegrenzen is duidelijk merkbaar. De laaggelegen Zuiderzeevlakte in het noorden en het Veluwe massief in het zuiden.

De gemeente wordt begrensd door de gemeenten Kampen, Hattem, Heerde, Epe, Elburg en Dron-ten. De natuurgebieden Veluwe en Drontermeer maken een fors deel van de begrenzing uit.

Het Centraal Veluwe Massief is aangewezen als een gebied volgens de Habitat- en Vogelrichtlijn. Ook is het gebied gelegen in de Ecologische Hoofdstructuur. Het Drontermeer is aangewezen als gebied volgens de Vogelrichtlijn.

De gemeente wordt doorkruist door de rijksweg A28 en de spoorlijn Amersfoort-Zwolle. Aan de oostzijde vormt rijksweg A50 de begrenzing.

De gemeente Oldebroek heeft zes kernen, te weten Hattemerbroek, 't Loo, Noordeinde, Oldebroek, Oosterwolde en Wezep.

De bedrijvigheid in de gemeente heeft een sterke agrarische basis. De landbouw is reeds lang aanwezig en neemt een belangrijke plaats in binnen de samenleving. In de gemeente zijn enkele lokale bedrijventerreinen aanwezig. Het betreft de volgende terreinen: Wezep Noord, Voskuil, Engeland, Zeuven Heuvels, Julianapark, Stuivezand en Oude Dijk. In ontwikkeling is een boven lokaal bedrijventerrein in de oksel van de A28 en A50. In de gemeente is defensie reeds jaren nadrukkelijk aanwezig. In Wezep is de Prinses Margriet Kazerne gevestigd. Een groot deel van de Oldebroekse Heide is in gebruik als artillerie schietkamp (ASK).

Binnen de gemeente zijn meer dan 600 bedrijven gevestigd die onder de Wet milieubeheer vallen. In de tabel A (zie blz. ...) is een overzicht gegeven van de verschillende soorten bedrijven. Verder is in de gemeente Oldebroek een grondwaterbeschermingsgebied aanwezig. Het bedrijventerrein Zeuven Heuvels is gesitueerd binnen het grondwaterbeschermingsgebied en tegen het waterwin- gebied.

In 2003 heeft het college de nota Risico-inventarisatie gemeente Oldebroek vastgesteld. Deze nota heeft betrekking op risico's onder meer ten aanzien van "externe veiligheid". Het gaat daarbij over veiligheid van bedrijven en bedrijfsmatige activiteiten voor hun omgeving en over de veiligheids- aspecten van het gebruik van transportinfrastructuur zoals wegen, vaarwegen en spoorwegen.

In 2003 is door de gemeenteraad een structuurvisie Oldebroek 2030 vastgesteld. Daarin is onder andere opgenomen dat op termijn bedrijfsactiviteiten op de lokaties: Stuivezand, Amsberg, Van Werven (Verlengde Looweg, Bovendwarsweg) en Zeuven Heuvels zullen worden beëindigd. Het nieuw te relatiseren bedrijventerrein Hattermerbroek (in de oksel van A28/A50) is mede bedoeld om opvang te bieden aan bedrijven die (vanwege diverse redenen) ter plaatse gesaneerd dienen te worden.

1.1.2 Inrichtingsgebonden taken en objecten

De inrichtingsgebonden taken en objecten van de gemeente Oldebroek uiteten zich vooral in de handhaving van milieuvergunningen en Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) op grond van artikel 8.40/8.44 van de Wet milieubeheer. Daarnaast hebben bepaalde artikelen van de Wet milieubeheer een rechtstreekse werking op de inrichtingen. Denk bijvoorbeeld aan hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer, die de afgifte van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke stoffen regelt. Ook moet bij de handhaving van de inrichtingen de wet- en regelgeving op grond van de Wet bodem- bescherming (Besluit opslag ondergrondse tanks, Lozingenbesluit bodembescherming) en de Wet milieugevaarlijke stoffen (Besluit ozonlaagafbrekende stoffen, Wet milieugevaarlijke stoffen 2003, Besluit broeikasgassen, Besluit vluchtige organische stoffen) worden betrokken.

Naast de handhaving speelt ook de vergunningverlening en acceptatie van meldingen een rol. Het aantal vergunningsplichtige en meldingsplichtige bedrijven binnen de gemeente is ongeveer ge- lijk. Op 1 januari 2004 was de verhouding 50% - 50%. Per jaar worden gemiddeld 28 aanvragen om een milieuvergunning ingediend en 26 meldingen gedaan.

Andere inrichtinggebonden taken zijn het behandelen van klachten over bedrijven, beoordelen van onderzoeken en het beantwoorden van vragen van bedrijven.

In het kader van de Wet verontreinigingen oppervlaktewateren (Wvo) heeft de gemeente geen handhavende rol. Zij vervult wel een belangrijke oog- en oorfunctie. Eventuele constateringen worden doorgegeven aan het Waterschap Veluwe en Rijkswaterstaat. Ook vervult de gemeente in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen, naast een toezichthoudende taak, een constateren- de rol. Naast directe handhaving op besluiten in het kader van deze wet, is het de taak van de ge- meente de Inspectie te informeren over overtredingen.

1.1.3 Niet-inrichtingsgebonden taken en objecten

Niet alle milieubelastende activiteiten vinden plaats binnen inrichtingen als bedoeld in de Wet milieubeheer. Te denken valt onder andere aan verbranden van afval, storten van afval in bermen, klachten en bijvoorbeeld activiteiten van particulieren. Deze werkzaamheden worden aangeduid als niet-inrichtingsgebonden taken en objecten. Handhaving van de milieuregels bij deze categorie is lastiger dan bij inrichtingen, aangezien deze groep niet regelmatig kan worden bezocht. Over- tredingen komen meestal naar voren bij klachten van omwonenden of door een constatering van een gemeente-ambtenaar bij zijn reguliere taken (bezoeken bedrijven of inventarisatieronde). Ge- durende 2003 heeft de oog en oorfunctie van bouw- en woningtoezicht, brandweer en milieu vorm

gekregen. Op de meeste overtredingen is de Wet milieubeheer of de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van toepassing. Op enkele overtredingen is specifieke wetgeving van toepassing.

1.1.4. Milieuproblemen

De milieuproblemen die kunnen worden aangetroffen, worden verdeeld onder de milieuthema's: bodem, afval, afvalwater, lucht, geluid en externe veiligheid. Per thema worden de verschillende aspecten toegelicht. Bij deze aspecten is de van toepassing zijnde wetgeving vernoemd.

Bodem

Bodemverontreiniging

Een bodemverontreiniging kan zijn veroorzaakt door een ondergrondse tank, onzorgvuldig handelen of een lozing of stort op of in de bodem, die (in het verleden) heeft plaatsgevonden. Hiervan kan sprake zijn bij bedrijven en particulieren. Bij de oprichting en beëindiging van industriële bedrijven wordt veelal verzocht om een bodemonderzoek. Bij agrarische bedrijven is dit minder gebruikelijk en daardoor zijn bodemverontreinigingen bij deze sector moeilijker in kaart te brengen.

In het kader van het Besluit opslaan in ondergrondse tanks (BOOT) zijn enkele saneringsacties bij particulieren uitgevoerd via acties 'Tankslag'. Daarbij zijn alle bekende ondergrondse tanks geïnventariseerd en gesaneerd. In totaal zijn er 185 ondergrondse tanks gesaneerd. Er wordt rekening mee gehouden dat elk jaar nog enkele tankeigenaren zich zullen melden.

Verder heeft de gemeente Oldebroek een Bodem Informatie Systeem. Momenteel worden in het kader van het Landsdekkend Beeld 2005 alle verdachte locaties in beeld gebracht.

Ontbreken van vloeistofdichte vloeren of voorzieningen

Indien geen vloeistofdichte vloeren of voorzieningen aanwezig zijn bij bodemverontreinigende activiteiten kan een bodemverontreiniging ontstaan. Via de voorschriften in de vergunning of AMvB kunnen maatregelen bij bedrijven worden afgedwongen om bodemverontreiniging te voorkomen.

Illegaal storten van afval

Bij het illegaal storten van afval wordt artikel 10, lid 2 van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming, bestemmingsplan en de APV overtreden. Er zijn zowel burgers als bedrijven die illegaal storten. De illegale stortingen vinden veelal plaats in het buitengebied. Verder kan het voorkomen dat (gevaarlijk) afval bij de poort van een gemeentelijke inrichting wordt geplaatst. De ontdoeners willen op een gemakkelijke dan wel goedkope wijze af van hun afval of zijn onbekend met de legale wegen om van hun afval af te komen.

Lozen van afvalwater in de bodem

In het buitengebied lozen diverse particulieren al dan niet via een septictank huishoudelijk afvalwater in de bodem. Bestaande lozingen zijn in het kader van het Lozingenbesluit bodembescherming nog toegestaan tot 1 januari 2005, indien de riolering zich bevindt op meer dan 40 meter afstand. Vanaf 1 januari 2005 dient dit afvalwater gezuiverd te worden via een Individueel Behandeling Afvalwater-systeem (IBA-systeem). Binnen de gemeente zijn circa 230 panden niet aangesloten op de riolering. Alle huishoudelijk afvalwaterlozingen in de bodem zijn in kaart gebracht. Indien een andere lozing dan huishoudelijk afvalwater plaatsvindt, is mogelijk een ontheffing in gevolge het voornoemde besluit nodig. Dit betreffen bijvoorbeeld lozingen van éénmalige activiteiten waarbij veel afvalwater vrijkomt (bijvoorbeeld gevelreiniging).

Daarnaast vinden ook bedrijfsmatige lozingen in de bodem plaats. Dit kan nog direct via een zakput of bij een incident of indirect via het uitrijden over het land. Indien het uitrijden van dit afval-

water tegelijk met de mest geschiedt is hierop het Besluit gebruik dierlijke meststoffen van toepassing. In andere gevallen is het Lozingenbesluit bodembescherming van toepassing.

Bouwstoffen

In een werk mogen alleen bouwstoffen worden toegepast die zijn toegestaan in het kader van het Bouwstoffenbesluit. Controle hierop moet zowel in het veld als administratief geschieden. Binnen de gemeente heeft het Bouwstoffenbesluit tot op heden een lage prioriteit.

Afval

Verkeerd aanbieden van bedrijfsafval en gevaarlijk afval

De bedrijven dienen hun afval af te voeren conform hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer en de Provinciale Milieu Verordening. De overtredingen vinden meestal plaats bij bedrijven waar gevaarlijk afval vrijkomt. Te denken valt aan garages, metaalbewerkingsbedrijven, schildersbedrijven en bedrijven waarbij per jaar een kleine hoeveelheid gevaarlijk afval vrijkomt, waaronder agrarische bedrijven.

Asbest

Asbest is nog steeds veelvuldig in bouwwerken aanwezig. Bij de sloop van deze bouwwerken dient bij de sloopvergunning aandacht te worden besteed aan de verwijdering van het asbest. Bij calamiteiten, zoals brand en ontploffing, kan asbest vrijkomen. In samenspraak met betrokkenen worden zo snel mogelijk maatregelen genomen om de asbest te verwijderen.

Afvalwater

Lozingen op het riool door bedrijven

Afvalwater wat op het riool wordt geloosd mag het rioolstelsel niet schaden. Visuele controles van deze lozingen vinden plaats bij de reguliere controles.

Illegale lozing afvalwater op het riool door particulieren

In de gemeente komt het voor dat particulieren resten verf, terpentijn of olieproducten op de riole-ring lozen. Dit is moeilijk te handhaven en de bewijslast is moeilijk te onderbouwen.

Vervuiling oppervlaktewater met mest en huishoudelijk afvalwater

Het waterschap controleert of vervuiling plaatsvindt van het oppervlaktewater in het buitengebied en bij bedrijven die vergunningsplichtig of meldingsplichtig zijn in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). In het buitengebied lozen diverse particulieren al dan niet via een septictank huishoudelijk afvalwater op het oppervlaktewater. Dit betreffen lozingen waarop het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater van toepassing is. De gemeente heeft hierbij geen handhavende taak, maar vervult een oog- en oorfunctie.

Lucht

Stoken in de buitenlucht

Sinds 1 mei 2003 is het op grond van de Wet milieubeheer verboden afvalstoffen te verbranden in de open lucht. Ook kan het in werking zijn van een open haard overlast veroorzaken.

Luchtverontreiniging en geuroverlast door bedrijven

In de vergunning of AMvB zijn voorschriften opgenomen om luchtverontreiniging of geuroverlast van bedrijven te voorkomen. De normen volgen uit de Nederlandse Emissie Richtlijn (NER). Geur is echter moeilijk te kwantificeren en te kwalificeren. Daarnaast is geur vaak moeilijk te traceren. Bij bestaande bedrijven is inventarisatie van geurbronnen en klachten noodzakelijk om een traject van reductiemaatregelen in te zetten.

Besluit Luchtkwaliteit

Ingevolge dit besluit dienen inventarisaties en zo nodig maatregelen te worden genomen in de situaties waarbij het verkeer voor onaanvaardbare emissies zorgt bij aanwonenden. Ook in Oldebroek zijn zogenaamde “hotspots” aanwezig. Dit betekent dat deze gemeente een inventarisatie moet uitvoeren. Het betreft het gedeelte van de rijksweg A28 en de A50 in Wezep. Uit de in 2003 opgestelde inventarisatie is gebleken dat er geen maatregelen getroffen hoeven te worden.

Geluid

Geluidsoverlast bij bedrijven

In de vergunning of AMvB zijn geluidsnormen opgenomen. Deze geluidsnormen zijn afhankelijk van de omgeving. Handhaving van deze normen vindt niet regulier plaats. Vaak wordt pas naar aanleiding van klachten actie ondernomen. Hierdoor wordt geluidsoverlast in een omgeving waarin ‘men het gewend is’, niet aangepakt. Bij horecabedrijven vindt veelal de meeste geluidsoverlast plaats ten gevolge van feesten en live muziek.

Ook indirecte geluidshinder, bijvoorbeeld ten gevolge van woon-/werkverkeer, is een belangrijk aspect op het gebied van geluidsoverlast. Het is moeilijker om hiertegen handhavend op te treden, om het niet direct de inrichting betreft waarvoor een milieuvergunning is afgegeven.

Verder kan geluidsoverlast ontstaan door knalapparatuur voor het verjagen van vogels. Op deze geluidsoverlast is de APV van toepassing.

Geluidsoverlast ten gevolge van evenementen

Tijdens feestdagen e.d. worden openbare evenementen georganiseerd. Ook tuinfeesten kunnen geluidshinder veroorzaken.

Geluidsoverlast ten gevolge van verkeer en spoor

Inwoners kunnen geluidsoverlast ervaren van spoor- en wegverkeerslawaaai.

Geluidsoverlast van schietoefeningen

Inwoners kunnen geluidsoverlast ervaren van het artillerie schietkamp (ASK).

Externe veiligheid

Onjuiste opslag van en het werken met gevaarlijke stoffen

Onveilige situaties kunnen ontstaan door onjuiste opslag van of het omgaan met gevaarlijke stoffen (denk hierbij ook aan tankstations en opslag van vuurwerk). In de vergunning of AMvB zijn voorschriften opgenomen om dit te voorkomen. Dit betreffen voorzieningen en gedragsregels. Bij het verlenen van de vergunning en beoordeling van de melding wordt de aangevraagde of gemelde situatie getoetst aan hiervoor geldende richtlijnen, waaronder afstandseisen en brandpreventieve voorzieningen.

Onveilige situaties ten gevolge van evenementen

Bij evenementen wordt soms vuurwerk afgestoken. Dit brengt veiligheidsrisico's met zich mee. De APV is van toepassing op evenementactiviteiten. Op basis van het Vuurwerkbesluit is vergunning van de provincie nodig voor het afsteken van vuurwerk.

Vervoer gevaarlijke stoffen

Voor de bij de gemeente in beheer zijnde wegen is geen speciale routing voor gevaarlijke stoffen ingesteld. Over de rijkswegen A28 en A50 en de spoorlijn Zwolle – Amersfoort (v.v.) vindt vervoer plaats van allerlei soorten gevaarlijke stoffen.

Over het dubbel spoor dat door de gemeente loopt vindt ook transport van alle soorten gevaarlijke stoffen plaats.

1.1.5 Effecten van potentiële en feitelijke overtredingen

Bescherming van het milieubeschermingsgebied vindt hoofdzakelijk plaats via het bestemmingsplan. Voor bedrijven die gesitueerd zijn in het milieubeschermingsgebied worden standaard extra voorschriften gesteld waaraan voldaan moet worden. In het waterwingebied (Boele) en het milieubeschermingsgebied geldt een absoluut verbod voor het oprichten van bepaalde bedrijven. In de Provinciale Milieuverordening Gelderland (PMG) is een lijst opgenomen met categorieën van verboden bedrijven.

Hierna volgt een korte opsomming van mogelijke effecten van overtredingen.

Bodem

- bodemverontreiniging door het illegaal storten van afval;
- verspreiding van bestaande bodemverontreinigingen, doordat deze onbekend zijn;
- mogelijke bodemverontreiniging door foutieve opslag van olie, brandstoffen en chemicaliën (bijvoorbeeld geen goede lekbak);
- verontreiniging van de bodem, doordat mest niet correct wordt opgeslagen (geen goede mestplaat of mestbassin);
- verontreiniging van de bodem door het lozen van verontreinigd afvalwater in de bodem;
- verontreiniging van de bodem (en eventueel oppervlaktewater) door het uitloggen van verontreinigde bouwstoffen.

Afval

- afvaltoerisme, verspreiding, bodemverontreiniging en/of luchtverontreiniging door onjuiste afgifte en verwerking afvalstoffen;
- aantasting van het gemeentelijk rioolstelsel doordat schadelijke stoffen met het afvalwater op de riolering worden geloosd; hierdoor kan weer bodemverontreiniging ontstaan;
- verontreiniging van de sloot, doordat mest niet correct wordt opgeslagen (geen goede mestplaat);
- verontreiniging van de sloot, doordat huishoudelijk afvalwater niet goed wordt gezuiverd, alvorens het wordt geloosd.

Afvalwater

- afvalwater

Lucht

- luchtverontreiniging en risico's door verbranding van afval (met name in het buitengebied);
- luchtverontreiniging en geuroverlast door emissies van bedrijven;
- emissies afkomstig van verkeer op de A28 en A50.

Geluid

- geluidsoverlast voor omwonenden door horecabedrijven of andere bedrijven tengevolge van bijvoorbeeld live-muziek, woon-/werkverkeer of werkzaamheden in het bedrijf;
- geluidsoverlast tengevolge van evenementen;
- geluidsoverlast van wegverkeers- of raillawaai;
- schietlawaai ASK.

Externe veiligheid

- risico's op brand- en ontploffingsgevaar door onjuiste opslag van en/of omgaan met gevaarlijke stoffen;
- door brand en ontploffingen kan ook weer lucht- en/of bodemverontreiniging optreden;
- veiligheidsrisico's tengevolge van evenementen;
- transportroutes gevaarlijke stoffen.

1.1.6 Kansen op overtredingen

In de gemeente zijn geen specifieke bedrijven of bedrijfstakken te noemen waar bepaalde overtredingen met name de aandacht vragen. Dit is meer afhankelijk van de bedrijfsvoering en status van het bedrijf en of er veel aandacht wordt besteed aan de milieuwetgeving (naleefgedrag). Bij het inrichten van werkplannen zal de gemeente vanzelfsprekend prioriteiten stellen en meer aandacht

geven aan belangrijke potentiële (milieu)gevolgen. Maar eenmaal geconstateerd moet elke overtreding, ook een minder zware overtreding, een passende reactie krijgen.

In het algemeen kan gezegd worden dat het naleefgedrag in de gemeente redelijk is. Vanaf 2003 worden de controles planmatig aangepakt. Op basis van een 10 jaar planning wordt een jaarplan vastgesteld. Deze bedrijven worden integraal (dit wil zeggen dat aan alle aspecten binnen milieu aandacht wordt gegeven) gecontroleerd. Zo nodig vindt een hercontrole plaats. In 2003 was dit bij 14% van de controles het geval. Indien de situatie na de hercontrole niet is opgelost, wordt in overeenstemming met het stappenplan van de gemeente, bestuursrechtelijk opgetreden (dwangsom en bestuursdwang).

Daarnaast wordt jaarlijks deelgenomen in regionale handhavingsprojecten. De gemeente handelt de preventieve (controles) en repressieve (sancties) handhaving van deze bedrijven zelf af.

Veel voorkomende overtredingen zijn: het ontbreken van keuringscertificaten bij vloeistofdichte vloeren, voorzieningen voor opslag vaste mest, ontbreken controlevoorziening lozing afvalwater en het niet (tijdig) keuren van brandblussers. Er is nog weinig zicht op het naleefgedrag van de verschillende milieuaspecten van de APV.

1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen

Een professionele handhavingsorganisatie handelt op grond van een prioriteitenstelling van de handhavingstaak, die is uitgewerkt in een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld en in een vastlegging van concrete, meetbare handhavingsdoelen. In deze paragraaf worden daarom de prioriteiten en meetbare doelen vastgesteld.

1.2.1 Prioriteiten

Om effectief en efficiënt te kunnen handhaven met de beschikbare middelen is een goede prioriteitenstelling van de handhavingstaak noodzakelijk. De prioriteitenstelling geeft beleidsmatige accenten voor bepaalde handhavingstaken, projecten, milieuthema's, bedrijfstakken etc.. De prioriteiten zijn gebaseerd op de probleemanalyse (Paragraaf 1.1). Tevens wordt rekening gehouden met het landelijk handhavingprogramma van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM).

Prioriteitstelling kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. Door de gemeente is besloten prioriteiten te stellen op een tweetal aspecten. Ten eerste op basis van de milieubelasting van het bedrijf. Ten tweede op basis van de milieuthema's en de verruimde reikwijdte (zoals energie).

Voor de eerste prioriteit is gekozen omdat uit de probleemanalyse blijkt dat binnen de gemeente geen echte specifieke milieuproblemen of probleembedrijven aanwezig zijn. De omvang van de milieuproblemen is afhankelijk van de omvang en de milieubelasting van een bedrijf. Bedrijven met een grotere milieubelasting hebben dan ook een hogere prioriteit. Voor de tweede prioriteit is gekozen omdat er indien binnen de gemeente specifieke milieuproblemen zijn, dit meestal met betrekking tot een milieuthema is en de milieuproblemen voor een hele bedrijfsgroep gelden. Hierbij heeft dan echter wel een verruiming van de prioriteitstelling plaatsgevonden naar de verruimde reikwijdte. Dit om te kunnen inspringen op het landelijk, provinciaal of gemeentelijk milieubeleid of bijvoorbeeld vragen vanuit de bedrijven.

1.2.1.1 Prioriteiten van inrichtingsgebonden taken en objecten

De gemeente Oldebroek pakt de controles primair periodiek en integraal aan. Daarnaast is (nog beperkt) gekozen voor de mogelijkheid van projectmatige aanpak, omdat de gemeente op deze manier een uniforme aanpak van de controles kan garanderen waarbij de controles met een zelfde kwaliteit worden uitgevoerd. Verder kan een projectmatige aanpak efficiënter en dus ook tijd- en kostenbesparend zijn. In tabel A is weergegeven welke projecten binnen de bedrijvenlijst zijn benoemd.

Nummer	Beschrijving	Sbi-code	Aantal
--------	--------------	----------	--------

1	afval(water)inzameling en –bewerking	15.90	11
2	akkerbouw, tuinbouw en fruitteelt	01.01.11 t/m 01.01.13 en 01.01.41	19
3	Benzineservicestations	07.50.50	6
4	Bouwnijverheid	06.45	17
5	cultuur, sport en recreatie	15.92	13
6	Detailhandel	07.52	52
7	gezondheids- en welzijnzorg	14	13
8	Groothandel	07.51 (m.u.v. Agrico)	10
9	handel en reparatie van auto's	07.50 (m.u.v. 07.50.50)	36
10	Horeca	8	33
11	houtbe- en verwerkende bedrijven (incl. meubels)	04.20 en 04.36	28
12	meethuisjes en pompstations	05.40 en 05.41	24
13	metaal be- en verwerkende bedrijven	04.28	8
14	opslag propaan	18.1 (nevenactiviteit)	26
15	opslag vuurwerk	18.6 (nevenactiviteit)	10
16	overige bedrijven categorie 0	overige sbi	0
17	overige bedrijven categorie I	overige sbi	7
18	overige bedrijven categorie II	overige sbi	9
19	overige bedrijven categorie III	overige sbi	6
20	overige bedrijven categorie IV	04.15.12 (Plukon) en 07.51.31.2 (Agrico)	2
21	veehouderijen categorie 0	01.01.21 t/m 01.01.25, 01.01.30 en 01.01.42	115
22	veehouderijen categorie I	01.01.21 t/m 01.01.25, 01.01.30 en 01.01.42	60
23	veehouderijen categorie II	01.01.21 t/m 01.01.25, 01.01.30 en 01.01.42	244
24	veehouderijen categorie III	01.01.21 t/m 01.01.25, 01.01.30 en 01.01.42	6
25	vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken	04.15	7
26	Vervoer	09.60	7
Totaal			769

Tabel A: Overzicht bedrijven

In 2003 zijn laatstelijk alle bedrijven, middels een administratieve controle, in Milis (geautomatiseerd informatiesysteem waarin alle bedrijven, controles en klachten zijn opgenomen) opnieuw beoordeeld. Daarbij is de urgentieklasse beoordeeld en zijn de controles voor de periode 2004 t/m 2013 in het programma opgenomen. De urgentieklassen zijn bepaald op basis van milieucomplexiteit van een bedrijf. Hoe groter de milieucomplexiteit van een bedrijf is, hoe hoger de urgentieklasse. Door de gemeente is er voor gekozen de urgentieklassen, zo nodig, bij te stellen naar aanleiding van een controle of gedane melding of aanvraag. Het naleefgedrag kan worden bepaald door monitoring van de handhavingindicatoren. Hierover zal verder worden ingegaan in paragraaf 1.2.2. Binnen de gemeente heerst over het algemeen een goed naleefgedrag.

De controlefrequentie is afhankelijk van de urgentieklasse. De urgentieklasse is onder andere bepaald op basis van de oude BUGM-categorieën. De BUGM-categorieën zijn onderverdeeld in vier verschillende klassen. Aangezien vier klassen te weinig flexibiliteit bieden is in de negentiger jaren besloten gebruik te maken van vijf klassen. De extra klasse heeft betrekking op “hobbymatige activiteiten”. Anders gezegd: het betreft lokaties die het in zich hebben om te groeien naar een bedrijvigheid vallend onder de werking van de Wet milieubeheer. Deze klasse is onder de klassen vanuit de BUGM geplaatst en is getypeerd als klasse 0. In tabel B. is weergegeven op welke wijze tot heden is gepland. De klassen werden aangeduid als categoriën.

Categorie	Controle eenmaal
0	in de 10 jaar
1	in de 10 jaar
2	in de 5 jaar
3	in de 2 jaar
4	Twee maal per jaar

Tabel B: controlefrequentie per categorie

De vijf klassen worden nu gedefinieerd als urgentieklassen. De controlefrequenties die aan devijf urgentieklassen worden gekoppeld zijn weergegeven in tabel C.

Gelet op de praktijk van de laatste jaren is het verantwoord om de controles ten aanzien van urgentieklasse 4 (voorheen categorie 4) van twee maal per jaar naar één maal per jaar terug te bren-

gen. Normaliter is in deze klasse bijna altijd sprake van hercontroles waardoor gedurende een aantal maanden contact is met het bedrijf. Tevens vindt bij de bedrijven in deze klasse jaarlijks een extra controle plaats door de controleur veiligheid ten aanzien van de opslag van gevaarlijke stoffen.

Tevens is geconstateerd dat het risico bij de urgentieklasse 0 (voorheen categorie 0) hoger is dan de controlefrequentie aangeeft. Omdat de frequentie bij urgentieklasse 4 wordt verlaagd kunnen de vrijkomende uren worden ingezet bij urgentieklasse 0. Daardoor kan de frequentie bij urgentieklasse 0 worden verhoogd. Gelet op de personele inzet vindt deze uitwisseling min of meer “neutraal” plaats.

Urgentieklasse	Controle eenmaal
0	In de 4 jaar
1	In de 10 jaar
2	In de 5 jaar
3	In de 2 jaar
4	per jaar

Tabel C: controlefrequentie per urgentieklasse

Door het gemeentebestuur is in 2002 besloten een extra impuls te geven aan het veiligheidsbeleid. Daartoe is onder meer een “controleur veiligheid” in dienst genomen die ook een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het onderdeel veiligheid bij bedrijven. Het werkpakket houdt onder andere in het (gedeeltelijk) controleren van LPG- tankstations, propaanopslagen, verkooppunten van vuurwerk, opslagen van chemicaliën bij zwembaden, ammoniakopslagen bij twee bedrijven, horeca- sport- en recreatieinrichtingen en woon- en bedrijfsgebouwen (voor zover dit niet valt onder de controle in het kader van de gebruiksvergunning).

Ten aanzien van de projecten 14 en 15 uit Tabel A wordt derhalve projectmatig gewerkt.

Zoals al is aangegeven kan verder prioriteitstelling plaatsvinden op basis van de milieuthema's en de verruimde reikwijdte (zoals energie). Prioriteitstelling op basis van de milieuthema's en de verruimde reikwijdte zal voornamelijk afhankelijk zijn van het gemeentelijk-, provinciaal- en landelijk beleid. Voordat een project wordt opgestart, moet worden geïnventariseerd aan welke milieuthema's extra aandacht moet worden besteed. Vervolgens moet hier een checklist voor worden opgesteld.

Om probleembedrijven (bedrijven die als zodanig door één van de handhavingpartners als zodanig wordt benoemd; oorzaken daarvan kunnen zijn gelegen in hoge emissies, veel klachten, meerder bevoegde gezagen etc.) structureel strenger aan te pakken, kan bij (her)controle van deze bedrijven de (milieu)politie, waterschap en/of provincie worden ingeschakeld. Dit kan voor de betreffende bedrijven een extra stimulans zijn voor goed naleefgedrag. Het is natuurlijk altijd mogelijk om bij een probleembedrijf een extra controle uit te voeren. De (milieu)politie, waterschap en/of provincie worden verder betrokken bij overtredingen die direct gevolg hebben voor de milieuthema's: bodem, afval, afvalwater, lucht en geluid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een lekkende olietank.

Jaarlijks zal bij de opstelling van het jaarverslag ook een analyse plaatsvinden van de bevindingen bij de controles. Met name ten aanzien van de noemenswaardige overtredingen zal worden beoordeeld of er aanleiding is om een bedrijf over te plaatsen in een andere urgentieklasse. We spreken van een noemenswaardige overtreding indien bij een controle een overtreding wordt vastgesteld en het nodig is dat een hercontrole plaatsvindt. Dus bij alleen een schriftelijke afhandeling van een overtreding is geen sprake van een noemenswaardige overtreding.

1.2.1.2 Prioriteiten niet-inrichtingsgebonden taken en objecten

In de probleemanalyse is vermeld dat er weinig zicht is op het naleefgedrag van de verschillende niet-inrichtingsgebonden milieuaspecten. Een prioriteitstelling kan hier dan ook moeilijk in worden aangebracht.

In het kader van de gezamenlijke landelijke prioriteitenstelling wordt aan illegale lozingen en afvalstorten extra aandacht gegeven. Deze illegale lozingen en afvalstorten kunnen worden geconstateerd tijdens controles, inspectierondes door de gemeente of bij klachtenafhandeling. Het is niet mogelijk via een projectmatige aanpak deze illegale activiteiten op te sporen. Wel is het zinvol om de oog- en oorfunctie van de diverse partners die in de gemeente actief zijn te benutten. Hierbij wordt naast milieu met name gedacht aan bouw- en woningtoezicht, ruimtelijke ordening, brandweer, waterschap en (milieu)politie.

In 2001 had het LCCM (voorloper van het LOM) prioriteit gesteld aan het handhaven van het bouwstoffenbesluit. De gemeente heeft de taak opgepakt, maar door personele capaciteitsproblemen heeft de implementatie nog niet plaatsgevonden. Hierdoor vindt de handhaving van dit besluit nog niet structureel plaats. Deze handhaving zal alsnog op een structurele wijze moeten worden aangepakt.

Verder vinden in het buitengebied lozingen van huishoudelijk afvalwater in de bodem plaats via een directe lozing in de bodem, via een systeem van Individueel Behandeling Afvalwater (IBA) (zoals een septictank) of door het uitrijden over het land. In het Gemeentelijk rioleringsplan is gesteld dat alle woningen in 2005 moeten zijn aangesloten op het gemeentelijke rioleringsstelsel of hun afvalwater moeten lozen via een goedgekeurd IBA-systeem. In 2004 zullen de nog niet aangesloten woningen worden aangesloten op de riolering of worden voorzien van een IBA-systeem.

1.2.1.3 Gezamenlijk landelijk handhavingsprogramma

In plaats van landelijke prioriteiten heeft de Landelijk Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving (LCCM) voor 2003 besloten tot het vaststellen van het meerjarig voortschrijdend 'Landelijk Handhavingsprogramma 2003 e.v.'.

Binnen deze meerjarige programmering wordt uitgegaan van de volgende thema's met één of meer bijbehorende onderwerpen.

- § Probleembedrijven
 - afvalketenonderzoek
- (Externe) veiligheid
 - Vuurwerkbesluit
 - CPR 15-1
 - vervoer vloeibare gassen
- Buitengebied
 - Natuurbeschermingswet
 - Flora- en faunawet
 - illegale bebouwing
 - Besluit veehouderij en open teelt
 - illegale kap
 - illegale lozingen
 - illegale afvalstort
 - illegaal gebruik / bebouwing
 - illegaal uitrijden van meststoffen
 - aanlegvergunningen

Niet alle onderwerpen zijn aan de orde bij de milieuhandhavingstaak van een gemeente. Binnen de gemeente Oldebroek komen geen probleembedrijven voor. Daarnaast is handhaving van een aan-

tal thema's niet de taak van de milieufdeling maar van andere afdelingen zoals beheer openbare ruimte, brandweer, bouw- en woningtoezicht en juridische zaken en handhaving.

De periodieke controles en hercontroles geven voldoende mogelijkheden om de landelijke handhavingsthema's aan te pakken. In de controles worden de richtlijn CPR 15-1 en het Vuurwerkbesluit meegenomen. Daarnaast wordt ook gecontroleerd op illegale lozingen en afvalstort.

1.2.2 Doelstellingen en indicatoren

Om de taken, waaraan prioriteiten zijn gesteld, te verwezenlijken worden doelstellingen geformuleerd. Om deze doelstellingen te monitoren zijn indicatoren noodzakelijk. In deze paragraaf worden de doelstelling en de indicatoren verwoord.

Doelstellingen algemeen

De algemene doelstellingen die voor elke gemeente gelden, zijn ook op de gemeente Oldebroek van toepassing. Het is de bedoeling het naleefgedrag van de bedrijven en de burgers te verbeteren. Daarbij wordt gestreefd naar het verder terugbrengen van de omvang en het aantal overtredingen en illegale activiteiten.

Verder zijn de meer specifieke doelstellingen op basis van de milieuthema's en de verruimde reikwijdte afhankelijk van het gemeentelijk-, provinciaal- en landelijk beleid.

Indicatoren

In het kader van de landelijke voortgangsrapportages zijn reeds indicatoren vastgelegd. Deze indicatoren betreffen:

- het aantal uitgevoerde (her)controles;
 - het aantal geconstateerde overtredingen;
 - de aard van de overtredingen;
- het aantal bestuursrechtelijke sancties;
- het aantal strafrechtelijke sancties.

Deze indicatoren kunnen worden gebruikt om het naleefgedrag van de bedrijven te evalueren. Daarnaast kunnen het aantal overtredingen per milieuthema worden gemonitord om meer informatie te verkrijgen over de problemen en knelpunten. Het inrichtingenbestand MILIS zal zo mogelijk worden aangepast, dat het mogelijk is het aantal overtredingen, hercontroles en bestuursrechtelijke maatregelen per bedrijf bij te houden. Via selectiemogelijkheden in het systeem is het dan mogelijk overzichten te maken per bedrijf of project. Deze overzichten kunnen vervolgens worden geëvalueerd, waarna de prioriteiten en doelstellingen zonodig kunnen worden aangepast. Omdat op dat moment de basis van het naleefgedrag bekend is, kan de doelstelling voor het naleefgedrag worden uitgedrukt in een naleefpercentage.

Niet-inrichtingsgebonden indicatoren zijn het aantal illegale activiteiten en andere activiteiten die hinder veroorzaken. Deze activiteiten worden geregistreerd in MILIS van waaruit evaluatie kan plaatsvinden. Klachten worden doorgaans binnen 48 uur behandeld.

1.3 Borging personele en financiële middelen

De handhavingsorganisatie zorgt voor afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingsdoelen en inzet van personele en financiële middelen en zorgt voor borging hiervan. In deze paragraaf wordt ingegaan op de borging van de personele en financiële middelen.

1.3.1. Personele middelen

De handhavingactiviteiten zijn onder te verdelen in de volgende taken:

- opstellen beleid, jaarprogramma, milieujaarverslag en overleg met de regio;
- preventieve handhaving (reguliere controles);
- monitoren van de reguliere controles en de administratieve verwerking;
- repressieve handhaving;
- handhaving bij klachten;

- handhaving Bouwstoffenbesluit;
- maken van inspectierondes.

De organisatie van de gemeente Oldebroek is opgebouwd uit drie sectoren, de sector Welzijn en Burgerij, de sector Grondgebied en de sector Bestuur. De sector Grondgebied is onderverdeeld in twee afdelingen, te weten Openbare Werken en BROVOM (Bouwkunde, Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en Milieu). Deze laatste afdeling is uitgesplitst in vijf clusters. Eén van deze clusters is milieu.

Binnen en de cluster milieu waren per 1 januari 2004 voor de uitvoering van de milieutaken 6,6 formatieplaatsen aanwezig. De 6,6 formatieplaatsen zijn ingevuld met 8 medewerkers. In het Meerjaren Formatieplan is opgenomen dat in 2005 de cluster wordt uitgebreid met 1 formatieplaats. Daarmee zou de formatie in overeenstemming komen met de totale werklast van de cluster milieu. Naast de 6,6 formatieplaatsen wordt er voor 300 uur werk uitgevoerd door de “controleur veiligheid”.

De voor genoemde bezetting is in theorie voldoende om de taken uit te voeren. Om echter te borgen dat de taken uitgevoerd worden en de handhaving op een adequaat niveau blijft kan het inhuren van extra formatie af en toe noodzakelijk zijn. Jaarlijks wordt in het jaarprogramma/afdelingsplan BROVOM bepaald welke milieutaken worden uitgevoerd.

De benodigde capaciteit voor de repressieve handhaving kan sterk fluctueren. Vanaf 2003 is in het jaarprogramma/afdelingsplan BROVOM ruimte opgenomen voor toepassing van het handhavingsinstrumentarium (dwangsom, sluiting en intrekking vergunning). Vooralsnog is deze ruimte voldoende.

In het lokale handhavingsoverleg vindt overleg plaats met de andere handhavingpartners (politie en waterschap) over onder andere de taakverdeling bij het toepassen van het handhavingsinstrumentarium.

Door politie en gemeente wordt 1 middag per 3 weken gezamenlijk gecontroleerd.

1.3.2. Financiële middelen

Naast de kosten voor de eigen medewerkers, moet budget worden gereserveerd voor:

- informatieverstrekking binnen de gemeente;
- opleiding;
- dwangmiddelen en eventuele schadevergoedingen;
- onderzoek;
- algemene middelen.

De personele bezetting is in theorie voldoende om de taken uit te voeren. Om echter te borgen dat de taken uitgevoerd worden en de handhaving op een adequaat niveau blijft kan het inhuren van extra formatie af en toe noodzakelijk zijn. Hiervoor is een stelpost opgenomen vastgesteld in de begroting, te weten het algemeen budget inhuur tijdelijk personeel.

1.3.3. Jaarprogramma/afdelingsplan

In het jaarprogramma/afdelingsplan BROVOM wordt bij elke taak bepaald hoeveel formatie benodigd is. Hierbij zijn de gegevens uit het rapport van NovioConsult uit 2002 richtinggevend. De formatie wordt bepaald bij de vaststelling van de begroting. Ook de hiervoor genoemde reserveringen worden in de begroting vastgelegd. Ieder jaar wordt het jaarprogramma geëvalueerd in het milieujaarverslag. Eventuele aanpassingen, die hieruit volgen, zullen worden doorgevoerd in het jaarprogramma/afdelingsplan en de begroting voor het volgende jaar. De begroting wordt geacordeerd door het bestuur.

1.4 Organisatorische condities

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een organisatorische opbouw en regelingen die nodig zijn om de gestelde handhavingsdoelen te kunnen bereiken. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de regelingen die binnen de gemeente aanwezig zijn.

1.4.1. Scheiding vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau

Vanaf 2003 is binnen de cluster milieu invulling gegeven aan de scheiding op persoonsniveau van de vergunningverlening en de handhaving. Twee medewerkers (1,6 formatieplaats) zijn verantwoordelijk voor de handhaving.

Ten aanzien van de handhaving ten aanzien van (de twee) urgentieklasse 4 bedrijven is gekozen voor een andere oplossing. Daarbij is sprake van combinatiefuncties, waarbij scheiding van de handhaving en vergunningverlening op bedrijfsniveau plaatsvindt. De twee vergunningverleners zullen daarbij als men bij de vergunningverlening betrokken was niet de handhaving ter hand nemen. Ook de opleveringscontrole zal niet door de vergunningverlener worden uitgevoerd. Overigens worden deelcontroles bij deze bedrijven wel door de handhavers en de “controleur veiligheid” uitgevoerd.

Vooralsnog zullen vanwege de omvang van de taak deze combinatiefuncties ten aanzien van de urgentieklasse 4 bedrijven gehanteerd blijven.

1.4.2. Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen een handhaver en een inrichting is het van belang dat bij inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd een roulatie van de handhavers plaatsvindt.

Binnen de gemeente is geen echt roulatiesysteem aanwezig. Er zijn echter ook geen bedrijven dan wel projecten toegewezen aan een specifieke handhaver. De verdeling van de controles van de verschillende bedrijven vindt willekeurig plaats. Verder wordt bij de verdeling van de controles bekeken wie de laatste controle heeft uitgevoerd en zal bij voorkeur de andere handhaver de controle uitvoeren. Op deze manier vindt voldoende roulatie plaats.

1.4.3. Op schrift vaststellen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

Taken bevoegdheden medewerkers milieu

De taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers milieu zijn vastgelegd in de functiebeschrijvingen. Het betreft hier de wettelijke taken die zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder en de Gemeetewet in verband met de uitvoering van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De handhavers worden verder formeel aangewezen door burgemeester en wethouders.

Mandatering

Binnen de gemeente is een mandaatregeling opgesteld. In het algemeen gelden de mandateringen alleen voor besluiten met een bewilligend karakter. Ten aanzien van (sanctionerende) besluiten ten aanzien van de handhaving zijn geen mandaten verleend.

Dossiervorming

De cluster milieu is zelf verantwoordelijk voor de dossiervorming ten aanzien van de werkdossiers. Deze verantwoordelijkheid ligt meestal bij de behandelende ambtenaar. Er zijn afspraken over een standaard dossieropbouw. De werkdossiers zijn opgeborgen op de kamer van de cluster milieu. Daarnaast wordt gewerkt met een apart archiefdossier. De verantwoordelijkheid ten aanzien van het archiefdossier ligt bij de afdeling Documentaire Informatie Verzorging. Wekelijks worden de archiefdossiers bijgewerkt. Het archiefdossier wordt opgeborgen in het archief van de gemeente.

1.4.4. Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren

Tijdens kantooruren is de cluster milieu voor milieuklachten bereikbaar. Buiten kantooruren kan men terecht bij de provinciale milieuklachtenlijn (026) 3599999.

1.4.5. Organisatie ontwikkelingsproces

In het voorjaar van 2004 is gekozen om binnen de gemeente Oldebroek te kiezen voor organisatieontwikkeling. Middels een min of meer open proces zal op 1 januari 2005 dit traject zijn afgerond.

2. STRATEGIE EN WERKWIJZE

2.1 Nalevingsstrategie

De gemeente Oldebroek handelt op grond van een nalevingsstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Daartoe is een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie opgesteld.

2.2. Toezichtstrategie

Als hoofdlijnen van toezicht worden onderscheiden preventief en repressief toezicht. Preventief toezicht is het op basis van een vastgestelde frequentie controlebezoeken brengen. Belangrijk daarbij is, dat samen met het bedrijf de naleving van de milieuvoorschriften wordt beoordeeld. Als regel wordt een controlebezoek aangekondigd. Repressief toezicht vindt plaats als sprake is van overtreding en het bezoek tot doel heeft te bewerkstelligen dat een einde gemaakt wordt aan de overtreding.

Uitgangspunt van de strategie milieuhandhaving is zoveel mogelijk preventief toezicht. Het voorkomen van milieuovertredingen is immers altijd beter dan het achteraf sanctioneren, waarbij vaak meer tijd en capaciteit vanwege aanschrijvingen en bezwaar- en beroepsprocedures die tijdens het handhavingstraject moeten worden gevolgd.

Door middel van communicatie, stimulering en controle worden ondernemers en inwoners geïnformeerd over datgene wat wel en wat niet mag en worden potentiële overtreders erop gewezen, dat zij een gerede pakkans lopen. Dit proces noemt men de preventieve handhaving.

De gemeente wil zo aan iedereen duidelijk maken dat het haar ernst is om de kwaliteit van de leefomgeving in stand te houden en – daar waar nodig – te verbeteren. Binnen het preventief toezicht is communicatie een belangrijk hulpmiddel. Wat deze communicatie inhoudt voor de gemeente Oldebroek wordt nader uitgewerkt in paragraaf 2.7.

2.2.1. Routinematige bezoeken

2.2.1.1. Routinematige controles

Geplande controles.

Zoals in 1.2 is aangegeven worden in het geautomatiseerde informatiesysteem MILIS bijgehouden wanneer bedrijven gecontroleerd dienen te worden. Jaarlijks wordt bepaald welke bedrijven dat jaar bezocht zullen worden. Deze controles worden daarna in een weekschema geplaatst. Ter afstemming met overige (handhavende) afdelingen worden de te bezoeken bedrijven doorgegeven.

Door de handhaver die de controle uitvoert wordt voorafgaande aan de controle het bedrijf schriftelijk geïnformeerd omtrent het tijdstip van de controle.

Na afloop van een controle wordt een inspectierapport ter plaatse ingevuld en door de toezichthouder en de bedrijfsvoerder ondertekend. Later wordt per brief de resultaten van de controle aan het bedrijf toegezonden.

2.2.1.2. Incidentele controles

Niet geplande controles en meldingen.

Deze controles kunnen plaatsvinden naar aanleiding van een melding danwel eigen waarneming. Indien een dergelijke melding /waarneming is gedaan, wordt direct bekeken of er ook andere handhavers/gezagen daarbij betrokken kunnen zijn. Deze worden van hetgeen is geconstateerd geïnformeerd.

Een gezamenlijk optreden verdient de voorkeur

Meldingen die bij de gemeente binnenkomen worden door de vergunningverleners getoetst of de bedrijfsmatige activiteiten onder een Algemene Maatregel van Bestuur kunnen vallen.

De melding wordt geregistreerd in MILIS en na acceptatie van de melding (procedure/afwikkeling vindt plaats door vergunningverleners) wordt de melding aan de milieuhandhaving gegeven. Deze zal het bedrijf inplannen voor een controle.

Indien tijdens de controle blijkt dat het bedrijf niet aan de voorwaarden van het desbetreffende Besluit kan voldoen, zal het bedrijf kenbaar worden gemaakt dat een aanvraag voor een milieuvergunning dient te worden ingediend. De termijn om de aanvraag in te dienen wordt door de handhaver bepaald en bewaakt.

2.2.2. Controle administratieve bescheiden en bereiken milieukwaliteitsnormen

Bij het uitvoeren van een bedrijfs controle wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van checklisten. Indien de activiteit van een bedrijf een controle van de administratieve bescheiden gewenst maakt, zoals bij het vrijkomen van afvalstoffen, is deze controle in de checklist opgenomen.

Gelet op de aandacht bij vergunningverlening op de volledigheid van de aanvraag, wordt bij de bedrijven die naar het milieu emitteren, zoals naar lucht, water en geluid, onderzoeken geëist. Gelet op deze onderzoeken en de daarop afgegeven milieuvergunningen wordt bij de controles terughoudend omgegaan met het daadwerkelijk meten van emissies. Indien de inrichting niet in werking is conform aanvraag/vergunning en/of er is sprake van klachten worden metingen op het gebied van geluid, bodem en water door de handhavers uitgevoerd of opdracht voor gegeven.

De beoordeling van overgelegde rapportages vindt plaats door de technische medewerkers van de cluster milieu die op hbo niveau geluid-, lucht-, water- en bodemrapportages kunnen beoordelen. In uitzonderlijke gevallen wordt kennis ingehuurd bij adviesbureau's of andere deskundigen bij mede overheden.

2.2.3. Onderzoek en verificatie eigen controlemaatregelen

Op zeer geringe schaal is in deze gemeente sprake van bedrijven die (gedeeltelijk) onder een milieuzorgsysteem functioneren. De door deze bedrijven gepresenteerde rapportages worden administratief beoordeeld. Tijdens de eerstvolgende controle van het bedrijf wordt gecontroleerd of er aanleiding is om de resultaten uit de rapportages te betwijfelen.

Er is momenteel geen bedrijf in de gemeente die vanwege zijn zelfcontrole minder aandacht vanuit de handhaving krijgt.

2.2.4. Voorlichting en rapportage

Tijdens het uitvoeren van een controle wordt door de toezichthouder melding gemaakt van relevante recente veranderingen in wet- en regelgeving en van mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast worden bij overtredingen handreikingen gedaan om deze te kunnen beëindigen. Indien de grootte van het bedrijf daar ruimte voor geeft wordt voorlichting gegeven over bedrijfsinterne milieuzorg.

In de gehanteerde procesbeschrijving voor een milieucontrole wordt geëist dat tijdens het bezoek een inspectierapport wordt ingevuld. Daarin worden vastgelegd de bevindingen van de controle en de conclusie over de te nemen vervolgstappen. Zo mogelijk wordt ook vermeld hetgeen niet is gecontroleerd en de zaken die men niet heeft kunnen constateren. Aan het einde van de controle wordt het rapport door de toezichthouder en de bedrijfsvoerder getekend. Na de controle worden de resultaten in MILIS ingevoerd en worden de resultaten van de controle aan het bedrijf per brief gemeld.

Vanaf 2003 wordt ook een digitale camera door de toezichthouders meegenomen tijdens controlebezoeken. Indien daar aanleiding voor is, worden overtredingen ook gefotografeerd en worden de foto's in het bedrijfsdossier gevoegd.

2.3. Sanctiestrategie

De sanctiestrategie is op 23 juli 2002 vastgelegd in de Handhavingsstrategie Gelderland en de Notitie "Stappen milieutoezicht in Oldebroek". Dit document is als bijlage 1 bij dit professionaliseringsdocument gevoegd. Bij de 0-meting is beoordeeld dat dit document niet geheel voldoet aan de kwaliteitscriteria. De sanctiestrategie wordt aangevuld met het volgende:

2.3.1 Voortduring van een overtreding

Bij voortduring van een overtreding vindt een stringentere reactie plaats. Indien er sprake is van een voortdurende overtreding, waaronder wordt verstaan “herhaald” of “voortgezet”, dient in de te nemen stappen, 1 stap minder te worden genomen. Dit betekent dat in plaats van twee stappen, één stap wordt genomen en in plaats van drie stappen twee stappen worden genomen.

2.3.2 Overtredingen door andere overheden of eigen overheid

Bij het constateren van overtredingen bij de eigen organisatie zal minimaal op een vergelijkbare wijze opgetreden dienen te worden als bij een bedrijf het geval zou zijn. Handhavende organisaties dienen zelf het goede voorbeeld te geven. Een probleem daarbij is dat de gemeente geen bestuurlijke maatregelen tegen zichzelf kan nemen. In dergelijke gevallen mag het niet zo zijn dat de controlerende ambtenaar zich moet gaan verdedigen voor zijn handelen. Hij doet zijn werk en hij is niet degene die de overtreding begaat. Het is daarom van belang dat er een gedragscode wordt vastgesteld:

- overtredingen bij de eigen organisatie worden direct aan de verantwoordelijke collega gemeld en de coördinator van de cluster milieu wordt van de overtredingen op de hoogte gebracht;
- indien er geen hersteltermijn kan worden afgesproken danwel een hersteltermijn niet wordt nagekomen zal het management over de overtredingen in kennis worden gesteld;
- het management of het bestuur zorgt er voor dat passende maatregelen worden genomen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en zo nodig de milieuschade te herstellen;
- indien de overtreding na hercontrole niet is verholpen, stelt het management het OM op de hoogte van de overtreding en de afhandeling.

Evenals bij de eigen organisatie geldt bij een collega organisatie dat de overheid zelf het goede voorbeeld dient te geven. Uitgangspunt bij de constatering van overtredingen moet dus zijn dat er minimaal even streng dient te worden opgetreden als bij derden. Daarbij wordt de volgende gedragslijn gehanteerd:

- het bestuur van de betreffende organisatie wordt schriftelijk op de hoogte gesteld van de overtreding;
- in de aanschrijving worden afspraken gemaakt en termijnen genoemd waarbinnen de overtreding beëindigd moet zijn;
- indien de overtreding na hercontrole niet is beëindigd, wordt, naast een bestuurlijke aanschrijving, het OM op de hoogte gesteld van de overtreding en de verdere afhandeling.

2.3.3 Transparantie over het stellen van termijnen voor het opheffen van (standaard-) overtredingen en over de zwaarte van sanctie daarvoor

Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijn.

Een bestuursorgaan komt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom alsmede het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De hoogte van de dwangsom kan en moet doelgericht op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit). Om handhavers enig houvast te geven bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag is een leidraad opgesteld. Deze leidraad is geen uitputtende lijst maar bevat enkele voorbeelden. Ten overvloede wordt vermeld dat het bestuursorgaan altijd zelf een deugdelijke motivering over de gekozen bedragen in het besluit dient op te nemen. De dwangsom moet in ieder geval zo hoog zijn dat er een voldoende prikkel van uitgaat om de overtreder te bewegen de overtreding te beëindigen.

Verlagende en verhogende factoren.

Bij de hoogte van de dwangsommen die in deze leidraad staan, moet rekening gehouden worden met de grootte van de inrichting, omvang van de milieuschade en de vereiste investeringen. Gekeken kan worden naar het aantal werknemers en de omzet. Voor de kleinere bedrijven kunnen de bedragen verlaagd worden en omgekeerd kunnen voor de grotere inrichtingen de bedragen ver-

hoogd worden. De hoogte van de bedragen moeten tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen.

Ook de begunstigingstermijn kan verlengd of verkort worden, dit kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van derden (leveranciers e.d.).

Na het verlopen van de begunstigingstermijn moet de beschikking worden geëffectueerd en de dwangsommen worden vervolgens ingevorderd.

De “Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijn” wordt vormgegeven middels de protocollen: Protocol Dwangsombedragen en het Protocol Termijnstellingen. Deze protocollen zijn opgenomen in de bijlagen onder 2.7 en 2.8.

2.4. Gedoogstrategie

2.4.1 Algemeen

Al geruime tijd wordt er naar gestreefd het gedogen van overtredingen van de milieuwetgeving terug te dringen en dit slechts in uitzonderingssituaties toe te staan. De gedachte hierachter is dat rechtsregels moeten worden nageleefd en dat daartoe zo nodig handhavend moet worden opgetreden. Het toelaten dat rechtsregels worden overtreden, doet afbreuk aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van het recht. Anderzijds kunnen rijk, provincie en gemeente niet alle afzonderlijke gevallen en omstandigheden voorzien. Gedogen is daarom, in de woorden van minister Donner van Justitie, een “legitieme methode om de maatschappij te regelen en de onredelijke kanten van een wet te verzachten”. “Gedogen als uitdrukking van het streven naar rechtvaardigheid normeert juist de specifieke situatie in plaats van het normerend optreden te ondermijnen” (Stapel en De Koning-lezing 2002). Het gedogen functioneert in die gevallen als een soort smeerolie van het openbaar bestuur. Ook andere omstandigheden kunnen er toe leiden dat in individuele gevallen rechtmatig kan of zelfs moet worden gedoogd. Uitgangspunt daarbij is dat er enkel sprake van gedogen kan zijn “in uitzonderingsgevallen, voor een beperkte periode, beperkt in omvang, na een kenbare dus uitdrukkelijke en zorgvuldige belangenafweging, waarbij incidenteel gedogen onderhevig is aan de controle door de rechter en categoriaal gedogen aan controle door het democratisch orgaan dat toeziet op de gedogende handhaver” (Donner).

Op het terrein van het milieu is op rijksniveau, met instemming van onder meer de VNG en het IPO, begin jaren negentig beleid vastgesteld dat de strekking had de soorten gevallen aan te geven waarin en de voorwaarden waaronder bestuurlijk gedogen van milieurechtelijke overtredingen aanvaardbaar is. Dit beleid is neergelegd in een gezamenlijke brief van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat (TK 1991-1992, 22 343, nr. 2), gevolgd door een midden jaren negentig opgestelde nota Grenzen aan gedogen. In september 2002 is een rapport verschenen van de VROM-Inspectie waarin onderzoek is gedaan naar gedoogbeleid en gedoogbeschikkingen in het milieurecht.

Daarnaast zijn in de loop van de afgelopen jaren diverse rechterlijke uitspraken gedaan die grenzen stellen aan de kaders en de formele en inhoudelijke eisen van een gedoogbeschikking.

Vanuit een oogpunt van uniformiteit en rechtsgelijkheid is gekozen om een gedoogbeleid in milieuzaken vast te stellen geënt op voornoemd rijksbeleid.

In deze notitie zal achtereenvolgens het begrip gedogen worden gedefinieerd, aangegeven worden in welke gevallen gedoogd wordt, aandacht worden geschonken aan de procedure die gevolgd wordt voor het opstellen van een gedoogbeschikking en tot slot worden enkele eisen met betrekking tot de inhoud van de gedoogbeschikking geformuleerd.

2.4.2 Gedogen

Voor een helder beleid is het van belang aan te geven wat wel en niet onder gedogen wordt verstaan.

In deze notitie wordt onder gedogen verstaan: het door het bestuur afzien van het gebruik van ter beschikking staande handhavingsmiddelen bij constatering van een overtreding van regels, alsme-

de het door het bestuur vooraf verklaren, dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden, niet bestuurlijk zal worden opgetreden.

Dit betekent derhalve dat om te gedogen het bestuur op de hoogte moet zijn van de overtreding. Wanneer niet wordt opgetreden tegen een overtreding waarvan het bestuur niet op de hoogte is en redelijkerwijs ook niet kan zijn is er dus, hoewel er ook niet wordt gehandhaafd, geen sprake van gedogen.

2.4.3 Wanneer gedogen

Uitgaande van een terughoudend gedoogbeleid is gedogen alleen mogelijk in de volgende situaties:

- 1. Overgangssituaties
- 2. Overmachtsituaties
- 3. Activiteiten van tijdelijke aard
- 4. Milieuhygiënische proeven

Hieronder volgt een nadere uitwerking en toelichting van de genoemde situaties.

Ad 1

De overgangssituaties zijn te verdelen in twee categorieën.

a. *Er is regelgeving in voorbereiding waaruit het legale karakter voortvloeit.*

In deze situaties moet voldaan zijn aan de volgende eisen:

- het moet gaan om een uitzonderlijke, niet aan het bedrijf te wijten situatie;
- het is aannemelijk dat de situatie in de toekomst kan worden gelegaliseerd; in geval van gedogen vooruitlopend op vergunningverlening moet reeds een ontvankelijke aanvraag zijn ingediend;
- het is milieuhygiënisch verantwoord om te starten met de activiteiten.

Een voorbeeld van een situatie waarin legalisering plaatsvindt door het van toepassing worden van algemene regels betreft de zaak Supermarkt Horn (AB 1993, 209). Het ging hier om de situatie dat door een binnen afzienbare tijd geplande splitsing van een inrichting in een supermarkt en een groothandel, de supermarkt onder de werking van het Besluit detailhandel Hinderwet zou komen te vallen. Dit was voldoende reden om te gedogen dat de supermarkt daarvoor in werking werd gehouden overeenkomstig de voorschriften uit dit Besluit en de door het gemeentebestuur geformuleerde akoestische normen.

b. *Legalisering kan plaatsvinden doordat een (wijzigings-)vergunning wordt verleend.*

Dit geldt slechts voor een situatie die in aanmerking komt voor vergunningverlening, maar de situatie is niet zodanig ernstig dat er sprake is van acuut milieugevaar. Is er sprake van acuut milieugevaar dan is er geen gelegenheid voor gedogen.

Uit de jurisprudentie volgt dat in een situatie waarin geen sprake is van acuut milieugevaar en de activiteit vergunbaar is, een gedoogbeschikking kan worden afgegeven, ook als in zo'n situatie nog geen volledig zicht bestaat op de condities waaronder de vergunning zou kunnen worden verleend (zie bv. Stichting Pantera, ABRvS 16 februari 2000, AB 2000, 312). Ook valt hierbij te denken aan de situatie waarin een vergunning op formele gronden is vernietigd, terwijl vergunningverlening wel mogelijk moet worden geacht en aan situaties waarin wordt gewerkt met een "verkeerde" vergunning als gevolg van gewijzigde inzichten of jurisprudentie.

In de huidige praktijk van gemeenten komt het nogal eens voor dat een bedrijf haar activiteiten op een klein onderdeel heeft uitgebreid, dat overigens geen acuut milieugevaar met zich brengt. Als blijkt dat de situatie vergunbaar is, wordt doorgaans volstaan met het passief gedogen als een vergunningsaanvraag wordt ingediend. In deze situaties wordt de volgende handelwijze gevolgd:

Bij constatering van de overtreding wordt de overtreder bestuursrechtelijk aangeschreven, waarbij wordt aangegeven dat bestuursrechtelijk zal worden opgetreden als de activiteit niet wordt gestaakt of is gelegaliseerd. Daarnaast wordt aangegeven dat als binnen een bepaalde termijn een ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend bestuursrechtelijk optreden achterwege blijft.

Er zijn twee situaties waarbij het vorenstaande niet van toepassing is:

- indien er sprake is recidive; anders gezegd: indien een bedrijf voor de tweede keer onder het hierboven onder b. bepaalde valt, dan wordt niet meer gedoogd. Achtergrond hiervan is dat verwacht mag worden dat een bedrijf lering trekt uit haar verleden.
- indien er sprake is van een nieuw opgericht bedrijf. De reden hiervan is dat bij een geheel nieuw bedrijf een totale beoordeling van de vestiging van dit bedrijf moet plaatsvinden, waardoor dit zich niet leent voor gedogen.

Ad 2

Bij overmachtsituaties gaat het om situaties waarin door bijzondere omstandigheden als het ware een zekere onvermijdelijkheid ontstaat dat een bepaalde activiteit plaatsvindt.

Als voorbeeld wordt in de brief van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat de volgende situatie genoemd: Een afvalverwerkingsbedrijf heeft te kampen met een storing, die de bedrijfsvoering tijdelijk onmogelijk maakt. Het zou in een dergelijke situatie ongewenst zijn tegen de ophoping van afval bij de toeleveranciers ten gevolge van die storing handhavend op te treden ter zake van het feit dat er meer of gedurende langere tijd dan is vergund, afval wordt opgeslagen.

Ad 3

Van activiteiten van tijdelijke aard is sprake als de activiteit maximaal zes maanden duurt of zoveel korter als nodig is. Uitgangspunt hierbij is dat de activiteit niet langer duurt dan strikt noodzakelijk.

Tevens moet het milieuhygiënisch verantwoord zijn om de betreffende activiteit toe te staan.

Achtergrond van deze bepaling is dat er soms sprake is van activiteiten die wat tijd betreft beperkt in omvang zijn, maar die wel vallen onder de werking van de Wet milieubeheer. In deze gevallen is het doorgaans weinig zinvol een vergunningsprocedure, die maximaal zes maanden kan duren, te doorlopen en verdient het afgeven van een gedoogbeschikking de voorkeur.

Ad 4

Het gedogen van milieuhygiënische proeven is alleen mogelijk:

- indien er sprake is van een aantoonbaar milieubelang; met de proef moet zijn beoogd het verkrijgen van nieuwe technische inzichten;
- indien de resultaten van de proef noodzakelijk zijn voor de vergunningaanvraag en het beoordelen van de aanvraag, waarbij een integrale milieufweging moet worden gemaakt.

Daarbij geldt dat de proefperiode zo kort mogelijk moet worden gehouden en de gedoogtermijn hierop is afgestemd, met dien verstande dat de gedoogtermijn maximaal zes maanden bedraagt, en de gedoogvoorschriften de uit de proef voortkomende milieubelasting voldoende beperken.

2.4.4. Procedurele vereisten

Indien een situatie op één van bovenstaande gronden voor gedogen in aanmerking komt dienen de volgende procedurele vereisten in acht te worden genomen:

- 1 Gedogen geschiedt uitdrukkelijk en schriftelijk.
- 2 Het Openbaar Ministerie dient vooraf op de hoogte te worden gebracht van de illegale situatie en te worden geïnformeerd omtrent het voornemen tot gedogen.
- 3 Indien op de situatie van toepassing, ligt aan het gedogen een ontvankelijke vergunningaanvraag ten grondslag.
- 4 De voorbereiding van de beschikking geschiedt conform afdeling 4.1.2 Algemene wet bestuursrecht en voldoet uiteraard ook overigens aan het bepaalde in deze wet (zoals bv. bekendmaking).

2.4.5 Inhoudelijke eisen

Tot slot is er een aantal eisen waar elke gedoogbeschikking inhoudelijk aan moet voldoen:

- 1 In de gedoogbeschikking wordt een concrete eindtermijn genoemd, waarbij als uitgangspunt geldt dat de te gedogen situatie zo kort mogelijk moet zijn.

- 2 In de gedoogbeschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. De beschikking vermeldt dat het de handhavingsbevoegdheden van het Openbaar Ministerie en andere organen dan het gedogende bestuursorgaan onverlet laat.
- 3 De gedoogbeschikking voldoet ook inhoudelijk aan het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht.
- 4 De gedoogbeschikking bevat - zo mogelijk - voorschriften waaraan het bedrijf dient te voldoen.

2.5. Interne en externe afstemming

2.5.1. Interne afstemming

Interne afstemming vindt plaats tijdens het reguliere twee-wekelijkse overleg van de cluster milieu. Uit het oogpunt van monitoring wordt per veertien dagen de voortgang in de werkzaamheden verzameld en verwerkt in een tweetal overzichten. Een overzicht betreffende de controles geeft weer de planning en de voortgang van de werkzaamheden. Het overzicht vergunningverlening geeft weer de ingekomen aanvragen om een milieuvergunning en de gedane meldingen in het kader van de Wet milieubeheer. De overzichten zijn ook beschikbaar voor de collega handhavers bouw- en woningtoezicht, ruimtelijke ordening en brandveiligheid.

Per vier weken wordt een samenvatting van de overzichten gemaakt voor het bestuur en het management. Tevens wordt de samenvatting besproken in het overleg met de wethouder.

2.5.2 Externe afstemming

Externe afstemming is vastgelegd in het handhavingsconvenant Noord West Veluwe. Bestuurlijk worden afspraken gemaakt in het Bestuurlijk Handhavingsoverleg en ambtelijk worden zaken afgestemd in het Regionaal Handhavings Overleg. Met de eindigheid van het convenant in zicht wordt verwacht dat beide overleggen op een soortgelijke wijze zullen worden voortgezet.

De nadruk bij de externe afstemming ligt bij het Lokaal Handhavings Overleg. Minimaal zes maal per jaar treffen de gemeente, cluster milieu en cluster bouwen en ruimtelijke ordening, politie en het waterschap elkaar. Als de agenda daar aanleiding voor geeft worden ook andere handhavingspartners daarbij uitgenodigd.

Naast het Lokale Handhavings Overleg vindt er minimaal twee maal per jaar een Bestuurlijk Lokaal Handhavings Overleg plaats. Gemeente, politie en waterschap treffen elkaar daar bestuurlijk. Ook in dit overleg kunnen andere handhavingspartners worden uitgenodigd.

Indien meerdere organisaties een handhavingsbevoegdheid hebben is afstemming door die organisaties een wettelijke plicht. In Gelderland is door de Service Organisatie een Notitie meervoudige handhavingsbevoegdheden (milieu) opgesteld. Na bespreking in de ambtelijke en bestuurlijke overleggen is er nu een voor alle partijen aanvaardbare notitie. Deze notitie “ Taakverdeling terzake van de toepassing van meervoudige handhavingsbevoegdheden Gelderland” is als bijlage 2 bij dit professionaliseringsdocument gevoegd

2.6. Protocollen en werkinstructies

Voor de voorbereiding en uitvoering van de handhavingstaken en met het oog op uniformiteit, transparantie en continuïteit (nieuwe medewerkers), handelt de organisatie op grond van protocollen. De protocollen omvatten een uitwerking in procedures en/of werkinstructies van de in de paragrafen 2.1 t/m 2.5 genoemde werkzaamheden/handelingen. Dus werkzaamheden met betrekking tot nalevingsstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie, gedoogstrategie en interne en externe afstemming. Daarnaast is aandacht besteed aan protocollen van werkzaamheden/handelingen die niet direct genoemd zijn in voorgaande paragrafen maar wel indirect erbij betrokken zijn.

Voor dit document zijn de volgende protocollen uitgewerkt (zie bijlage 2.1 t/m 2.11):

- 1 Uitvoeren van een controle
- 2 Uitvoeren van een hercontrole
- 3 Controleren rapportages en plannen

- 4 Rapportage bevindingen en controles
- 5 Optreden n.a.v. ongewone voorvallen en incidenten
- 6 Afwijken van beleidsregels
- 7 Dwangsombedragen
- 8 Termijnstellingen
- 9 Toepassen gedoogstrategie
- 10 Klachtenafhandeling
- 11 Opstellen draaiboek

De protocollen bestaan uit een stappenschema, beschrijving en eventueel standaard brieven, formulieren en checklisten. Het stappenschema is bedoeld om snel en eenvoudig te betreffende taak te kunnen doorlopen. In het stappenschema is, indien van toepassing, ook aangegeven bij welke stap een (standaard)brief van toepassing is. De beschrijving kan worden beschouwd als een nadere toelichting op het stappenschema.

Overigens is vanaf 2002 de administratieve organisatie bij de cluster milieu een voortdurend aandachtspunt. Vanaf dat jaar zijn werkprocessen beschreven met de daarbij gehanteerde standaard brieven, formulier en checklisten. Een aantal van de benodigde protocollen ten behoeve van dit document waren dus reeds aanwezig binnen de organisatie.

2.7. Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling

Deze handhavingsorganisatie handelt op grond van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling van toezichtresultaten, sancties en gedoogbesluiten.

Communicatie heeft betrekking op de wijze waarop deze handhavingsorganisatie over de toezichtresultaten, de aangekondigde en opgelegde sancties en gedoogbesluiten communiceert met de gecontroleerden, derde-belanghebbenden, andere handhavingsorganisaties en het publiek.

Voor de inhoud van de communicatie over de handhavingsactiviteiten heeft de EU minimumrichtlijnen geformuleerd. De verantwoording omvat ten minste:

- een rapportage van de eigen indicatoren bij doelstellingen en/of prioriteiten;
- een rapportage van de afspraken die in het kader van de bestuursovereenkomsten zijn gemaakt;
- evaluatie van de handhavingsresultaten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van de handhavingsbeleids)cyclus;
- terugkoppeling van resultaten en aanbevelingen.

Informatiebeheer heeft betrekking op de wijze van dossiervorming en bestandsactualisering. Rapportages dienen schriftelijk te worden vastgelegd en in een traceerbaar en gemakkelijk toegankelijk gegevensbestand te worden opgeslagen. Goed georganiseerd informatiebeheer is een voorwaarde voor monitoring en verantwoording. Zoals onder 2.6 reeds is verwoord is de cluster milieu vanaf 2002 de administratieve organisatie een aandachtspunt. Vandaar dat vanaf dat moment informatiebeheer is ingebakken in de organisatie. De protocollen die vanuit de landelijke werkgroep zijn aangereikt geven een goede beschrijving van de wijze waarop het informatiebeheer plaats vindt. Deze protocollen worden als Bijlage 4 bij dit document gevoegd.

Informatie-uitwisseling heeft betrekking op de wijze waarop de operationele handhavingsinformatie intern (met andere organisatie-onderdelen) en extern (met andere handhavingsorganisaties) wordt uitgewisseld. Gelet op met name de externe uitwisseling van informatie is aansluiting gezocht bij het materiaal dat door de landelijke werkgroep is aangereikt.

Deze paragraaf wordt inhoudelijk vorm gegeven door de protocollen zoals deze in Bijlage 4 bij dit document zijn gevoegd. Het betreft de volgende protocollen:

- 4.1 Protocol communicatie;

- 4.2 Protocol beheer van informatie; geautomatiseerd bedrijvenbestand;
- 4.3 Protocol beheer van informatie; dossiervorming;
- 4.4 Protocol informatie uitwisseling.

3. UITVOERING

3.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma

In Oldebroek is gekozen om voorafgaande aan een jaar een jaarprogramma/afdelingsplan BROVOM op te stellen, waarin de benodigde capaciteit en de beschikbare capaciteit zijn vastgelegd. In het programma worden, naast de reguliere controles, ook de voorgenomen acties in regionaal verband en eventuele specifieke acties (projecten) opgenomen. Tevens wordt ruimte gepland voor het lokale handhavingsoverleg, het toepassen van het handhavingsmiddelen (sancties) en behandelen van klachten. Door vaststelling van dit programma wordt voldoende gewaarborgd, dat naast de systematische controle ook tijd en capaciteit beschikbaar is voor speerpunten van landelijk en provinciaal beleid.

In een bijlage van het jaarprogramma/afdelingsplan wordt jaarlijks de controlelijst milieu opgesteld. In deze lijst worden alle regulier te bezoeken bedrijven met naam, adres en urgentieklasse opgenomen. Daarbij worden de bedrijven aan de handhavers toegewezen. Tenslotte wordt elk regulier te bezoeken bedrijf in de tijd ingepland. Deze planning wordt voor vaststelling intern kortgesloten met de collega handhavers bouw- en woningtoezicht, ruimtelijke ordening en brandveiligheid.

3.2. Omvang van de handhavingscapaciteit

In het jaarprogramma/afdelingsplan BROVOM wordt de formatie op medewerkersniveau vastgelegd. Vanwege prioriteitstelling is de benodigde en de beschikbare capaciteit in evenwicht. Op deze wijze is gewaarborgd dat er voldoende capaciteit voor de uitvoering van de taken, zoals genoemd onder 3.1 beschikbaar is.

3.3 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit

In de functiebeschrijving van de handhavers is concreet vastgelegd welke deskundigheid voor de uitvoering van de functie nodig zijn. In de functiebeschrijving is onder andere opgenomen de benodigde opleiding, kennis, vaardigheden en attitude die van de medewerker wordt verlangd. Boring van de kwaliteit is gelegen in de functionerings- en beoordelingsgesprekken.

De organisatie beschikt over een opleidingsplan, waarbij op afdelingsniveau budget beschikbaar wordt gesteld. Op basis van dit opleidingsplan worden medewerkers op het gewenste kennisniveau gehouden.

3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

In de organisatie wordt gebruik gemaakt van het geautomatiseerde programma MILIS voor planning, programmering en voortgangsbewaking van de handhavingsactiviteiten. Daarnaast is MILIS in staat om interne kengetallen zoals genoemd in 3.2 te genereren. Naast de voortgangsbewaking in MILIS wordt binnen de cluster milieu per 2 weken de voortgang besproken aan de hand van een voortgangsoverzicht. Het overzicht geeft de planning en de voortgang van de werkzaamheden aan.

MILIS is geschikt voor de registratie van de inrichtingsgebonden als bij de niet inrichtingsgebonden handhavingstaken. Het systeem is min of meer geschikt voor de opslag en verwerking van de monitoringsgegevens die conform 1.2 en 4.2 worden verlangd en voor de uitwisseling van operationele handhavingsinformatie met andere handhavingsorganisaties. Gekozen is om de opslag en verwerking van monitoringsgegevens buiten MILIS te laten plaatsvinden. In het kader van de kwartaal MARAP-rapportages en het milieujarverslag worden de gegevens bijgehouden en minimaal per kwartaal naar buiten gepresenteerd.

De cluster milieu is goed uitgerust met informatietechnische, milieutechnische, juridische en administratieve voorzieningen. De handhavers kunnen onder andere beschikken over meetappara-

tuur, telefoons, digitaal fototoestel en hebben aansluiting op juridische databanken. De instrumenten en apparatuur die worden ingezet zijn in goede staat van onderhoud en worden systematisch gecontroleerd. Zo nodig vindt kalibratie plaats.

De handhavers worden bij hun werkzaamheden binnen de cluster milieu administratief en juridisch ondersteund.

4 Evaluatie

4.1 Kwaliteitsborging

Ten behoeve van de kwaliteitsborging handelt de gemeente Oldebroek op grond van een systematiek van interne borging (beschrijving, toetsing en verbetering) van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden uitvoeren.

Deze systematiek van de kwaliteitsborging omvat een procesbeschrijving van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden dienen uit te voeren, een toetsingswijze voor borging van de uitvoering van de procesbeschrijvingen en verbeteringsmechanismen waarmee bijstelling van procesbeschrijvingen mogelijk wordt gemaakt. In onderstaande paragrafen worden zij toegelicht.

4.1.1 Procesbeschrijving uit te voeren werkzaamheden

In hoofdstuk 2.6 Protocollen en werkinstructies zijn protocollen opgenomen voor de voorbereiding en uitvoering van de handhavingstaken. Dus werkzaamheden met betrekking tot nalevingsstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie, gedoogstrategie en interne en externe afstemming.

De protocollen in hoofdstuk 2.6 omvatten ook de procesbeschrijvingen van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden dienen uit te voeren. Derhalve wordt voor de invulling van dit criterium verwezen naar de in hoofdstuk 2.6 opgenomen protocollen en werkinstructies.

4.1.2 Toetsing uitvoering procesbeschrijvingen

Eén keer per jaar wordt met de handhavers overlegd of de gebruikte procesbeschrijvingen nog voldoen.

Om te borgen dat in de dagelijkse praktijk de uitvoering van de taken worden uitgevoerd volgens de procesbeschrijvingen, worden checklisten opgesteld. In deze checklisten staan de stappen weergegeven van de verschillende procesbeschrijvingen. De uitvoerende vinkt tijdens zijn werkzaamheden de bijbehorende stappen van het processchema aan. Hierdoor weet hij/zij dat de taak volgens de procesbeschrijving is doorlopen.

Het afdelingshoofd is verantwoordelijk voor deze kwaliteitsborging.

4.1.3 Verbeteringsmechanismen

Aan de hand van het paragraaf 4.1.2 bedoelde overleg, worden conclusies getrokken over de kwaliteit van de procesbeschrijving. Hiervan wordt een evaluatiedocument gemaakt. Indien na toetsing blijkt dat de procesbeschrijvingen niet meer voldoen, worden hierover in het evaluatiedocument verbeterpunten aangedragen. De verbeterpunten worden vervolgens uitgevoerd zodat de procesbeschrijvingen weer actueel zijn.

4.2 Monitoring

Het is nodig om gestelde doelen regelmatig te toetsen. Dat heet monitoren. De functie van monitoring is dus in eerste instantie controlerend. Daarnaast wordt monitoring-informatie gebruikt bij de evaluatie van het gevoerde beleid.

Er wordt gemonitord op basis van indicatoren. Belangrijk is dat iedere keer dezelfde indicatoren worden gebruikt. De indicatoren geven een vereenvoudigd beeld van de werkelijkheid, een indicatie voor een bepaalde ontwikkeling. Aan de hand van de verkregen informatie kunnen (nieuwe) beleidsdoelstellingen worden geformuleerd.

Ten aan zien van de handhaving wordt gemonitord op het gebied van:

- uitgevoerde controles
- geconstateerde overtredingen
- bestuursrechtelijk optreden (sancties)

- strafrechtelijk optreden

Naast deze verplichte indicatoren vindt ten aanzien van de handhavingstaak ook monitoring plaats van inrichtingsgebonden en niet-inrichtingsgebonden klachten.

Binnen de systematiek van monitoring worden de volgende indicatoren gehanteerd:

- aantal uitgevoerde controles;
- aantal geplande controles;
- aantal controles met geconstateerde overtredingen;
- aantal bedrijven waarop een handhavingsinstrumentarium (bestuursrechtelijk/strafrechtelijk) is toegepast;
- aantal klachten;
- aantal inrichtings- en niet-inrichtingsgebonden klachten;
- aantal wet milieubeheer plichtige bedrijven.

Aan de hand van deze indicatoren worden de volgende gegevens gegenereerd:

- 1) % uitgevoerde controles t.o.v. geplande controles;
- 2) % controles met geconstateerde overtredingen t.o.v. aantal uitgevoerde controles;
- 3) % aantal bedrijven waarop een handhavingsinstrumentarium is toegepast t.o.v. totaal aantal gecontroleerde bedrijven.
- 4) % bedrijven waarover een klacht is binnengekomen t.o.v. totaal aantal bedrijven
- 5) % aantal wel/niet inrichtingsgebonden klachten t.o.v. totaal aantal klachten.

Punt 1) geeft informatie over de voortgang van de planning. De punten 2) en 3) geven informatie over het nalevingsgedrag. Punt 4) geeft informatie over overlast binnen de gemeente Oldebroek. Punt 5) geeft informatie over niet-inrichtingsgebonden overlast en overlast door bedrijven.

4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

Zowel voor de eigen organisatie als voor externen is een kwalitatief goede verantwoording een middel bij uitstek om de effectiviteit en efficiëntie van de uitgevoerde handhaving te kunnen beoordelen (transparantie)

Daarom beschikt de gemeente Oldebroek over een systematiek om intern en extern verantwoording af te leggen over het handhavingproces en de resultaten en effecten hiervan.

Per 14 dagen wordt de voortgang ten aanzien van handhaving inzichtelijk gemaakt en besproken in het werkoverleg van de cluster milieu. Indien nodig vindt bijstelling van de prioriteitstelling van de uit te voeren taken plaats.

Per vier weken wordt informatie ten aanzien van handhaving aan het management aangereikt en besproken in het overleg met de wethouder milieu. Afwijkingen van de planning worden in dit overleg uitgelicht. De resultaten van dit overleg worden direct teruggekoppeld met de medewerkers van de cluster milieu.

Verder wordt de voortgang van de uitvoering van de milieutaken, dus ook de handhavingstaak, gerapporteerd in de organisatiebrede kwartaalrapportage.

Ten slotte wordt elk jaar een milieu jaarverslag opgesteld. In dit milieu jaarverslag wordt verslag gedaan van de stand van zaken van de uitvoering van het milieubeleid in de gemeente Oldebroek. Het opstellen van een milieu jaarverslag is een jaarlijkse verplichting van de gemeente en is geregeld in de Wet milieubeheer (Wm). In het jaarverslag worden zo mogelijk aanbevelingen opgenomen om de verbeteringen te kunnen realiseren.

4.4. Vergelijking en auditing

Ten aanzien van vergelijking en auditing heeft de gemeente Oldebroek een systematiek ontwikkeld om inzet, organisatie en het resultaat van de handhaving extern te vergelijken, toetsen en beoordelen. De wijze waarop dit vorm heeft gekregen is verwoord in hoofdstuk 4.2.

De kwaliteit van de handhaving wordt namelijk vergroot als sprake is van een structureel verbetermechanisme op basis van 'plan, do, check en act'. Een toepassing hiervan is het vergelijken van de handhaving(sorganisatie) met soortgelijke organisaties.

Voorheen droeg de gemeente Oldebroek bij aan aan het landelijk stelsel van milieumonitoring van overheidsprestaties. Met dit stelsel werd jaarlijks de uitvoering van het milieubeleid op landelijk niveau in kaart gebracht. De overheidsmonitoring werd uitgevoerd onder begeleiding van de VROM-inspectie en onder verantwoordelijkheid van de Coördinatiecommissie Overheidsmonitoring (CCO). Deze landelijke monitoring stelsel is echter inmiddels beëindigd.

Wanneer een soortgelijk (landelijk) monitoring stelsel opnieuw wordt opgezet, neemt de gemeente Oldebroek hier graag deel aan.