



gemeente **Neder-Betuwe**
notitie **Integraal handhaven 2011-2014**
- onderdeel milieu-
Afdeling vergunningverlening & Handhaving
opsteller **R.L. Meeder**
versie **mei 2011**

Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	4
2	PROCESBLOK 1: DOELEN EN CONDITIES	5
2.1	Criterium 1.1: Probleemanalyse.....	5
2.1.1	Omgevingsanalyse	5
2.1.2	Inrichtingsgebonden taken en objecten.....	5
2.1.3	Niet-inrichtinggebonden taken en objecten	6
2.1.4	Milieuproblemen.....	6
2.1.5	Effecten van potentiële en feitelijke overtredingen	10
2.1.6	Kansen op overtredingen.....	11
2.2	Criterium 1.2: Prioriteitenstelling en meetbare doelstelling	12
2.2.1	Prioriteiten.....	12
2.2.2	Controlefrequenties.....	16
2.2.3	Indicatoren en doelstellingen	18
2.3	Criterium 1.3: Borging van de personele en financiële middelen	20
2.3.1	Personele middelen	20
2.3.2	Financiële middelen.....	21
2.3.3	Milieujaarprogramma	21
2.4	Criterium 1.4: Organisatorische condities.....	21
2.4.1	Scheiding vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau	21
2.4.2	Vaststellen van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden	21
2.4.3	Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren.....	22
2.4.4	Aansturing buitengewone opsporingsambtenaren (BOA)	22
2.4.5	Regeling voor uitbesteden van handhavingstaken	23
3	PROCESBLOK 2: STRATEGIE EN WERKWIJZE	24
3.1	Criterium 2.1: Nalevingsstrategie.....	24
3.1.1	Inzet overige instrumenten.....	24
3.2	Criterium 2.2: Toezichtstrategie	25
3.2.1	Inleiding.....	26
3.2.2	Vormen van toezicht	26
3.2.3	Toezicht door wie	27
3.2.4	Bedrijfsbezoek.....	27
3.2.5	Bezoekrapportage	28
3.2.6	Relatie vergunningverlening en handhaving.....	28
3.3	Criterium 2.3: Sanctiestrategie.....	29
3.3.1	Inleiding.....	29
3.3.2	(Regionale) sanctiestrategie	30
3.4	Criterium 2.4: Gedoogstrategie.....	37
3.4.1	Inleiding.....	37
3.4.2	Beleidskader	38
3.4.3	Eisen aan gedoogbeschikkingen	41
3.4.4	Naleving van de gedoogbeschikking.....	42
3.5	Criterium 2.5: Interne en externe afstemming	43
3.5.1	Afstemming voortgang handhaving.....	43
3.5.2	Afstemming intern en tussen handhavingspartners.....	44
3.5.3	Afspraken in het kader van de bestuursovereenkomsten.....	44
3.5.4	Taakverdeling meervoudige handhavingerbevoegdheden	45
3.5.5	Ketenbeheer	45

3.6	criterium 2.6: Protocollen en werkinstructies.....	46
3.6.1	Protocollen en werkinstructies.....	46
3.7	criterium 2.7: Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling.....	46
4	 PROCESBLOK 3: UITVOERING.....	49
4.1	criterium 3.1: Handhavingsuitvoeringsprogramma.....	49
4.2	criterium 3.2: Omvang van de handhavingscapaciteit	51
4.3	criterium 3.3: Kwaliteit van de handhavingscapaciteit	52
4.4	criterium 3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen	53
5	 PROCESBLOK 4: EVALUATIE	55
5.1	criterium 4.1: Kwaliteitsborging.....	55
5.2	criterium 4.2: Monitoring.....	56
5.3	criterium 4.3: Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten.....	57
5.4	criterium 4.4: Vergelijking en auditing	58

INLEIDING

In 2004 heeft de gemeente Neder-Betuwe een start gemaakt met het opzetten van een Handhavingsnotitie, "Op weg naar professionalisering". Een Handhavingsnotitie is echter een dynamisch proces, dat door gewijzigde doelen, prioriteiten en wetgeving blijvend moet worden onderhouden en geactualiseerd. Bovendien wordt de roep steeds groter om het handhavingsbeleid ten aanzien van alle disciplines binnen een gemeente integraal op te pakken.

Landelijk wordt integraal werken actief gestimuleerd, blijktens de op 1 oktober 2010 in werking getreden Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die zowel een heel stelsel aan vergunningverlening, als de handhaving beoogt te integreren. Hoewel iedere discipline zijn eigen dynamiek kent, wordt deze actualisatie daarmee ook gebruikt om de handhaving op eenduidige wijze vorm te geven. Dat betekent dat de onderdelen milieu en overige handhaving nog gescheiden wordt gepresenteerd, maar dat wel dezelfde handhavingmethodiek uitgangspunt is. Ook wordt ingezet op integraal toezicht, daar waar dat effectief en doelmatig is. Dit onderdeel richt zich in het vervolg alleen op milieuzaken. Het onderdeel met betrekking tot bouwen, wonen en leefomgeving wordt op korte termijn separaat gepresenteerd.

In het voorjaar van 2010 is door het College besloten dat de Handhavingsnotitie van 2004 moest worden geactualiseerd en met aangepaste doelen en prioriteiten moest dienen als basis voor de komende (milieu)uitvoeringsplannen. Deze actualisatie geldt voor de periode 2011-2014.

De kwaliteitscriteria van de Professionalisering van de milieuhandhaving omvatten het gehele proces van de handhaving: van de analyse van de handhavingsproblematiek tot en met de monitoring en evaluatie van de uitvoering.

Het handhavingsproces wordt beschreven in vier procesblokken, namelijk:

1. Doelen en condities
2. Strategie en werkwijze
3. Uitvoering
4. Evaluatie.

Een adequaat handhavingsproces begint met het analyseren van de (milieu)problemen, het (bestuurlijk) vaststellen van handhavingsdoelen en -prioriteiten én het zorgdragen voor de juiste organisatorische condities (= Procesblok 1). Als die stap is gezet, dient er een strategie te worden bepaald en een werkwijze vastgesteld; hoe zullen de handhavingstaken worden uitgevoerd (= Procesblok 2). De derde stap in het handhavingsproces betreft de daadwerkelijke uitvoering van handhavingstaken, ofwel het realiseren van de handhavingsdoelen volgens de vastgestelde strategie en werkwijze (Uitvoeringsprogramma = Procesblok 3). Het vierde Procesblok - en tevens de laatste stap in het handhavingsproces - gaat om evaluatie.

2 PROCESBLOK 1: DOELEN EN CONDITIES

2.1 Criterium 1.1: Probleemanalyse

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

2.1.1 Omgevingsanalyse

De gemeente Neder-Betuwe telt meer dan 22.500 inwoners en ligt in de Betuwe. De gemeente is te karakteriseren als een agrarisch cultuur- en rivierenlandschap. Kenmerkend voor het landschap is de sterke oost-west oriëntatie. Deze oriëntatie wordt benadrukt door de loop van de Rijn, de Waal, de Linge, de oeverwallen en dijken langs deze rivieren, het bebouwingspatroon, lang gestrekte kommen en de aanwezige bovenlokale infrastructuur (A15, spoorweg Arnhem-Tiel en de Betuwespoorlijn).

Neder-Betuwe is een landelijke gemeente met een in hoofdzaak agrarisch buitengebied met karakteristieke woonkernen en buurtschappen. Behalve kernen bestaat de bebouwing voornamelijk uit lintbebouwing die langs de dijken en de uitvalswegen zijn gelegen. De huidige gemeente Neder-Betuwe is op 1 januari 2002 ontstaan als gevolg van een gemeentelijke herindeling en bestaat uit de voormalige gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren.

De uiterwaardengebieden langs de Waal en de Rijn zijn belangrijke natuurgebieden waarop de Vogel- en Habitatrichtlijn van toepassing is. Daarnaast is in de gemeente Over-Betuwe een waterwingebied gelegen waarvan het bijbehorende grondwaterbeschermingsgebied deels over het grondgebied van de gemeente Neder-Betuwe (omgeving Gesperdensestraat) is gelegen. In het kader van de vergunningverlening dient extra aandacht te worden besteed aan vernoemde aspecten bij inrichtingen welke zijn gelegen in of in de directe nabijheid van dergelijke gebieden. Binnen de gemeente zijn geen stiltegebieden of voor verzuring gevoelige gebieden in de zin van de Wet ammoniak en veehouderijen aanwezig. Daarnaast zijn in de voormalige gemeente Dodewaard drie gezoneerde bedrijventerreinen gelegen (industrieterrein Bonegraaf, elektriciteitsstation De Zandvoort en scheepswerf Dodewaard).

Binnen de gemeente zijn ruim 800 inrichtingen aanwezig waarop de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing is.

2.1.2 Inrichtingsgebonden taken en objecten

De inrichtingsgebonden taken en objecten van de gemeente Neder-Betuwe uiten zich vooral in de handhaving van omgevingsvergunningen, het Besluit landbouw en het Activiteitenbesluit op grond van de Wet milieubeheer. Daarnaast hebben bepaalde artikelen van de Wabo/ Wet milieubeheer een rechtstreekse werking op de inrichtingen. Hierbij kan worden gedacht 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 bodembescherming (Lozingenbesluit bodembescherming) en de Wet milieugevaarlijke stoffen (Besluit ozonlaagafbrekende stoffen, Besluit broeikasgassen, Wet milieugevaarlijke stoffen en REACH (Registratie, Evaluatie, beperkende maatregelen en Autorisatie van Chemische stoffen) worden betrokken.

Naast de handhaving speelt ook de vergunningverlening en acceptatie van meldingen een rol. Het aantal vergunningsplichtige bedrijven is gelegen rond de 25 % van het totaal aantal inrichtingen, maar daalt jaarlijks als gevolg van het aantal bedrijven dat direct onder het Activiteitenbesluit type B komt te vallen. Per jaar worden gemiddeld 8 aanvragen om een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu (type C bedrijven) en 40 tot 50 meldingen (type A en B bedrijven) Activiteitenbesluit in behandeling genomen.

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

In het kader van de Waterwet heeft de gemeente nog geen handhavende rol. De gemeente zal belast worden met de zorgplichten voor overtollig hemelwater en grondwater in het stedelijke gebied. Momenteel is een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee de Gemeentewet en de Wet op de waterhuishouding op dit punt worden gewijzigd. Deze wijziging wordt overgenomen in de Waterwet. Eventuele constatering worden doorgegeven aan het Waterschap Rivierenland en Rijkswaterstaat.

2.1.3 Niet-inrichtinggebonden taken en objecten

Niet alle milieubelastende activiteiten vinden plaats binnen inrichtingen waarop de Wabo/ Wet milieubeheer van toepassing is. Te denken valt onder andere aan verbranden van afval, storten van afval in bermen, klachten en activiteiten van particulieren. Deze werkzaamheden worden aangeduid als niet-inrichtinggebonden taken en objecten. Handhaving van de milieuregels bij deze categorie is lastiger dan bij inrichtingen, aangezien deze groep niet regelmatig kan worden bezocht. Overtredingen komen meestal naar voren bij klachten van omwonenden of door een constatering van een ambtenaar bij zijn reguliere taken. Op de meeste overtredingen bij niet inrichtingsgebonden taken en objecten is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van toepassing. Op sommige overtredingen is specifieke wetgeving van toepassing.

2.1.4 Milieuproblemen

De milieuproblemen die kunnen worden aangetroffen worden verdeeld onder de volgende milieuthema's:

- afval;
- afvalwater;
- bodem;
- bouwen/bestemmingsplan;
- energie;
- externe veiligheid;
- geluid;
- geur;
- lucht;

Per thema worden de verschillende aspecten toegelicht. Bij deze aspecten is de van toepassing zijnde wetgeving vernoemd.

Afval

Verkeerd aanbieden van bedrijfsafval en gevaarlijk afval

De bedrijven dienen hun afval af te voeren conform milieuvergunning/ omgevingsvergunning, danwel conform het algemene hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer en de provinciale milieuverordening. De overtredingen vinden meestal plaats bij bedrijven waar gevaarlijk afval vrijkomt, zoals garages, metaalbedrijven, schildersbedrijven en agrarische bedrijven.

Afval verbranden

Bedrijven dienen bedrijfsafval af te voeren naar een erkend verwerker. Particulieren dienen huishoudelijk afval via de gemeentelijke inzamelaar af te geven. Incidenteel verkiezen bedrijven en particulieren er voor om hun afval (illegaal) te verbranden.

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 bedrijfsbezoeken.

Illegale lozing afvalwater op het riool door particulieren

In de gemeente komt het voor dat particulieren resten verf, terpentine of olieproducten op de riolering lozen. Dit is echter 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 zijn of vallen onder de algemene regels van de Waterwet. In het buitengebied lozen diverse particulieren al dan niet via een septictank huishoudelijk afvalwater op het oppervlaktewater. Dit betreffen lozingen waarop de algemene regels van het Activiteitenbesluit van toepassing is.

Asbest

Asbest in de bodem

Vanwege het agrarische karakter van de gemeente komt asbest in gebouwen vaak voor. Asbest is in het verleden vaak gebruikt als erfverharding en voor het dumpen van voormalige sloten. In de praktijk wordt asbest incidenteel aangetroffen bij bodemonderzoeken. Indien er puin wordt aangetroffen bij bodemonderzoeken, wordt asbest als parameter meegenomen.

Asbest bij branden

Incidenteel komt asbest vrij bij branden. Door de gewijzigde wetgeving rond asbest is er geen up-to-date draaiboek voor milieu bij asbestbranden. De protocollen/draaiboeken worden in 2011 opgesteld.

Asbest bij overige incidenten

Bij vrijkomen van asbest na overige incidenten als stormschade, hanteren we het uitgangspunt dat direct handhavend wordt opgetreden door middel van een last onder bestuursdwang in die gebieden, die op of aan de openbare weg zijn gelegen. In de meer afgelegen situaties kan afhankelijk van de situatie gekozen worden om handhavend op te treden doormiddel van het opleggen van een last onder dwangsom. Voor asbest dat vrijkomt na sloop wordt een protocol opgesteld in het andere deel van de handhavingsnotitie.

Bodem

Bodemverontreiniging

Een bodemverontreiniging kan zijn veroorzaakt door een lekkende 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 waar bodembedreigende handelingen plaatsvinden wordt veelal verzocht om een bodemonderzoek. Bij agrarische bedrijven is dit – mede op basis van jurisprudentie – niet gebruikelijk en daardoor zijn bodemverontreinigingen bij deze sector moeilijker in kaart te brengen. Slechts daar waar sprake is van bodembedreigende handelingen kan een bodemonderzoek geëist worden.

Ondergrondse tanks

In het kader van het Besluit opslag in ondergrondse tanks milieubeheer (BOOT) is in het verleden een grote saneringsactie bij particulieren uitgevoerd via actie 'Tankslag'. Hiermee zijn de meeste ondergrondse tanks geïnventariseerd en gesaneerd. Niet alle tanks zijn gesplaatst met medeweten van de gemeente, waardoor incidenteel bij de verkoop van percelen toch een tank aanwezig blijkt te zijn. In dat geval dient eventueel aanwezige bodemverontreiniging onderzocht te worden. Sanering en afwerking wordt gezien de risico-analyse met hoge prioriteit afgehandeld. Daarnaast is er nog een aantal ondergrondse tanks in gebruik. Deze tanks vallen inmiddels onder het Activiteitenbesluit milieubeheer.

De gemeente Neder-Betuwe heeft een bodem informatiekaart waarop alle locaties zijn aangegeven waarvan bodemgegevens bekend zijn, terwijl in het kader van het project Landsdekkend beeld 2005 alle verdachte locaties in beeld zijn gebracht.

Ontbreken van vloeistofdichte vloeren of voorzieningen

Indien geen vloeistofdichte vloeren of voorzieningen aanwezig zijn bij bodembedreigende activiteiten kan een bodemverontreiniging ontstaan. Via de voorschriften in de omgevingsvergunning of het Activiteitenbesluit kunnen maatregelen bij bedrijven worden afgedwongen om bodemverontreiniging te voorkomen.

Illegaal storten van afval

Artikel 10 lid 2 van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming en de APV worden hiermee overtreden. Dit kan door zowel burgers als bedrijven gebeuren. Dumpingen vinden veelal plaats in het buitengebied. De ondoeners 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. Vanaf 1 januari 2005 dient dit afvalwater gezuiverd te worden via een Individueel Behandeling Afvalwatersysteem (IBA-systeem). Binnen de gemeente zijn alle huishoudelijk afvalwaterlozingen in de bodem in kaart gebracht.

Daarnaast vinden ook bedrijfsmatige lozingen in de bodem plaats. Dit kan nog direct via een zakput of indirect via het uitrijden over het land. Indien het uitrijden van dit afvalwater tegelijk met de mest geschiedt is hierop het Besluit gebruik 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 Besluit bodemkwaliteit (voorheen Bouwstoffenbesluit). Controle hierop moet zowel in het veld als administratief geschieden.

Daarnaast komt binnen de gemeente veel grond vrij, vaak vanwege de agrarische bedrijven en boomkwekers. Door het ontbreken van protocollen/procedures is binnen de gemeente vrij weinig zicht op deze grondstromen en dus ook geen zicht op de mogelijke vervuiling. Met de nieuwe bodemkwaliteitskaart zal dit probleem iets minder worden. In 2010 heeft Neder-Betuwe ook een specifiek bodembeleid vastgesteld.

Bouwen/Bestemmingsplan

Illegaal bouwen

Binnen de inrichting kunnen bouwwerken aanwezig zijn, die gebouwd zijn zonder omgevingsvergunning. Hierbij kan gedacht worden aan voeder- en kunstmestsilo's, (delen van) schuren/loodsen en milieumaatregelen zoals geluidswerende constructies en afzuigunits. Geconstateerde bouwwerken die vermoedelijk zonder omgevingsvergunning zijn gerealiseerd, worden binnen de gemeente doorgespeeld naar team bouwzaken. Indien blijkt dat er voor een omgevingsvergunningplichtig bouwwerk geen omgevingsvergunning is verleend, dan komt de zaak op de prioriteitenlijst en wordt de zaak verder behandeld door het team handhaving.

Illegaal gebruik

Binnen een inrichting kunnen activiteiten worden uitgevoerd, die in strijd zijn met het daar geldende bestemmingsplan. Hierbij kan gedacht worden aan niet-agrarische activiteiten in het buitengebied, of bedrijven met een hogere milieucategorie dan toegestaan. Geconstateerde activiteiten die vermoedelijk niet conform het bestemmingsplan zijn, worden binnen de gemeente doorgespeeld naar team bouwzaken, of in voorkomende gevallen de afdeling

Ruimte. Indien blijkt dat er sprake is van illegaal gebruik dat niet kan worden gelegaliseerd, dan wordt de zaak verder behandeld door het team handhaving.

Externe veiligheid

Onjuiste opslag van en werking met gevaarlijke stoffen

Onveilige situaties kunnen ontstaan door onjuiste opslag van of omgaan met gevaarlijke stoffen (denk hierbij aan tankstations, bestrijdingsmiddelen, oplosmiddelen en vuurwerk). In milieuvergunningen/ omgevingsvergunningen en het Vuurwerkbesluit 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 (PGS/CPR)-richtlijnen, waaronder afstandseisen en brandvertragende 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. Daarnaast is toestemming van de provincie nodig voor het afsteken van vuurwerk.

Routing gevaarlijke stoffen (transport- en scheepvaart).

Op en langs het grondgebied van de gemeente Neder-Betuwe worden gevaarlijke stoffen vervoerd over de weg, het spoor (Betuwe-Route) en het water (Waal en Neder-Rijn). De gemeente Neder-Betuwe is zelf geen bevoegd gezag over het transport over de weg, het spoor en het water. De gemeente is wel verantwoordelijk voor de vluchthaven, waarbij de mogelijkheid bestaat voor 1- en 2-kegelschepen om bij calamiteiten aan te leggen.

Geluid

Geluidsoverlast bij bedrijven

In de milieuvergunning/omgevingsvergunning, het Besluit landbouw en in het Activiteitenbesluit zijn geluidsnormen opgenomen. Deze geluidsnormen zijn afhankelijk van de omgeving (vergunning) en het tijdstip. 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 wegverkeer, is een belangrijk aspect op het gebied van geluidsoverlast. Handhavend optreden hiertegen is moeilijk omdat het vaak geen inrichting betreft. In geval van een vergunningplichtige inrichting kan indirecte geluidshinder worden meegenomen, maar het Activiteitenbesluit en de AmvB Landbouw milieubeheer voorzien hierin niet.

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

Geluidsoverlast ten gevolge van evenementen

Als gevolg van openbare evenementen en feestdagen e.d. kan (geluids)overlast optreden. Ook tuinfeesten kunnen geluidshinder veroorzaken. Hierop is de APV van toepassing.

Geluidsoverlast door hagelkanonnen

De afgelopen jaren werd door verschillende fruittelers gebruik gemaakt van hagelkanonnen. De bedoeling daarvan was om hagelvorming in buien tegen te gaan. Hagelkanonnen produceren een behoorlijk geluid, vergelijkbaar met een doffe donderslag, waardoor geluidsoverlast veroorzaakt kan worden. Hagelkanonnen vallen in principe onder het Activiteitenbesluit. Aangezien de apparaten niet aan de maximale geluidsnormen konden voldoen, is het gebruik hiervan gestaakt.

Geur

Geuroverlast door industriële bedrijven

In de milieuvergunning/ omgevingsvergunning en in het Activiteitenbesluit zijn voorschriften opgenomen om geuroverlast van bedrijven te voorkomen. Als gevolg van calamiteiten of slecht onderhoud aan filters e.d. kunnen daarnaast geurklachten ontstaan.

Geuroverlast door agrarische bedrijven

In de milieuvergunning/omgevingsvergunning en in het Besluit landbouw zijn voorschriften opgenomen om geuroverlast van agrarische bedrijven te voorkomen als gevolg van normale bedrijfsvoering. Daarnaast kan geuroverlast optreden door het uitrijden van mest. Bevoegd gezag hierbij is de politie en de AID.

Lucht

Stoken in de buitenlucht

Het verbranden van bijvoorbeeld afval door particulieren in de buitenlucht wordt hieronder geschaard. Bedrijven kunnen een ontheffing aanvragen voor het stoken van resthout in de buitenlucht. Binnen de afdeling milieu is te weinig capaciteit om de vele aanvragen voor stookvergunningen in het buitengebied te controleren.

Luchtverontreiniging door bedrijven

Met hun (chemische) processen kunnen bedrijven luchtverontreiniging veroorzaken. In de vergunning of in het Activiteitenbesluit zijn voorschriften opgenomen om luchtverontreiniging van bedrijven te voorkomen. De normen volgen uit de Nederlandse Emissie Richtlijn Lucht (NER).

Stofoverlast

Ten gevolge van bijvoorbeeld de opslag van zand bij civieltechnische werken kan stofoverlast ontstaan. In dit geval zullen maatregelen moeten worden getroffen voor het beperken c.q. voorkomen van stofverspreiding. Dit kan bijvoorbeeld door de betreffende zandopslag nat te houden of windschermen te plaatsen. Deze maatregelen zijn beschreven in de milieuvergunning /omgevingsvergunning of de AmvB indien sprake is van een inrichting. In andere gevallen zou mogelijk op basis van de algemene overlastartikelen uit de APV kunnen worden opgetreden.

2.1.5 Effecten van potentiële en feitelijke overtredingen

Hierna volgt vanuit het milieuoogpunt een korte opsomming van mogelijke effecten van overtredingen. Hierbij is met (K) aangegeven of sprake is van een kernbepaling.

Afval

- afvaltoerisme, verspreiding, bodemverontreiniging door onjuiste afgifte en verwerking afvalstoffen (K);

Afvalwater

- aantasting van het gemeentelijk rioolstelsel doordat schadelijke stoffen met het afvalwater op de riolering worden geloosd (hierdoor kan weer bodemverontreiniging ontstaan) waardoor schade aan de RWZI kan ontstaan (K).

Asbest

- asbest in de bodem en vrijkomende asbest bij branden en stormen.

Bodem

- bodemverontreiniging door het illegaal storten van afval;
- verspreiding van bestaande bodemverontreinigingen, doordat deze niet in kaart zijn gebracht;

- mogelijke bodemverontreiniging door foutieve opslag van olie, brandstoffen en chemicaliën (bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een lekbak) (K);
- 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 (K);
- verontreiniging van de bodem (en eventueel oppervlaktewater) door het uitlogen van verontreinigde bouwstoffen;
- verontreiniging van oppervlaktewater, doordat mest niet correct wordt opgeslagen (geen goede mestplaat);
- verontreiniging van oppervlaktewater, doordat huishoudelijk afvalwater niet goed wordt gezuiverd, alvorens het wordt geloosd.

Bouwen/Bestemmingsplan

- illegaal bouwwerk, zoals voedersilo's, geluidsmuren, (delen van) schuren/loodsen en afzuigunits;
- activiteiten in strijd met het bestemmingsplan.

Externe veiligheid

- risico's op brand- en ontploffingsgevaar door onjuiste opslag van en/of omgaan met gevaarlijke stoffen (K);
- door brand en explosies kan lucht- en/of bodemverontreiniging optreden;
- veiligheidsrisico's ten gevolge van evenementen;
- risico's bij transporten met gevaarlijke stoffen.

Geluid

- geluidsoverlast voor omwonenden afkomstig van horecabedrijven of andere bedrijven tengevolge van bijvoorbeeld live-muziek of overige bedrijfsactiviteiten (K);
- geluidsoverlast ten gevolge van onder andere evenementen/civiele werken;
- geluidsoverlast ten gevolge van hagelkanonnen.

Geur

- geuroverlast voor omwonenden tengevolge van mest uitrijden;
- geuroverlast bij bedrijven (niet goed werkende geurmaatregelen) (K);
- calamiteiten (ook bij buurgemeenten).

Lucht

- luchtverontreiniging en risico's door verbranding van afval (met name in het buitengebied) (K);
- luchtverontreiniging en geuroverlast door emissies van bedrijven (K);
- stofoverlast door bijvoorbeeld onjuiste opslag van zand en andere stuifgevoelige stoffen.

2.1.6 Kansen op overtredingen

Inrichtingsgebonden taken en objecten

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 individuele 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 en aan dubieuze bedrijven. Maar eenmaal geconstateerd moet ook een minder zware overtreding van een goedwillend bedrijf, een passende reactie krijgen.

Controles worden structureel uitgevoerd, waarbij indien nodig een hercontrole plaatsvindt. Indien de situatie na de hercontrole niet is opgelost, wordt in overeenstemming met het regionale handhavingsbeleid, bestuursrechtelijk opgetreden (dwangsom en bestuursdwang). Van de milieu-overtredingen uit 2009 is een steekproef gedaan naar de meest voorkomende overtredingen. Hierbij zijn 30 controles doorgenomen. Hierbij zijn de volgende overtredingen geconstateerd (bij de eerste controle):

- 8 overtredingen afval (waarvan 3 kernbepalingen);
- 7 overtredingen veiligheid (waarvan 4 kernbepalingen);
- 10 overtredingen bodem (waarvan 8 kernbepalingen);
- 2 overtredingen onderhoud installaties;
- 7 overtredingen logboek;
- 6 overtredingen energie;
- 3 overtredingen lucht.

Van de geanalyseerde overtredingen uit 2009 is gebleken dat de meest voorkomende overtredingen zijn:

- foutieve opslag van gevaarlijke stoffen/gasflessen;
- verkeerd afvoeren van afvalstoffen;
- het ontbreken van vloeistofkerende vloeren of voorzieningen van bodembedreigende stoffen/activiteiten.

In het algemeen zou gesteld kunnen worden dat bij de eerste controle het (spontane) naleefgedrag in de gemeente matig is, omdat er een behoorlijk aantal kernovertredingen worden geconstateerd. Echter, na de bedrijven hierover schriftelijk gewaarschuwd te hebben, blijkt dat tijdens de hercontrole nagenoeg alle bedrijven de overtredingen hebben opgeheven. Veel bedrijven hebben blijkbaar toch een eerste aansporing nodig, maar conformeren zich daarna wel aan de vereisten binnen de gestelde termijn. Formeel handhavend optreden is slechts in een enkel geval nodig. Het naleefgedrag kan daarmee gemiddeld genomen toch als heel behoorlijk worden gekwalificeerd, waarbij de controles een duidelijk positief effect hebben op het naleefgedrag.

Niet-Inrichtingsgebonden taken en objecten

Er is weinig zicht op het naleefgedrag van de verschillende milieuaspecten van de niet-inrichtingsgebonden taken en objecten (zie paragraaf 2.1.3), welke voornamelijk worden geregeld in de APV. De handhaving van APV-zaken in het algemeen heeft tot nog toe te weinig aandacht. De handhaving van APV-zaken krijgt een duidelijkere plaats in het nog uit te werken onderdeel van het handhavingsbeleid bouwen, R.O. en APV. Naar verwachting is dit onderdeel in het najaar van 2011 gereed.

2.2 Criterium 1.2: Prioriteitenstelling en meetbare doelstelling

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.

2.2.1 Prioriteiten

Effect

Voor de gemeente Neder-Betuwe is het risico bepaald voor de verschillende milieutaken. Hierbij is gekeken naar de verschillende milieuthema's, zoals opgenomen in paragraaf 2.1.4:

- Afval;
- Afvalwater;

- Asbest
- Bodem;
- Externe Veiligheid;
- Geluid;
- Geur;
- Lucht en
- niet-inrichtingsgebonden taken;

De milieuthema's zijn vervolgens afgezet tegen de volgende 6 beleidsvelden:

- Fysieke veiligheid;
- Sociale kwaliteit;
- Financieel economische schade;
- Natuur/stadsschoon;
- Volksgezondheid en
- Bestuurlijke imago.

Hierbij zijn de beleidsvelden fysieke veiligheid, volksgezondheid en bestuurlijk imago zwaarder gewogen (factor 2 i.p.v. factor 1) dan de beleidsvelden sociale kwaliteit, financiële economische schade en milieu/natuurschoon, vanwege de directe invloed op de mens en de bestuurlijke impact.

De milieuthema's afgezet tegen de beleidsvelden levert de volgende matrix op (zie onderstaande tabel), waarbij de relatie van de milieuthema is uitgedrukt in een waarde, variërend van 0 tot 5 (waarbij 0 geen relatie betekent en 5 een maximale relatie betekent):

Beleidsvelden	Fysieke veiligheid (*)	Sociale kwaliteit	Fin. Ec. schade	Natuur/stadsschoon	Volksgezondheid (*)	Bestuurlijk imago (*)	Gemiddeld effect (rekenkundig)
Milieuthema's:							
Afval	1	3	2	3	2	3	2,2
Afvalwater	1	0	3	2	2	1	1,4
Asbest	0	5	3	2	4	5	3,1
Bodem	1	3	3	3	2	2	2,1
Externe veiligheid	4	4	4	2	1	4	3,1
Geluid (#)	1	4	2	1	2	2	1,9
Geur	1	2	2	0	0	2	1,1
Lucht	2	3	2	1	2	2	2,0
Niet inrichtingsgebonden taken	1	4	1	1	0	3	1,6

(*) wegingsfactor is 2

(#) geluid speelt ook een rol bij niet-inrichtingsgebonden taken

Risico

Het risico wordt bepaald door de kans x effect. Hierbij is de kans op een overtreding van de milieuthema's getalsmatig uitgedrukt in stappen van 0,6 tot 1,4, waarbij 1 het gemiddelde voorstelt. Alles daarboven betekent een meer dan gemiddelde kans en alles daaronder betekent een minder dan gemiddelde kans. Per milieuthema is op basis van lokale praktijkgegevens bepaald wat de kans op een overtreding van een milieuthema bedraagt.

Daartoe zijn dossiers bestudeerd en hebben sessies plaatsgevonden met de betrokken deskundigen. Hoewel arbitrair, wordt grote waarde gehecht aan deze praktijkgegevens. In de onderstaande matrix is weergegeven wat het risico bedraagt.

Milieuthema's:	Gemiddeld effect (rekenkundig) voor alle beleidsvelden	Kans (waarden 0,6 t/m 1,4)	Risico (kans x effect) (afgerond op 0,5)
Afval	2,2	1,4	3,0
Afvalwater	1,4	1,3	2,0
Asbest	3,1	0,6	2,0
Bodem	2,1	1,3	2,5
Externe veiligheid	3,1	0,9	3,0
Geluid	1,9	1	2,0
Geur	1,1	0,7	1,0
Lucht	2,0	0,7	1,5
Niet inrichtingsgebonden taken	1,6	1,3	2,0

Uit de matrix volgt dat binnen de gemeente Neder-Betuwe de risico's grotendeels bepaald worden door de milieuthema's afval, bodem en veiligheid (dit correspondeert met de bevindingen van de overtredingen uit 2009).

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 2.1).

Prioriteitstelling kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. De prioriteitstelling binnen de gemeente Neder-Betuwe wordt bepaald op basis van een tweetal nauw aan elkaar verbonden aspecten. Ten eerste op basis van de milieubelasting van het bedrijf; de omvang van de milieuproblemen is voor een groot deel afhankelijk van de omvang en de milieubelasting van een bedrijf. Bedrijven met een grotere milieubelasting hebben dan ook een hogere prioriteit. Ten tweede op basis van specifieke milieuthema's (op basis van het hiervoor berekende risico): externe veiligheid, bodem en afval. Daar uit de probleemanalyse blijkt dat de gemeente Neder-Betuwe geen typerende specifieke milieuproblemen kent, hoeft daarmee in de prioriteitstelling geen bijzondere nuance aangebracht te worden.

Voor de eerste prioriteit is gekozen omdat uit de probleemanalyse blijkt dat binnen de gemeente geen echte specifieke milieuproblemen of probleembedrijven zijn. Indien er binnen de gemeente specifieke milieuproblemen zijn is dit meestal met betrekking tot een milieuthema en gelden de milieuproblemen voor een hele bedrijfspgroep. Aan dergelijke milieuproblemen (milieuthema's) is een tweede prioriteit gegeven. Hierbij heeft dan echter wel een verruiming van de prioriteitstelling plaatsgevonden.

Prioriteiten van inrichtingsgebonden taken en objecten

In onderstaande tabel zijn de verschillende bedrijven onderverdeeld in een aantal branches (oftewel een groep van bedrijven) waaraan een urgentieklasse is verbonden. De urgentieklassen

zijn in eerste instantie gebaseerd op de milieumvang van de inrichting. Hoe groter de milieumvang van de inrichting is, hoe hoger de urgentieklasse. Daarnaast vormt het naleefgedrag per branche een extra wegingsfactor bij de vaststelling van de (basis) urgentieklassen. Hierdoor is het mogelijk dat een branche na correctie op basis van het naleefgedrag in een andere urgentieklasse wordt ingedeeld. Aangezien het naleefgedrag, de regelgeving en de bestuurlijke prioriteiten gedurende de jaren kan wijzigen moeten de urgentieklassen regelmatig worden bijgesteld. Er wordt voor gekozen om de urgentieklassen bij de vaststelling van een milieu uitvoeringsprogramma (mup) bestuurlijk periodiek te laten accorderen. Het naleefgedrag kan worden bepaald door monitoring van de handhavingindicatoren (zie verder paragraaf 2.2.2). Mede vanwege het behoorlijke naleefgedrag binnen de gemeente is het – tot op heden - bijna nooit nodig om bestuursrechtelijk op te treden.

Overigens is het indelen op brancheniveau een tussenstap op weg naar indelen op individuele inrichting. Het nieuwe digitale systeem zou ons in staat moeten stellen om het naleefgedrag per inrichting vast te leggen. Aangezien er in Neder-Betuwe weinig branches positief of negatief uitspringen, heeft het inzoomen op inrichtingenniveau veel meer praktijkwaarde. Het zal nog enige jaren duren voor er voldoende gegevens beschikbaar zijn om op deze wijze te prioriteren. Tot die tijd zal de focus nog op brancheniveau moeten plaatsvinden.

Op basis van de risico's per branche (afval, bodem en veiligheid) is in onderstaande tabel een correctiefactor opgenomen per branche, op basis van ervaringen en het aantal overtredingen van de afgelopen jaren. Afhankelijk van de correctiefactor wordt de basis urgentieklasse aangepast waardoor deze een klasse hoger (+1) of een klasse lager (-1) wordt ingedeeld.

Type bedrijven	Urgentie-klasse	Correctie - factor	Urgentieklasse gecorrigeerd
Loonwerkers	3	+ 1	4
Garagebedrijven	3	0	3
Tankstations zonder LPG	3	+ 1	4
Transportbedrijven	3	0	3
Bouwbedrijven / aannemers en aanverwant	2	0	2
Schilders	3	0	3
Houtbe- en verwerkend en meubels	3	0	3
Metaalbe- en verwerkend	3	0	3
Horeca en recreatie	2	0	2
Detailhandel	1	0	1
Veehouderijen (meldingsplichtig)	2	0	2
Veehouderijen (vergunningplichtige)	3	-1	2
Akkerbouw en fruitteelt	1	0	1
Glastuinbouw	2	0	2
Groothandel	2	0	2
Opslag propaan	1	0	1
Meethuisjes, pompstations en rioolgemalen	1	-1	0
Overigen bedrijven urgentieklasse 1	1	0	1
Overigen bedrijven urgentieklasse 2	2	0	2
Overigen bedrijven urgentieklasse 3	3	0	3
Urgentieklasse 4 (veiligheid)	4	+ 1	5
Overigen bedrijven urgentieklasse 4	4	0	4
Vuurwerkbedrijven (*)	-	-	-
Totaal			

* De vuurwerkbedrijven worden elk jaar bezocht zodat aan deze branche geen urgentieklasse is toegekend.

De controlefrequentie is afhankelijk van de urgentieklasse en werd vroeger vaak ingedeeld in 4 klassen. Aangezien vier klassen te weinig flexibiliteit biedt, is besloten om over te gaan naar een indeling in 6 urgentieklassen. De controlefrequenties die aan deze urgentieklassen worden gekoppeld zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Urgentieklasse	Controle eenmaal per
0	Op afroep (**)
1	10 jaar
2	5 jaar
3	3 jaar
4	2 jaar
5	jaarlijks

(**) Jaarlijks zal wel een steekproef worden gehouden of de aanname 'op afroep' nog steeds juist is.

2.2.2 Controlefrequenties en naleefgedrag

Een adequaat niveau van handhaving kan worden bereikt door:

- de inrichting preventief en planmatig, volgens een bij het bedrijf passende controlefrequentie, te bezoeken;
- naar aanleiding van geconstateerde overtredingen op te treden conform een vastgestelde sanctiestrategie (zie paragraaf 3.3) met als doel het ongedaan maken van de geconstateerde tekortkomingen.

De controlefrequenties van integrale controles zijn gebaseerd op het adequate uitvoeringsniveau conform klasse-indeling. Deze methodiek doet geen recht aan het onderscheid in koplopers, middenmoters en achterblijvers. Een indeling naar koplopers, middenmoters en achterblijvers wordt gemaakt op basis van een aantal criteria, zoals het naleefgedrag en de historie van het bedrijf op gebied van handhaving.

Om een objectieve beoordeling naar koplopers, middenmoters en achterblijvers mogelijk te maken is in regionaal verband een methode ontwikkeld. Bij deze methode wordt afhankelijk van de score op een aantal criteria het bedrijf ingedeeld in een koploper, middenmoter of achterblijver. Deze indeling is vervolgens van invloed op de standaard controlefrequentie welke is gebaseerd op de urgentieklasse van het bedrijf (zie paragraaf 2.2.1). In onderstaande tabel zijn de criteria en de daaraan gekoppelde puntensysteem nader uitgewerkt.

Criteria	Toe te kennen punten	Score
Is het bedrijf gewijzigd/opgericht zonder vergunning aan te vragen/melding in te dienen (laatste 5 jaar)?	ja = 5-10 nee = 0	
Worden <u>alle</u> kernvoorschriften nageleefd?	ja = 0 nee = 10	
Worden de meeste aanvullende voorschriften nageleefd?	ja = 0 nee = 5	
Worden eventuele overtredingen binnen gegeven termijn ongedaan gemaakt?	ja = 0 nee = 5	
Is de laatste 5 jaar bestuurlijk of strafrechtelijk gehandhaafd?	ja = 5 (laatste 3 jaar) ja = 3 (laatste 5 jaar) nee = 0	

Zijn er meerdere klachten of incidenten als gevolg van het niet naleven van voorschriften in de laatste 2 jaar?	ja, meer dan 3 = 5 ja, maximaal 3 = 3 nee = 0	
Zijn er beheersystemen aanwezig (ISO 14001, EMAS, ISO 9000 e.d.)?	nvt = 0 ja = 0 nee = 1	
Zijn er afvalpreventieplannen, energieplannen e.d. aanwezig?	nvt = 0 ja = 0 nee = 1	
Zijn relevante milieu-investeringen gedaan of is het bedrijf milieu-innovatief bezig?	ja = 0 nee = 1	
Worden incidenten op tijd gemeld (conform voorschriften)?	nvt = 0 ja = 0 nee = 2	
Hoe is de houding van het bedrijf naar milieu, overheid en omwonenden?	negatief = 5 neutraal = 3 positief = 0	
Totaal		

De indeling in koploper, middenmoter of achterblijver is gebaseerd op de in onderstaande tabel opgenomen score.

Score	Indeling bedrijf
0 t/m 9	Koploper
10 t/m 19	Middenmoter
20 en hoger	Achterblijver

In onderstaande tabel is de te hanteren controlefrequentie nader uitgewerkt welke is gebaseerd op de "standaard" controlefrequentie in relatie met de indeling naar koploper, middenmoter of achterblijver.

Urgentieklaas	Koploper	Middenmoter	Achterblijver
0	N.a.v. klacht/ calamiteit	N.a.v. klacht/ calamiteit	Om de 10 jaar
1	Om de 10 jaar	Om de 10 jaar	Om de 7 jaar
2	Om de 7 jaar	Om de 5 jaar	Om de 3 jaar
3	Om de 5 jaar	Om de 3 jaar	Om de 2 jaar
4	Om de 3 jaar	Om de 2 jaar	Jaarlijks
5	Om de 2 jaar	Jaarlijks	Om de 6 maanden

Het bepalen van de te hanteren controlefrequentie gebeurt aan de hand van de hierboven beschreven methode. In bijzondere gevallen kan de te hanteren controlefrequentie worden bijgesteld door bijvoorbeeld ernstige overtredingen, gewijzigde prioriteitenstelling op basis van (kwaliteits)doelstellingen en of politieke aandacht, bijzondere omstandigheden en/of de bedrijfsvoering (wanneer is de kans groot op een overtreding). De controlefrequenties en de daarmee in te zetten menskracht en middelen worden hiermede afgestemd op het te bereiken doel. Het toepassen van de aangepaste controlefrequentie gebeurt vanaf 2011. Vanaf 2012 zal deze toepassing worden geëvalueerd.

Prioriteiten niet-inrichtingsgebonden taken en objecten

Naast de inrichting gebonden taken, is de gemeente Neder-Betuwe tevens verantwoordelijk voor de handhaving van een aantal niet-inrichtingsgebonden taken, zoals opgenomen in de probleemanalyse.

Niet alle onderwerpen zijn sec aan de orde bij de milieuhandhavingstaak van een gemeente. Van een aantal thema's ligt het primaat bij andere organisatieonderdelen (zoals bouwen en RO). Voor de milieuhandhaving resteren het Vuurwerkbesluit, de CPR 15-1/PGS 15, illegale lozingen en illegale afvalstort. Ook hierbij ligt een duidelijke relatie met de milieuaspecten bodem, afval en externe veiligheid. In het kader van integraal handhaven vervaagt de scheidslijnen tussen de diverse disciplines echter steeds meer en worden handhavingsacties zoveel als mogelijk integraal opgepakt. De algemene afspraak wordt dat de hoofdovertreding leidend is ten aanzien van wie de verantwoordelijkheid van het dossier draagt. Dat kan in theorie ieder organisatieonderdeel zijn. De gemeente communiceert vervolgens eenduidig over het geheel van de handhaving. Dat is overigens niet anders bij de zaken die wel inrichtinggebonden zijn.

2.2.3 Indicatoren en doelstellingen

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 vastgelegd.

Doelstellingen algemeen

De doelstelling van de Wet milieubeheer is om de nadelige gevolgen ten opzichte van het milieu zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Bij handhaving staat het terugbrengen van de omvang en het aantal overtredingen en illegale activiteiten centraal waardoor nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden beperkt. Door het op een goede wijze uitvoering geven aan de gemeentelijke handhavingstaak zal het naleefgedrag van de bedrijven en burgers worden verbeterd.

Handhavingsdoelstelling gemeente Neder-Betuwe

De doelstelling van de gemeente Neder-Betuwe met betrekking tot de niet-inrichtingsgebonden handhavingstaken is het realiseren van 90 % naleefgedrag.

Verder zijn de specifiekere doelstellingen op basis van de milieuthema's zoals veiligheid en de verruimde reikwijdte afhankelijk van het gemeentelijk-, provinciaal- en landelijk beleid. Daarnaast zijn meerdere factoren, zoals de economische ontwikkeling, van invloed op deze onderwerpen.

Om die reden is het moeilijk om voor deze thema's specifieke doelstellingen te formuleren. Door het consequent meenemen van deze thema's in het kader van vergunningverlening en handhaving worden de nadelige gevolgen voor het milieu zoveel als binnen de wettelijke kaders mogelijk is beperkt. In dit kader kan worden vermeld dat genoemde thema's zijn opgenomen in de standaard considerans (vergunningverlening) en controlebrief (handhaving).

In regionaal verband worden jaarlijks branchegerichte projecten opgesteld. Voor elk project wordt een projectvoorstel opgesteld welke ter goedkeuring aan de deelnemende gemeente wordt voorgelegd. Afhankelijk van het project worden doelstellingen geformuleerd welke betrekking hebben op bijvoorbeeld energiebesparing, de opslag van gevaarlijke afvalstoffen etc.

Indicatoren

Landelijk is het gebruikelijk om, conform de bedoeling van hoofdstuk 5 van het Besluit omgevingsrecht (Bor), de volgende indicatoren vast te leggen:

- het aantal uitgevoerde (her)controles;

- het aantal geconstateerde overtredingen, uitgesplitst in ‘overtreding kernbepaling’ en ‘overige overtredingen’
- het aantal bestuursrechtelijke sancties;
- het aantal strafrechtelijke sancties.

Middels deze indicatoren is het mogelijk om het nalevingspercentage te bepalen. Aangezien het nalevingspercentage een goede indicatie vormt voor de wijze van uitvoering van de handhavingstaak zal hierop monitoring plaatsvinden in het milieujaarverslag.

Het inrichtingsgebonden naleefgedrag, gemeten over de jaren 2006 t/m 2008 staat vermeld in onderstaande tabel. (noot: hierbij zijn alle overtredingen meegenomen, dus kernbepalingen + ‘lichte’ overtredingen). Vanaf 2011 zal in de evaluatie ook onderscheid worden gemaakt in het naleefgedrag, onderverdeeld naar kernbepalingen en overige overtredingen. Het nieuwe programma Squit-XO zal hierbij aanzienlijk helpen.

Inrichtingsgebonden naleefgedrag	2006 (= referentiejaar)	2007	2008	2009	2010
Controles	170	139	196	143	139
Hercontroles (= overtreding)	67	55	41	65	55
Naleefgedrag	54%	60%	79%	55%	60%

Het gemiddelde naleefgedrag over de jaren 2006 t/m 2010 bedraagt 62%. Daarbij dient vermeld te worden dat de cijfers uit 2008 wel opvallend afwijken ten opzichte van andere jaren. Zonder deze uitschieter bedraagt het gemiddelde naleefgedrag 57%. De oorzaak van deze afwijking is niet meer te achterhalen, maar aannemelijk is dat de cijfers van de 1^e hercontrole van zijn verwisseld met die van de 2^e hercontrole. Uitgaande van het gemiddelde naleefgedrag met daarbij een passende ambitie gaan we voor de komende jaren uit van het volgende:

Handhavingsdoelstellingen gemeente Neder-Betuwe
<ol style="list-style-type: none"> 1. De meetbare doelstelling van de gemeente Neder-Betuwe voor inrichtingen is een minimaal naleefpercentage van minimaal 80% te bereiken voor de kerntaken en 70% voor de overige overtredingen; 2. de meetbare doelstelling voor de administratieve afhandeling van een controle bij een inrichting is een termijn van 2 weken waarbinnen de controlebrief is verstuurd.

Het inrichtingenbestand wordt zodanig bijgehouden, dat het mogelijk is het aantal overtredingen, hercontroles en bestuursrechtelijke maatregelen per bedrijf bij te houden. Via selectiemogelijkheden in het geautomatiseerde systeem (Squit XO) is het dan mogelijk overzichten te maken. 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 nalevingpercentage.

Niet-inrichtingsgebonden indicatoren zijn het aantal illegale activiteiten en/of andere activiteiten die hinder veroorzaken. Monitoring van deze activiteiten kan plaatsvinden aan de hand van het aantal binnengekomen klachten van waaruit verdere evaluatie kan plaatsvinden.

Klachtendoelstelling gemeente Neder-Betuwe
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestreefd wordt om klachten binnen maximaal 48 uur in behandeling te nemen conform protocol (zie hoofdstuk 18, bijlage 1); 2. Gestreefd wordt om alle klachten binnen 2 weken afgehandeld te hebben.

2.3 Criterium 1.3: Borging van de 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.

2.3.1 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 Besluit bodemkwaliteit.

De organisatie van gemeente Neder-Betuwe is opgebouwd uit de afdelingen: Grondgebied, Ruimte, Samenleving, Gemeentewinkel, Financiën, Middelen en Vergunningverlening & Handhaving.

Medio 2002 is een milieu-uitvoeringsprogramma (Mup) opgesteld met onder andere als doel de benodigde capaciteit en middelen te bepalen. In eerste instantie is hierbij gebruik gemaakt van landelijke kentallen. Inmiddels zijn gemeentelijke kentallen ontwikkeld welke jaarlijks in het milieujaarverslag worden geëvalueerd.

Het team handhaving bestaat in totaal uit 7,2 formatieplaatsen. Hiervan is 2,5 formatieplaats beschikbaar voor de juridische handhaving omgevingsrecht (exclusief administratieve ondersteuning). Daarvan zijn 2 formatieplaatsen aan toezichthouders milieu beschikbaar. Naast de interne capaciteit wordt een deel van de werkzaamheden uitbesteed. Voor de taakvelden vergunningverlening en handhaving worden jaarlijks circa 1.000 uur aan externe capaciteit ingehuurd. Hiervoor is structureel budget beschikbaar. De werkzaamheden hebben met name betrekking op de vergunningverlening en handhaving bij de grote bedrijven binnen de gemeente (urgentieklasse 4 en 5 bedrijven). De huidige bezetting, tezamen met het structureel aanwezige budget is net voldoende om de milieutaken op een adequate wijze uit te kunnen voeren. Om te borgen dat de taken uitgevoerd worden en de handhaving op een adequaat niveau blijft kan het noodzakelijk zijn om incidenteel extra formatie in te huren (langdurige ziekte, vacatures, meer projecten dan gemiddeld etc.).

De benodigde capaciteit voor de repressieve handhaving is moeilijk in te schatten. Tot op heden is het slechts in enkele gevallen noodzakelijk geweest om een bestuursrechtelijke procedure op te starten. De tijdsbesteding per procedure kan echter sterk verschillen als gevolg van het aantal stadia dat moet worden doorlopen. De tijd hiervoor zal derhalve op jaarbasis moeten worden ingeschat. De repressieve handhaving diende tot voor kort – vanwege het ontbreken van een bijzonder opsporingsambtenaar (BOA) – volledig door een milieumedewerker te worden uitgevoerd. De gemeente heeft vanaf september 2010 echter een toezichthouder met BOA bevoegdheid ingehuurd. Deze zal, nadat hij daartoe formeel is aangewezen, een beperkte repressieve functie kunnen uitoefenen. Door het inzetbaar zijn van dit instrument naast de bestuursrechtelijke handhaving wordt de effectiviteit van de handhaving vergroot.

Op basis van projecten wordt bepaald of er behoefte bestaat een nieuw beleidskader te ontwikkelen in regionaal verband. Afhankelijk hiervan wordt de benodigde formatie voor dit beleid ieder jaar opnieuw bepaald. Daarnaast komen het jaarprogramma en het jaarverslag jaarlijks terug.

2.3.2 Financiële middelen

Naast de kosten voor de eigen medewerkers, moet budget worden gereserveerd voor het inhuren van extra capaciteit aan externe advisering. Door het inhuren van extra formatie kan voorkomen worden dat gedurende het jaar een achterstand wordt opgelopen. De financiële middelen moeten worden vastgesteld in de begroting.

Daarnaast wordt jaarlijks budget gereserveerd voor:

- Opleidingen (gebaseerd op de kennis en ervaring van de medewerkers);
- dwangmiddelen en eventuele schadevergoedingen.

Het benodigde budget voor dwangmiddelen en eventuele schadevergoedingen is moeilijk in te schatten. Dit kan per jaar zeer verschillend zijn. Daarnaast zijn er nog weinig ervaringscijfers omdat handhavingacties voorsnog niet vaak noodzakelijk zijn geweest. Wel worden hiervoor structureel uren gereserveerd in de begroting.

2.3.3 Uitvoeringsprogramma

Ieder jaar stelt het college van burgemeester en wethouders een uitvoeringsprogramma vast, dat bekend gemaakt wordt aan de gemeenteraad (artikel 7.3 Bor). In het uitvoeringsprogramma wordt bij elke taak bepaald hoeveel formatie benodigd is. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de ervaringscijfers uit het verleden. De formatie wordt verdeeld in interne en externe formatie. In de begroting wordt vervolgens de formatie vertaald in budget en wordt het budget voor de verschillende overige middelen vastgelegd. Ook de hiervoor genoemde reserveringen worden in de begroting vastgelegd. Ieder jaar wordt het uitvoeringsprogramma geëvalueerd in het milieujaarverslag. Ook dat verslag wordt aan de gemeenteraad bekendgemaakt (artikel 7.7 Bor). Eventuele aanpassingen, die hieruit volgen, zullen worden doorgevoerd in het Mup en de begroting voor het volgende jaar.

2.4 Criterium 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 opbouw en regelingen die binnen de gemeente aanwezig zijn.

2.4.1 Scheiding vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau

Een van de belangrijke uitgangspunten is de scheiding van de vergunningverlening en de handhaving op persoonsniveau. Dit betekent dat een persoon geen combinatiefunctie mag vervullen van handhaving en vergunningverlening: er dienen aparte handhavers en aparte vergunningverleners te zijn.

Voor de gemeente Neder-Betuwe is vergunningverlening en handhaving gescheiden.

2.4.2 Vaststellen van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

Taken bevoegdheden medewerkers milieu

De taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers milieu zijn vastgelegd in de functieomschrijvingen. Het betreft hier de wettelijke taken die zijn vastgelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De handhavers worden verder formeel aangewezen als toezichhoudend ambtenaar.

Mandatering

Binnen de gemeente is een mandaatregeling opgesteld (d.d. 12 mei 2009). Hierbij is het afdelingshoofd Vergunningverlening en Handhaving gemandateerd voor de afhandeling van alle beschikkingen, tenzij sprake is van een bestuurlijk gevoelige situatie (klachtenpatroon, raakvlakken met andere organisatieonderdelen e.d.) of sprake is van beschikkingen waartegen een zienswijze/ bezwaarschrift is ingediend.

De afdelingsmanager Vergunningverlening en Handhaving is tevens gemandateerd voor aanschrijvingen tot het naleven van de vergunningvoorschriften dan wel voorschriften verbonden aan het Activiteitenbesluit of Besluit landbouw. Op korte termijn wordt de mandaatregeling nogmaals tegen het licht gehouden om te bezien of nog effectiever en efficiënter gewerkt zou kunnen worden.

Dossiervorming

Het team milieu is zelf verantwoordelijk voor de dossiervorming. Binnen de afdeling ligt deze verantwoordelijkheid bij de behandelend ambtenaar. Er wordt niet met aparte archief- en werkdoSSIERS gewerkt. Het archiefdossier is tegelijk werkdoSSIERS. Als een zaak is afgerond wordt het dossier opgeschoond en opgeborgen in het centrale archief.

2.4.3 Bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren

2.4.3.1 (intern)

De gemeente Neder-Betuwe heeft een calamiteitenlijn voor buiten de kantooruren. Indien de calamiteitenlijn wordt gebeld krijgt de beller contact met een antwoordapparaat waarop een boodschap kan worden ingesproken. Zodra er een boodschap is ingesproken schakelt het antwoordapparaat deze boodschap automatisch door aan de dienstdoende ambtenaar.

De dienstdoende ambtenaar bepaald hoe met de klacht moet worden omgegaan. Binnen de gemeente zijn drie ambtenaren die piketdienst draaien. Klachten van de calamiteitenlijn worden zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen maximaal 48 uur in behandeling genomen. Eén en ander is mede afhankelijk van de soort melding.

Bij de afhandeling van een klacht wordt indien nodig een “specialist” ingeschakeld. Binnen de gemeente is een lijst aanwezig met daarop een overzicht van de verschillende klachten en de specialisten die hierbij kunnen worden ingeschakeld.

2.4.3.2 (extern)

Voor calamiteiten met een grote ‘milieu-impact’ kan de gemeente neder-Betuwe gebruik maken van de inzet van o.a. IMS. Dit bedrijf wordt door meer gemeenten in de regio ingezet bij calamiteiten. IMS is een landelijk opererende organisatie die diensten verleent op het gebied van de bestrijding van milieu-incidenten en andere calamiteiten. Jaarlijks wordt een overeenkomst voor de inzet hiervoor opgesteld c.q. verlengd. De coördinator handhaving is verantwoordelijk voor de overeenkomst. De piketmedewerkers onderhouden de contacten en maken afspraken met diverse externe partijen, waaronder IMS, en er is in de afgelopen maanden een duidelijker draaiboek gemaakt over hoe te handelen bij een calamiteit. De Veiligheidsregio onderzoekt op dit moment de mogelijkheden om een regionale pool op te zetten in het kader van de rampenbestrijding. Dan gaat het om het professionaliseren van de rampen (c.q. incidenten)bestrijding door het creëren van een netwerk van specialistische kennis, maar er wordt ook mogelijk gedacht aan een regionale piketdienst. Dit initiatief wordt met belangstelling gevolgd en waar dit voordeel op zou kunnen leveren, zal de gemeente Neder-Betuwe hierbij aansluiting zoeken.

2.4.4 Aansturing buitengewone opsporingsambtenaren (BOA)

Een BOA kan worden ingeschakeld bij overtredingen die direct gevolg hebben voor de milieuthema's: bodem, afval, afvalwater, lucht en geluid. Verder kan de BOA worden ingeschakeld bij (her)controle van bedrijven. Een andere taak van de BOA op milieugebied is het houden van de inspectierondes binnen de gemeente.

Aangezien de gemeente Neder-Betuwe (binnenkort) over beperkte BOA capaciteit beschikt, worden de controlerende taken grotendeels uitgevoerd door de milieucontroleurs en/of wordt de politie ingeschakeld. Aanvullend daarop kan, wanneer de situatie daarom vraagt, assistentie worden gevraagd door de BOA.

2.4.5 Regeling voor uitbesteden van handhavingstaken

Het uitvoeren van de reguliere controles en het beoordelen van rapporten over geluid, lucht en bodem in het kader van de handhaving wordt soms uitbesteed aan externe organisaties. Voor deze werkzaamheden zijn gelden vrijgemaakt in de begroting.

Aan de hand van het uitvoeringsprogramma wordt de benodigde tijd en het benodigde budget voor de taken jaarlijks vastgesteld. De controles worden uitgevoerd door de regio, danwel door een extern adviesbureau. Indien de controles zijn uitgevoerd en het repressieve traject moet worden gestart, dan wordt de zaak overgedragen aan de juridische medewerkers van de afdeling Vergunningverlening & Handhaving. Het externe bureau is primair verantwoordelijk dat de kwaliteit van hun producten voldoet aan de door de gemeente gehanteerde kwaliteitseisen. Voordat het werk wordt uitgevoerd worden er duidelijke werkafspraken gemaakt. Hierbij worden de vorm van advisering en de werkwijze (schriftelijk) vastgelegd.

Hiernaast verricht Regio Rivierenland standaard handhavende werkzaamheden bij de grote bedrijven binnen de gemeente (urgentieklasse 5) waar externe veiligheidsaspecten aan de orde zijn. Bij de regio is hiervoor expertise aanwezig. We voldoen daarmee aan de 'maatlat externe veiligheid'.

3 PROCESBLOK 2: STRATEGIE EN WERKWIJZE

3.1 Criterium 2.1: Nalevingsstrategie

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een nalevingsstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Het daarvoor beschikbare instrumentarium betreft primair de “klassieke” handhavingsinstrumenten, die nader worden uitgewerkt in de paragrafen 3.2 tot en met 3.4. Verbetering van het naleefgedrag kan echter ook beïnvloed worden door de inzet van overige instrumenten, zoals bijvoorbeeld financiële instrumenten, voorlichting, communicatie en publiciteit. In deze paragraaf wordt vastgelegd welke overige instrumenten worden ingezet naast de “klassieke” handhavingsinstrumenten om de naleving te bevorderen.

3.1.1 Inzet overige instrumenten

Naast toezicht en handhaving is preventief beleid, gericht op het bevorderen van de spontane naleving van wetten en regels van groot belang. In het kader van de spontane naleving spelen de volgende elementen een belangrijke rol:

- *kennis van regels:*
de bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep;
- *kosten/baten:*
de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regels volgen;
- *mate van acceptatie:*
de mate waarin het beleid en de regelgeving (algemeen) aanvaard wordt door de doelgroep;
- *normgetrouwheid van de groep:*
de mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt/ wat in de wet staat;
- *informele controle:*
de kans op ontdekking en sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties.

Kennis van regels

Goede doelgerichte voorlichting aan burgers en bedrijven leidt tot bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving. Hierdoor kan meer begrip voor de regelgeving ontstaan en dat kan leiden tot betere naleving. Via voorlichting kan de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven verder worden gestimuleerd.

kosten/baten

De doelgroep maakt bij spontane naleving een kosten/baten overweging. Hierbij wordt rekening gehouden met de voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Er wordt gekeken naar financieel-economische factoren, maar bijvoorbeeld ook naar de invloed op het imago of de reputatie.

Mate van acceptatie

Bij de mate van acceptatie wordt gekeken in hoeverre beleid en regelgeving aanvaard wordt door de doelgroep. De naleving wordt bevorderd wanneer de regelgeving redelijk wordt gevonden. Daarnaast moet bij het ontwerpen van regels en voorschriften rekening worden gehouden met de handhaafbaarheid ervan (eenduidig, inzichtelijk, controleerbaar, duidelijk, technisch uitvoerbaar).

Normgetrouwheid doelgroep

Met normgetrouwheid wordt bedoeld in hoeverre de doelgroep bereid is om zich in het algemeen te conformeren aan het gedrag van de overheid. Van belang voor spontane naleving zijn de normen, waarden en gewoontes die bedrijven en burgers hanteren en hun gezagsgetrouwheid.

Informele controle

Informele controle omvat de controle door niet-overheidsinstanties. Gedacht moet worden aan de sociale controle van de omgeving. De naleving wordt hierdoor positief beïnvloed.

Om het naleefgedrag binnen de gemeente Neder-Betuwe te stimuleren kan afhankelijk van het project gebruik worden gemaakt van financiële instrumenten, stimulering en communicatie (waaronder voorlichting en publiciteit).

Communicatie

Bij preventief beleid speelt communicatie een grote rol. Het gaat daarbij om de volgende aspecten:

- informatie verstrekking;
- gerichte voorlichting aan burgers en bedrijven;
- mediavorlichting.

Heldere communicatie is een middel om een goede relatie tussen de overheid en het bedrijfsleven op te bouwen en in stand te houden. Ook speelt het een belangrijke rol bij het onderhouden van relaties met de in het handhavingproces betrokken partners.

Binnen de gemeente worden – afhankelijk van het project - de volgende communicatiemogelijkheden toegepast:

- algemene schriftelijke voorlichting over het hoe en waarom van besluiten en wetgeving via de gemeentepagina in het RBC (plaatselijke huis-aan-huis blad) en het Neder-Betuwe magazine (gemeentelijk magazine);
- doelgroepgerichte voorlichting over besluiten en wetgeving via bijvoorbeeld directe mailing;
- informatieve bijeenkomsten met een bepaalde doelgroep;
- mondelinge en schriftelijke communicatie met inrichtinghouder.

Stimulering

Naast communicatie is ook stimulering een belangrijk aspect van preventieve handhaving. Stimulering wordt uitgevoerd door tijdens een controle tevens te benadrukken welke zaken in orde zijn bevonden.

Financiële middelen

In de begroting zijn structurele middelen opgenomen voor een gemeentelijke pagina in het plaatselijke RBC en ten behoeve van het Neder-Betuwe magazine welke vier maal per jaar huis aan huis wordt verspreid. Via deze media kan structureel worden gecommuniceerd met de inwoners van de gemeente Neder-Betuwe. Daarnaast maakt de communicatie met de inrichtinghouder onderdeel uit van de reguliere werkzaamheden zodat hiervoor ook middelen (in de vorm van capaciteit) zijn opgenomen. Doelgroepgerichte voorlichting vindt op projectbasis plaats. In het betreffende projectvoorstel zal moeten worden aangegeven op welke wijze zal worden gecommuniceerd met de doelgroep en of, en zo ja, welke financiële middelen hiervoor dienen te worden gereserveerd.

3.2 Criterium 2.2: Toezichtstrategie

De handhavingorganisatie handelt op grond van een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. In deze paragraaf worden de verschillende vormen van toezicht beschreven en de daarbij gehanteerde basiswerkwijze vastgelegd.

3.2.1 Inleiding

Naleving is afhankelijk van de kans dat een bedrijf gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in een fysieke en administratieve controle. Factoren die een rol spelen zijn de controledichtheid (frequentie) en de door de doelgroep geschatte kans op controle. Ook de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend is van invloed op het naleefgedrag.

Onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Bij toezicht heeft men te maken met programmatisch, projectmatige en het zogenaamde ad hoc toezicht. Toezicht vindt plaats op basis van vastgestelde programma's, in het kader van projecten en naar aanleiding van klachten en calamiteiten.

3.2.2 Vormen van toezicht

Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Deze vormen van toezicht kunnen zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. De volgende vormen van toezicht kunnen worden onderscheiden:

Integrale controles

Het begrip integraal betekent dat alle milieuaspecten worden meegenomen waarvoor de gemeente is aangewezen als het bevoegde gezag. De controles vinden programmatisch conform vaste controlefrequenties plaats. In het kader van de oog- en oorfunctie ten behoeve van andere handhavingpartners (zowel intern als extern) wordt tevens aandacht besteed aan overige onderwerpen. Vanwege het karakter van de controle wordt deze bij voorkeur vooraf aangekondigd.

Hercontroles

Hercontroles vinden plaats aan de hand van de brief welke is verzonden naar aanleiding van de vorige controle. Vooraf moet worden nagegaan welke acties gaan lopen als de overtreding voortduurt. Ook moet worden nagegaan of het wenselijk is om de politie mee te laten gaan bij de hercontrole. De hercontroles worden in beginsel onaangekondigd uitgevoerd.

Aspect gebonden controles

Aspect gebonden controles richten zich op een beperkt aantal milieuaspecten. Dit kan routinematig zijn, in welk geval ze vooraf worden aangekondigd, of op ad-hoc basis. Dat laatste doet zich voor als gevolg van bijzondere omstandigheden zoals calamiteiten, klachten en dergelijke. Controles op ad-hoc basis worden in principe niet aangekondigd.

Opleveringscontroles

Een opleveringscontrole is de eerste controle na afgifte van een nieuwe omgevingsvergunning of de acceptatie van een melding ingevolge het Activiteitenbesluit of het Besluit landbouw. De controle heeft meestal een integraal karakter maar kan ook betrekking hebben op één of meer aspecten. De controles worden vooraf aangekondigd.

Projectmatige controles

Projectmatig toezicht is het toezicht dat plaatsvindt in het kader van een project. Dit kan betrekking hebben op een bepaalde branche, milieuthema of in het kader van een landelijk, regionaal of gemeentelijk project. Afhankelijk van het project worden de controles zowel aangekondigd als onaangekondigd uitgevoerd.

Toezicht bij bedrijven met milieuzorgsysteem

Een onderdeel van een milieuzorgsysteem is de zorgplicht voor het milieu, de continue verbetering van de milieuprestatie en het leren van zaken die fout gaan. Bij een goed milieuzorgsysteem is de borging van de naleving van de voorschriften geregeld. Een goed

functionerend systeem kan meer en betere milieuinformatie genereren, waarvan de toezichthouder gebruik kan maken. De toezichthouder heeft dan ook een andere rol, namelijk:

- betrokkenheid bij het opstellen van een goed handhaafbare vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat, en;
- steekproefsgewijs controleren van de meet-, bemonster- en analysegegevens.

Tevens zijn er geaccrediteerde of certificerende instellingen die een milieuzorgsysteem volgens de ISO 14001 of EMAS kunnen auditeren.

Administratief toezicht

Naast het reguliere toezicht kan ook verdieping van een controle noodzakelijk zijn in de vorm van administratief toezicht. Deze vorm van toezicht kan voor een groot deel plaatsvinden van achter het bureau. Op deelterreinen wordt gekeken naar achterliggende technische problemen die tot afwijkende situaties leiden, naar organisatorische oorzaken (procedures en werkinstructies) en financiële/administratieve aspecten. Het zal duidelijk zijn dat de technische, organisatorische en financiële/administratieve aspecten los van elkaar gebruikt kunnen worden, maar ook met elkaar verweven kunnen zijn. Het vergaren van administratieve gegevens kan tijdens een bedrijfsbezoek, maar ook wanneer het bedrijf een rapportageverplichting heeft. Administratief toezicht is ook het gebruik maken van de administratie van het bedrijf als middel om het naleefgedrag ten aanzien van de milieuwet- en regelgeving te toetsen. Administratief toezicht omvat bijvoorbeeld:

- het beoordelen van de administratieve organisatie en de interne controle van bedrijven in relatie tot voorschriften in de vergunningen en de regelgeving;
- het doen van onderzoek naar en het rapporteren over verbanden en relaties tussen bedrijven waarbij overdracht van (afval)stoffen plaatsvindt;
- het doen van onderzoek naar en rapporteren over het meldgedrag van bedrijven en informatie vergaren over gedragingen die uit deze meldingen blijken.

3.2.3 Toezicht door wie

In beginsel worden bedrijfsbezoeken uitgevoerd door de daartoe aangewezen toezichthouders. Niettemin dient voorafgaand beoordeeld te worden of het doelmatiger is om het bezoek uit te voeren samen met andere handhavingsspartners (bv. toezichthouder van een ander werkveld, bijzonder opsporingsambtenaar of een politieambtenaar), of wellicht juist door een enkele toezichthouder, waar voorheen juist meerdere toezichthouders actief waren.

3.2.4 Bedrijfsbezoek

De voorbereiding van een bedrijfsbezoek vindt in eerste instantie plaats op basis van aanwezig materiaal (dossieronderzoek), zoals vergunningen, bezoekrapportages, correspondentie en andere documenten. Op basis daarvan wordt inzicht verkregen in het productieproces, de technische aspecten, het naleefgedrag en kenmerken van de organisatie. Voorafgaand aan het bezoek wordt door de toezichthouder een toezichtsplan of checklist opgesteld. Hierin worden bijvoorbeeld de te controleren aspecten en voorschriften en eventuele bemonsteringspunten opgenomen. Voor inrichtingen die vallen onder type A of B van het Activiteitenbesluit wordt een speciale checklist gebruikt.

Afhankelijk van de urgentieclassen van de inrichting kunnen de volgende stappen worden onderscheiden bij een controlebezoek:

- inleiding;
 - algemene (bedrijfs)gegevens (naam, adres, woonplaats enz.);
 - activiteiten vergunninghouder;
 - doelstellingen;
- het normatief kader;
 - vergunningen, meldingen en wijzigingen;
 - toepasselijke wet- en regelgeving;
 - gedoogbeschikkingen;

- voorbereidend onderzoek (specifieke bedrijfsinformatie en handavingshistorie);
- aandachtspunten;
 - controleobjecten;
 - controleaanpak;
- reikwijdte van de controle;
 - wat wordt wel en niet bekeken;
 - beperkingen;
- uitvoering van het bedrijfsbezoek;
- documentatie tijdens het bedrijfsbezoek (dossiervorming);
- planning;
- communicatie;
- wijze van rapporteren;
 - conclusies en aanbevelingen.

3.2.5 *Bezoekrapportage*

De feitelijke bevindingen en overtredingen dienen (eenduidig en uniform) schriftelijk te worden vastgelegd, zodanig dat een goede en persoonsonafhankelijke dossiervorming plaatsvindt. Ook een eventueel noodzakelijk strafrechtelijk en of bestuursrechtelijk vervolgtraject is hiermee gebaat. In de rapportage komen tenminste de volgende onderdelen aan de orde:

- algemene gegevens toezichtbezoek (soort en datum controle, naam, adres, woonplaats);
- gesproken met of contactpersoon;
- overzicht van toepassing zijnde vergunningen, meldingen, Amvb's, etc;
- overzicht waarop is gecontroleerd;
- bevindingen (genomen monsters en foto's met toelichting), conclusies, geconstateerde overtredingen en zaken die men niet kon constateren);
- gemaakte afspraken;
- vervolgbezoek ja/nee.

Daarnaast wordt de inrichting aan de hand van de in paragraaf 2.2.1. genoemde criteria gecategoriseerd als achterblijver, middenmoter of koploper.

De rapportage wordt tenminste verstuurd aan:

- de inrichtinghouder;
- relevante (interne en externe) handavingspartners.

De rapportage omvat informatie als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Een verzoek om informatie wordt in beginsel ingewilligd, tenzij de uitzonderingsgronden van toepassing zijn. De rapportages bevatten soms specifieke informatie (bedrijfsvoering en productieproces). Dat maakt dat de rapportage niet zonder meer openbaar is voor derden.

3.2.6 *Relatie vergunningverlening en handhaving*

Tussen beleid, vergunningverlening en handhaving bestaat een nadrukkelijke wisselwerking. Afstemming is dan ook noodzakelijk, zowel op beleidsmatig terrein als bij de uitvoering. Vergunningen die niet handhaafbaar zijn missen hun doel. Daarom is het van belang dat bij de vergunningverlening gebruik wordt gemaakt van de specifieke kennis en deskundigheid van de handhaver. Reeds bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning of melding kan de handhaver waardevolle informatie verstrekken. Aan de andere kant zijn de bevindingen van de handhaver op zichzelf weer aanleiding tot het wijzigen van de vergunning. De vergunningverlener en de handhaver hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid. Om rolconflicten te voorkomen is een personele scheiding tussen vergunningverlening en handhaving conform het gestelde in paragraaf 2.4.1 gerealiseerd.

3.3 Criterium 2.3: Sanctiestrategie

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke optreden bij overtredingen is vastgelegd. In deze paragraaf wordt de basisaanpak bij overtredingen weergegeven, zoals die in regionaal verband in overleg met het OM is vastgelegd.

3.3.1 Inleiding

De sanctiestrategie wordt beschreven als passende reactie, afhankelijk van vooral de aard en gevolgen van de overtreding. Die “aard en gevolgen” van de overtreding zijn slechts ten dele tevoren op te sommen. Het is echter wel noodzakelijk om dat binnen de bestuurlijke organisatie zover als mogelijk te doen en dan in overeenstemming met het OM. Voorzover deze vastlegging landelijk heeft plaatsgevonden en bekrachtigd is door het Bestuurlijk – Ambtelijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (BLOM) is sprake van “kernbepalingen”. Die vormen dus een landelijk geldende, tussen OM en Bestuur overeengekomen lijst (of lijstjes per regeling) van bepalingen.

Het belang van naleving

Handhaving van voorschriften, vergunningen of algemene regels is handhaving van een gestelde norm. Voordat die norm tot stand kwam is er op tal van manieren commentaar, inspraak en democratische controle mogelijk geweest. En na alle afweging van belangen is de norm vastgelegd in een wet, verordening of vergunning en geldt voor een ieder tot wie de norm zich richt. Het totaal aan voorschriften geldt als hard vertrekpunt voor de handhaving. Naleving van een democratisch tot stand gekomen norm is de plicht van iedere burger en ieder bedrijf. Normen die niet worden nageleefd kunnen na verloop van tijd soms in redelijkheid niet meer worden gehandhaafd. Zo werken niet nalevende burgers (en een niet handhavende overheid) normverval in de hand.

Bij het inrichten van werkplannen zal het toezichthoudend bevoegd gezag vanzelfsprekend prioriteiten stellen en meer aandacht geven aan belangrijke potentiële milieugevolgen en aan dubieuze bedrijven (achterblijvers). Maar eenmaal geconstateerd moet elke overtreding, ook een geringe overtreding van een goedwillend bedrijf, een passende reactie krijgen.

Het belang van handhaving

Handhaving van (de naleving van) geldende voorschriften is van belang om de volgende, gelijkwaardige, redenen:

- het beperken van schade en het herstel in de oorspronkelijke toestand;
- het voorkomen van herhaling, door dezelfde overtreder of anderen;
- het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
- het bevestigen in het belang van:
 - de geloofwaardigheid van de (normerende) overheid;
 - de rechtsgelijkheid;
 - eerlijke concurrentieverhoudingen;
- van normen gesteld in het belang van:
 - het milieu of de openbare gezondheid;
 - de mogelijkheid tot overheidscontrole (meetvoorschriften c.a.).

Handhavend optreden is primair gericht op herstel, ontmoediging en straf, op het herstellen van de milieusituatie, op het ontmoedigen van de dader of mogelijke andere daders om soortgelijke overtredingen (nogmaals) te begaan en op het straffen van de dader voor zijn overtreding en zijn wederrechtelijk verkregen voordeel. Maar consequente handhaving is ook noodzakelijk voor algemene rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid. Het is aan te bevelen dat voor concrete, veel voorkomende situaties deze algemene doelen worden toespitst op de voor zulke situaties geldende, prioritaire nalevingsdoelen en daarbij – in overleg met het OM – al zo veel mogelijk tevoren wordt aangegeven hoe strafrecht en bestuursrecht het best voor het bereiken van die doelen kunnen worden ingezet.

Het belang van zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden

Zowel het strafrecht als het bestuursrecht richten zich op het bevorderen van normconform gedrag. De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden zijn daarbij vooral toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de situatie, dus op het wegnemen van de overlast of de milieuaantasting en het alsnog aanbrengen van voorzieningen. De instrumenten van het strafrecht zijn vooral toegesneden op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Beide typen instrumenten dienen daarnaast tot ontmoediging, oftewel tot individuele en generale preventie. Omdat bij vrijwel elke overtreding van milieuvorschriften deze aspecten aan de orde zijn, is bijna steeds een weloverwogen combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden wenselijk. Strafrecht is dus geen “ultimum remedium”, maar beide instrumenten sluiten als een ritssluiting ineen. Elk handhavend optreden gebeurt door bestuur en OM in samenspel. Door afstemming van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden kunnen zij elkaar versterken in hun effect.

Legalisatiemogelijkheid

In het licht van de besproken nalevingsdoelen is extra aandacht nodig voor de mogelijkheid tot legalisatie van een overtreding. Gangbare jurisprudentie lijkt voeding te geven aan de theorie dat niet zou kunnen worden opgetreden tegen bijvoorbeeld het zonder vergunning in werking hebben van een inrichting, indien voor die inrichting zonder problemen alsnog een vergunning zou kunnen worden verleend. Die conclusie is echter niet zonder meer juist. Zeker is het van belang om te weten of alsnog een vergunning mogelijk is. Maar dan nog moet tevens worden afgewogen of inmiddels concurrentieverhoudingen zijn verstoord, het algemeen normbesef geweld is aangedaan enzovoort. Indien er, ondanks de legalisatiemogelijkheid, zulke nalevingsdoelen zijn geschaad dan is er wel degelijk reden om handhavend op te treden. Als sanctiemiddel ligt in zo'n geval de inzet van het strafrecht het meest voor de hand, maar het is denkbaar om (ook) bestuursrechtelijk op te treden. De betreffende overwegingen moeten dan wel in de handhavingsbeschikking worden benoemd, anders is de kans groot dat men aanloopt tegen de eerder genoemde “gangbare” jurisprudentie.

3.3.2 (Regionale) sanctiestrategie

Overtredingen

De soort en de zwaarte van de toe te passen sanctie is afhankelijk van de aard en de zwaarte van de overtreding. Bestuursrechtelijk wordt onderscheid gemaakt naar licht, middel en zware overtredingen.

Het Openbaar Ministerie hanteert een lijst van zogenaamde kernbepalingen, de belangrijkste, de meest essentiële voorschriften.

Bestuursrechtelijke indeling

Bij constatering van een overtreding kan onderscheid worden gemaakt in een drietal categorieën: licht, middel en zwaar.

Van een **lichte** overtreding is sprake indien:

- de overtreding makkelijk omkeerbaar is;
- de overtreding eenvoudig te verhelpen is dan wel weinig milieuschade aan de componenten lucht, bodem en water dan wel hinder en gevaar toebrengt.

Van een **middelzware** overtreding is sprake indien:

- de overtreding moeilijk omkeerbaar is;
- de overtreding aanzienlijke milieuschade, dan wel ernstig gevaar of hinder oplevert doch wel te herstellen is.

Van een **zware** overtreding is sprake indien:

- de overtreding onomkeerbaar is;
- de overtreding moeilijk te herstellen is;
- er sprake is van zware milieuschade.

Indien sprake is van recidive verschuift de overtreding naar een zwaardere categorie.

Categorie	Omkeerbaarheid	Milieuschade/risico	Recidive
Licht	Ja	potentieel met herstelbare gevolgen (<i>bijv. niet keuren brandblussers</i>)	nee
Middelzwaar	ja moeilijk/niet	potentieel met herstelbare gevolgen (<i>bijv. geen geluidbegrenzer</i>) actueel met herstelbare gevolgen (<i>bijv. wasplaats wordt als opslagplaats gebruikt</i>)	ja nee
Zwaar	moeilijk niet	potentieel met blijvende of zeer moeilijk herstelbare milieugevolgen (<i>bijv. uitbreiden zonder vergunning</i>) actueel met blijvende of zeer moeilijk herstelbare milieugevolgen (<i>bijv. lekkage benzinetank</i>)	ja nee/ja

Toelichting

- onomkeerbaarheid: betreft de actie van de overtreding, bijvoorbeeld: een lozing is meestal onomkeerbaar, een onveilige chemicaliën opslag is daarentegen wel omkeerbaar;
- milieuschade/risico: betreft de (mogelijke) gevolgen van de overtreding; eventueel opgetreden of te verwachten milieuschade danwel het risico voor de omgeving zijn daarbij maatgevend;
- recidive: een overtreding wordt een categorie hoger ingeschaald indien sprake is van een recidive karakter.

Ook tegen administratieve overtredingen moet worden opgetreden. Dit zijn bijvoorbeeld het niet kunnen tonen van afgiftebewijzen van gevaarlijke afvalstoffen. Administratieve overtredingen bij grote bedrijven (categorie 3 en 4) kunnen worden ingedeeld als middelzwaar en bij kleine bedrijven als licht (categorie 1 en 2).

Strafrechtelijke indeling

In juli 1999 is door het Openbaar Ministerie het document "Strategie Milieu" opgesteld. In dit document hanteert het OM als uitgangspunt dat het strafrecht in hoofdzaak dient te worden ingezet bij overtredingen van 'kernbepalingen' in het milieurecht. Inzet van het strafrecht bij overtreding van andere bepalingen wordt niet opportuun geacht, tenzij er sprake is van bijzondere, vanuit het strafrechtelijk oogpunt relevante omstandigheden. Onder kernbepalingen wordt verstaan 'die bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt. De lijst met kernbepalingen geeft de strafbare handelingen weer, welke volgens het OM bij constatering *in principe* in aanmerking komen voor het opmaken van proces-verbaal tegen de overtreder.

Handhavinginstrumenten

In hoeverre gestelde normen ook daadwerkelijk worden nageleefd wordt bepaald door een groot complex aan factoren. Beïnvloeding van deze factoren kan slechts succesvol zijn, wanneer gebruik wordt gemaakt van een breed instrumentarium. Naast de 'klassieke' handhavinginstrumenten zijn dat bijvoorbeeld financiële instrumenten, voorlichting, communicatie en publiciteit.

Instrumentarium bestuursrechtelijke handhaving

Voor het beëindigen van een overtreding of een illegale situatie heeft het bestuur een tweetal instrumenten, te weten: het opleggen van een last onder dwangsom of het opleggen van een last onder bestuursdwang. Het bestuur is in beginsel vrij om te kiezen van welk instrument het gebruik maakt. Wel dient de zwaarte van het instrument te zijn afgestemd op de ernst van de overtreding. Uitgangspunt is dat het vanuit het oogpunt van de overtreder het minst bezwarende instrument wordt toegepast; de last onder dwangsom. Het opleggen van een last onder dwangsom is niet toegestaan indien het milieubelang zich daartegen verzet. Zo dient het bestuur in het geval dat sprake is van het optreden van acute milieuschade of dreiging daarvan onmiddellijk met toepassing van bestuursdwang in te grijpen en zelf maatregelen te treffen.

Zowel de last onder dwangsom als de toepassing van bestuursdwang zijn gericht op het beëindigen van een voortdurende overtreding en het herstel in de oorspronkelijke toestand. Daarnaast kan een last onder dwangsom gericht zijn op het voorkomen van herhaling (bijvoorbeeld van belang bij overtreding van gedragsregels).

Als de overtreding ná het opleggen van een last onder dwangsom en het verstrijken van de begunstigingstermijn voortduurt of als herhaling van de overtreding plaatsvindt, dan verbeurt de overtreder van rechtswege de opgelegde dwangsommen en kan ervoor gekozen worden om een hogere last onder dwangsom op te leggen. Verbeurde dwangsommen kunnen vervolgens door het bestuur worden geïnd. Het bestuur heeft de mogelijkheid om van inning van de verbeurde dwangsommen af te zien, bijvoorbeeld in het geval de overtreding alsnog is beëindigd. Van deze mogelijkheid zou het bestuur slechts “bij hoge uitzondering” gebruik moeten maken, wil het niet zijn geloofwaardigheid verliezen. Als de overtreding na een aanzegging tot toepassing van bestuursdwang voortduurt of met beëindiging van de illegale situatie de oorspronkelijke toestand niet is hersteld, dan wordt dit “in het algemeen op kosten van de overtreder” door de overheid gedaan. Hieraan zijn voor de overheid financiële risico's verbonden, omdat de kans bestaat dat de overheid met “niet te verhalen” kosten blijft zitten.

De keus tussen dwangsom en bestuursdwang wordt voorts bepaald door de praktische toepasbaarheid. Een dwangsom is een administratieve aangelegenheid, terwijl bestuursdwang vooral een feitelijk handelen betekent. Voordeel van het toepassen van bestuursdwang is dat de overtreding onmiddellijk is beëindigd, terwijl bij een dwangsom de overtreding kan voortduren, waarna alsnog (eventueel aansluitend op een tweede dwangsombesluit) bestuursdwang moet worden toegepast.

Naarmate de uitvoering van de bestuursdwang complexer is zal de voorkeur uitgaan naar het opleggen van een dwangsom. Wanneer uitvoering van bestuursdwang betrekkelijk eenvoudig is, ligt de toepassing van dat instrument voor de hand. Volledigheidshalve moet ook het intrekken van de vergunning genoemd worden als een handhavinginstrument. Deze heeft echter betrekking op een wijziging van de juridische situatie, zonder dat sprake is van handhavend optreden.

Relatie overtreding en hoogte dwangsom

Algemene criteria naar het vaststellen van de hoogte van de dwangsom zijn:

- het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van de begane overtreding (proportionaliteitsbeginsel);
- de dwangsom moet dusdanig hoog zijn dat de overtreder geen voordeel heeft bij het laten voortduren van de overtreding;

Voor de op te nemen begunstigingstermijn, het te verbeuren bedrag per tijdseenheid en de maximale hoogte van de dwangsom wordt aansluiting gezocht bij het Zakboek Handhaving Milieu Wetgeving van Kluwer.

Deze uitgave wordt jaarlijks geactualiseerd en bevat onder meer een tabel waarin diverse overtredingen worden afgezet tegen de op te nemen begunstigingstermijn, het te verbeuren bedrag per tijdseenheid en de maximale hoogte van de dwangsom.

Instrumentarium strafrechtelijke handhaving

Het strafrecht is vooral gericht op bestraffing van de overtreder. Het strafrechtelijk instrumentarium bestaat uit straffen en maatregelen. Van straffen is bijvoorbeeld sprake in het geval van het opleggen van een geldboete of een vrijheidsstraf. Maatregelen zijn bijvoorbeeld het stilleggen van bedrijfsactiviteiten, herstel in de oorspronkelijke toestand en onder bewindstelling.

Daarnaast kent de Wet op de economische delicten (WED) in spoedeisende gevallen de voorlopige maatregel die kan worden opgelegd door de Officier van Justitie of de rechter. Als een voorlopige maatregel wordt opgelegd, dan heeft dit tot gevolg dat de situatie als het ware wordt 'bevroren'. Met name in situaties die om andere dan milieuhygiënische redenen spoedeisend zijn en waarin dus niet terstond bestuursdwang kan worden toegepast, kan een voorlopige maatregel worden opgelegd.

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft de volgende afdoeningsmogelijkheden tot zijn beschikking:

- seponeren met een schriftelijke waarschuwing;
- seponeren onder voorwaarden, waarbij de voorwaarden kunnen dienen ter ondersteuning van het bevoegde gezag;
- het aanbieden van een schikkings- of transactievoordeel (al dan niet onder voorwaarden) ter voorkoming van strafvervolgning;
- het instellen van strafvervolgning, waarbij de zaak wordt voorgelegd aan de rechter;
- ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel;
- voorlopige maatregel.

Flankerend optreden

In die gevallen waarin een proces-verbaal achterwege kan blijven, wordt strafrechtelijk optreden niet opportuun geacht. Wel kan het OM in een dergelijk geval soms aanleiding vinden tot het sturen van een schriftelijke waarschuwing aan de overtreder, ter ondersteuning van de bestuursrechtelijke handhaving.

Onder een schriftelijke waarschuwing wordt hier verstaan een brief van de officier van justitie waarin deze aan de overtreder aangeeft op de hoogte te zijn van het door de overtreder gepleegde strafbare feit en vooralsnog af te zien van strafvervolgning, mits de overtreder voldoet aan datgene wat het bestuurlijk bevoegd gezag van hem vraagt. Bij wijze van flankerend optreden kan het OM een dergelijk schriftelijke strafrechtelijke waarschuwing doen uitgaan indien:

- sprake is van een overtreding waarvoor, gelet op de beschreven gedragslijn, geen proces-verbaal hoeft te worden opgemaakt, maar waarbij, gelet op de houding van de overtreder, ernstig rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat hij niet zonder meer bereid zal zijn de overtreding te beëindigen of herhaling te voorkomen; én
- bedoelde overtreding valt binnen de afspraken die tevoren over een dergelijk optreden door het OM met het bestuurlijk bevoegd gezag zijn gemaakt.

Indien snel optreden van het OM gewenst is, bijvoorbeeld wanneer de termijnen kort zijn, kunnen de brieven ook per fax verzonden worden naar het openbaar ministerie.

Lik op stuk / politietransactie

Bij de afdoening van veel voorkomende milieuzaken van relatief eenvoudige aard of met een vrij geringe inbreuk op de te beschermen belangen zijn lik op stuk aanpak en de politietransacties door politie en OM mogelijk. Lik op stuk verbaal voor delicten is mogelijk wanneer het:

- een eenvoudig feit betreft (zoals afval verbranden of afval weggooien);
- een op heterdaad geconstateerde overtreding betreft of een overtreding waarbij de betrokkenheid van de verdachte ter plaatse direct kan worden vastgesteld;
- het betreft een verdachte die direct, dan wel onmiddellijk aansluitend kan worden gehoord.

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking

Bestuursovereenkomst

Tussen de handhavende instanties binnen de provincie Gelderland is op 9 december 1999 een bestuursovereenkomst gesloten, het Convenant "samenwerking in de handhaving Provincie Gelderland", regio Rivierenland. Het convenant heeft tot doel de samenwerking op het gebied van de grijze, blauwe, groene en rode wet- en regelgeving te verbeteren. Partijen bij het convenant zijn:

- de provincie Gelderland;
- de gemeenten in de regio Rivierenland;
- het waterschap;
- de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Verkeer en Waterstaat.

Openbaar Ministerie en politie zijn geen partij in het bestuursconvenant, maar hebben zich door ondertekening van het strafrechtelijke complement vastgelegd op dezelfde doeleinden en afspraken. Ter facilitering van de samenwerking is het Servicepunt Handhaving (Seph) in het leven geroepen.

Afstemming en samenwerking

Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie over de handhaving is onontbeerlijk. De mate waarin overleg en samenwerking plaatsvindt kan zeer bepalend zijn voor de effectiviteit van de handhaving. Zonder afstemming en samenwerking kan handhaving in de knel komen omdat de een op de ander wacht of omdat men elkaar juist voor de voeten loopt. Afstemming is nodig om de taken goed te verdelen. Een goed moment van afstemming vormt het lokale driehoeksoverleg. Daarnaast kan juist gezamenlijk optreden nodig zijn. De ene instantie versterkt het optreden van de andere. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om flankerend beleid (zie de paragraaf over instrumentarium strafrecht). Om de samenwerking te bevorderen heeft de service organisatie de netwerkkaart handhaving Regio Rivierenland samengesteld. Deze netwerkkaart geeft een overzicht van instanties en personen die in de Regio bezig zijn met milieuhandhaving.

Optreden

Voor toepassing van de bestuurlijke sanctiemogelijkheden wordt de vraag opgeworpen hoe vaak een overtreding moet worden geconstateerd voordat het bevoegd gezag overgaat tot het gebruik van haar bevoegdheid tot toepassing van dwangsom of bestuursdwang.

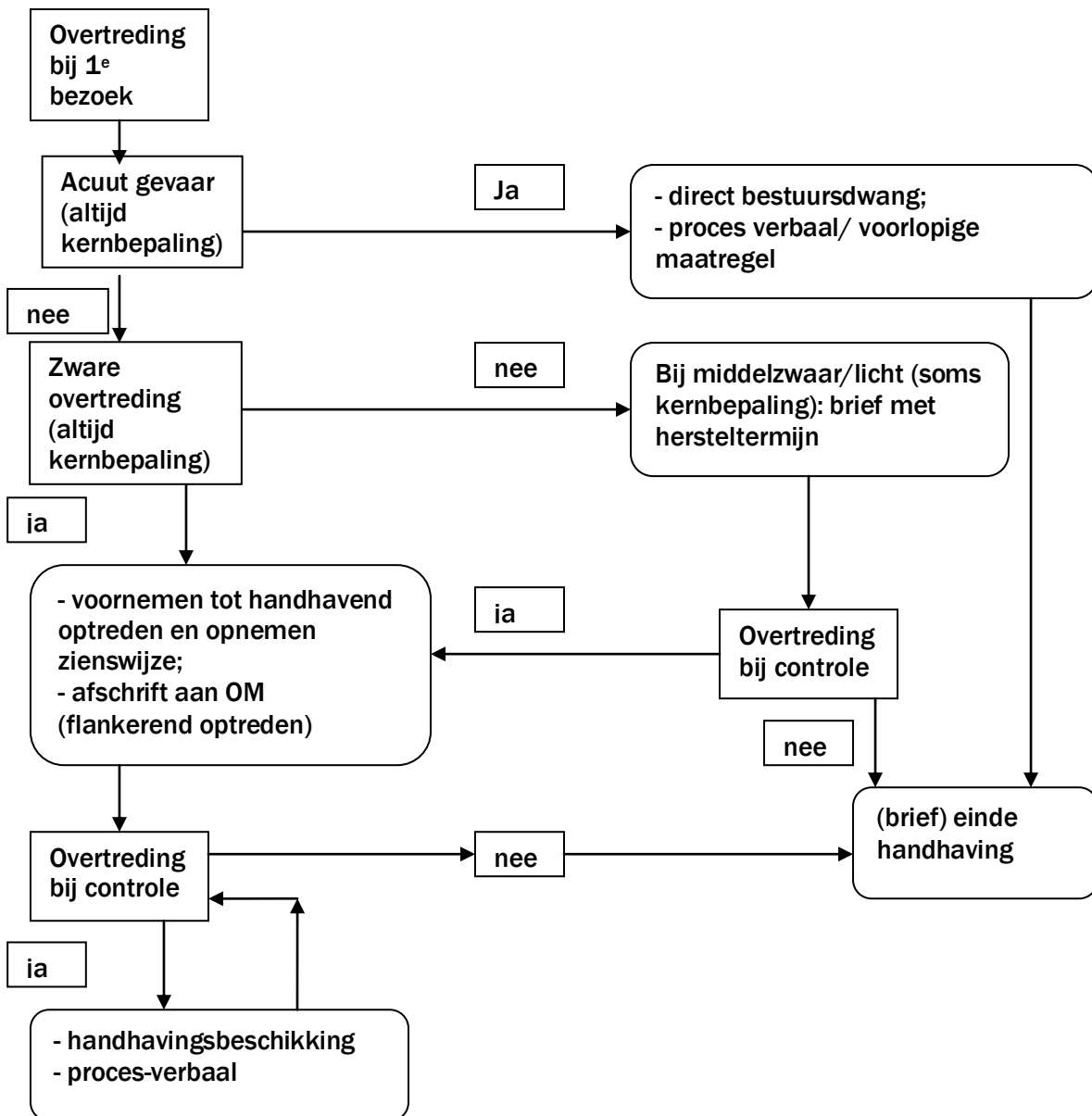
Wordt dwangsom of bestuursdwang toegepast nadat de overtreding één keer, twee keer of nog vaker is geconstateerd? In de praktijk komen één, twee en drie stappen voor.

Bij de besluitvorming is het van belang dat de uitgangspunten hierover hetzelfde zijn. Voor de beeldvorming is het essentieel wat wordt bedoeld met een één, twee of drie stappenplan zodat vergelijkbare situaties op dezelfde manier worden behandeld.

Uit een in opdracht van de provincie Gelderland uitgevoerd onderzoek blijkt dat zowel het werken met twee stappen als het werken met drie stappen positief wordt ervaren. Van het twee stappenmodel wordt gezegd dat het aantal hercontroles afneemt en men minder capaciteit

nodig heeft. Van het drie stappenmodel wordt gezegd dat het minder juridische capaciteit kost en dat het de relatie (als middel om naleving te bevorderen) met het bedrijf minder schaadt. Ook blijkt uit dit onderzoek de nodige spraakverwarring over de definitie van stappen.

De gemeente Neder-Betuwe heeft gekozen voor een afhandeling naar zwaarte van de overtreding. Uitgangspunt is dat lichte en middelzware overtredingen volgens het driestappenplan worden afgehandeld, zware overtredingen in twee stappen en overtredingen met acuut gevaar onmiddellijk worden afgehandeld. Dit ziet er schematisch als volgt uit:



Stap 1

Bij constatering van een overtreding wordt vastgesteld of sprake is van **acuut gevaar**. Is dit het geval dan dienen onmiddellijk maatregelen getroffen te worden. Direct aanzeggen danwel toepassen van bestuursdwang is in een dergelijke situatie op z'n plaats. Daarnaast wordt proces verbaal opgemaakt voor een eventueel strafrechtelijk vervolg. Indien nodig kan het Openbaar Ministerie een voorlopige maatregel opleggen.

Stap 2

Indien van acuut gevaar geen sprake is, maar de overtreding moet wel worden aangemerkt als een **zware overtreding** dan wordt aan de overtreder een voornemen tot handhavend optreden gestuurd. In dit voornemen wordt de overtreding benoemd en de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders deze overtreding wil doen beëindigen. Daartoe wordt o.a. de voorgenomen begunstigingstermijn opgenomen, de voorgenomen lastgeving, en in geval gekozen wordt voor een last onder dwangsom, de voorgenomen hoogte van de dwangsom. Bovendien wordt aangekondigd dat wanneer het maximale bedrag is verbeurd en de overtreding voortduurt, een hogere dwangsom danwel een last onder bestuursdwang wordt overwogen. De overtreder wordt in deze brief in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze op dit voornemen kenbaar te maken. Een afschrift van deze brief wordt naar het Openbaar Ministerie gestuurd met het verzoek flankerende maatregelen te treffen. De hercontrole wordt afgestemd, doch bij voorkeur gezamenlijk uitgevoerd, met de politie.

Stap 3

Middelzware en lichte overtredingen worden afgehandeld in 3-stappen. Na constatering wordt de overtreder verzocht om de overtreding binnen een te stellen termijn ongedaan te maken. Wordt bij hercontrole na afloop van de hersteltermijn geconstateerd dat de overtreding voortduurt, dan wordt gereageerd op de wijze zoals beschreven onder 2.

De gemeentelijke (en regionale) strategie wijkt op dit punt enigzins af van de provinciale handhavingstrategie. In de regio wordt de wijze van doorlopen van de stappen bepaald door de zwaarte van de milieuovertreding terwijl bij de provinciale handhavingstrategie dit bepaald wordt door het feit of een kernbepaling is overtreden. De reden om af te wijken is dat de lijst met kernbepalingen te algemeen is geformuleerd. Het kan zijn dat een overtreding zeer licht van aard is, maar toch een kernbepaling is. De methode om de indeling af te stemmen op de zwaarte van de overtreding heeft in de afgelopen jaren naar behoren gefunctioneerd en zorgt voor een goede afstemming met het Openbaar Ministerie.

Het aantal stappen in de regionale strategie wijkt in de praktijk nauwelijks af van de provinciale werkwijze. De provincie stuurt ook in stap 2 bij een voortdurende overtreding een voornemen tot handhaven, met de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze, en gaat bij stap 3 pas daadwerkelijk over tot het opleggen van een last onder dwangsom. Deze stap 3 wordt echter niet meer benoemd en wordt beschouwd als “de procedure conform de Awb”. Bij zware overtredingen (provincie hanteert hier begrip ‘kernbepaling’) is het regionale stappenschema voor wat betreft de bestuurlijke handhaving zelfs sneller omdat bij de eerste brief al de aanzet wordt gegeven voor het opleggen van de dwangsom middels het opnemen van de zienswijze. Bij de volgende stap kan dan direct worden overgegaan tot bestuurlijk handhaven.

Overtredingen door andere overheden of eigen organisatie

Andere overheden of publieke ondernemingen die overtredingen plegen worden bestuursrechtelijk op precies dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers. Strafrechtelijke vervolging van een rijksinstelling en in bepaalde gevallen van andere overheden blijft achterwege indien en voor zover dat geen haalbare casus oplevert (vanwege Pikmeearresten; zie verder p. 37). In deze gevallen wordt echter wel PV opgemaakt.

Ook op overtredingen, begaan door (diensten of gelieerde instellingen van) de eigen organisatie wordt conform eerder beschreven hoofdlijn gereageerd. Democratische controle is in deze gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen moet dan ook gericht zijn op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder andere door maximale transparantie. De genoemde extra transparantie en openbaarheid bestaat hierin dat:

- het afdelingshoofd door het bestuur gemandateerd is om, bij constatering van een overtreding van een kernbepaling door een eigen overheidsdienst of -instelling dit standaard aan het OM te melden en tevens onverkort de gebruikelijke bestuursrechtelijke handhavingsschappen aan te kondigen, en;
- deze brief niet slechts aan de beheerder van de dienst of instelling wordt gestuurd, maar tevens in afschrift aan a) de voor die dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en b) de voor milieuhandhaving verantwoordelijke portefeuillehouder; het bestuur behandelt deze constatering op zodanige wijze dat het resultaat open staat voor democratische controle.

Nb.

Hoewel het dagelijks bestuur formeel de verantwoordelijkheid heeft over het reilen en zeilen in de ambtelijke organisatie, is het uiteraard niet zo dat het dagelijks bestuur aan een ambtelijk directeur of beheerder van een betrokken dienst of instelling de vrije hand heeft gegeven overtredingen te begaan. Een overtreding is derhalve in eerste instantie toe te rekenen aan de beheerder of directeur. De aankondiging dat bestuursrechtelijk gaat worden opgetreden indien de overtreding niet wordt beëindigd, is daarom geen brief van het bestuur aan zichzelf, maar moet worden gezien als een formele actie van het bestuur aan het adres van diegene die namens het bestuur en bepaalde activiteit uitvoert of beheert.

Wanneer een toezichthouder bij een eigen dienst een overtreding van een kernbepaling constateert waarvoor niet het eigen bestuur bevoegd is meldt hij dit eveneens bij het OM, de voor de dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en het bevoegde gezag.

Het Pikmeer II-arrest (HR 06-01-98, NJ1998, 367) verduidelijkt wanneer en in hoeverre een overheidsorgaan strafrechtelijk aansprakelijk is voor door haar uitgevoerde handelingen: *De strafrechtelijke immuniteit van de overheid is niet langer van toepassing op alle gedragingen van de overheid. Bepalend is of de gedragingen naar hun aard en gelet op het wettelijke systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van een aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak, zodat uitgesloten is dat derden in zoverre op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen.*

De overheid is kortom slechts strafrechtelijk immuun voor taken die niet aan derden kunnen worden toebedeeld. Dat moet eng worden gezien: de uitgifte van een paspoort kan alleen door de overheid gebeuren; de aanleg van een weg bijvoorbeeld kan ook door anderen gebeuren, ook al is het in opdracht van de overheid. Strafrechtelijk optreden tegen de overheid door handelen in strijd met de milieuwet- en regelgeving is dan ook gewoon mogelijk, aangezien deze overtredingen niet zullen voortvloeien uit het uitvoeren van de opgedragen bestuurstaak.

3.4 Criterium 2.4: Gedoogstrategie

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. In deze paragraaf wordt beschreven wanneer en onder welke voorwaarde sancties tijdelijk achterwege kunnen blijven.

3.4.1 Inleiding

Onder gedogen wordt verstaan: het door het bestuur afzien van het gebruik van ter beschikking staande handhavingmiddelen bij constatering van een overtreding van regels, alsmede het door het bestuur vooraf verklaren, dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden, niet bestuurlijk zal worden opgetreden.

Het landelijk gedoogbeleid wordt aanvaard als algemeen besluitvormingskader voor het bestuur. Een gedoogbeschikking kan niet worden gelijkgesteld met een vergunning, daarom is een gedoogbeschikking niet overdraagbaar aan rechtsopvolgers. Tegen een besluit om te

gedogen staan de gebruikelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep open. Tegen een besluit om niet te gedogen, staan dergelijke mogelijkheden niet open, omdat aan die constatering op zichzelf geen rechtsgevolgen verbonden zijn.

Vooruitlopend op het verlenen van een vereiste vergunning wordt slechts gedoogd als voor de te gedogen activiteit een ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend. Achtergrond hiervan is dat uit zo'n aanvraag blijkt of de situatie te legaliseren is. De aanwezigheid van een vergunningaanvraag kan echter niet altijd in redelijkheid worden geëist. Dit geldt onder andere wanneer het bedrijf op korte termijn de bedrijfsvoering op een bepaalde locatie zal beëindigen (bijvoorbeeld in verband met bedrijfsverplaatsing).

Reikwijdte gedoogstrategie

Uit de kwaliteitscriteria volgt dat tenminste moet worden voldaan aan het landelijke beleidskader gedogen. Deze bepaling houdt in dat de gedoogstrategie tenminste van toepassing moet zijn op situaties waarin de te gedogen activiteit binnen afzienbare termijn zal worden gestaakt of gelegaliseerd middels het afgeven van een omgevingsvergunning. Het afgeven van een gedoogbeschikking is hiervoor het geëigende middel en zal slechts in uitzonderingsgevallen worden toegepast.

Met deze strategie wordt beoogd te voldoen aan het landelijke beleidskader gedogen. Gedogen wordt echter in meer situaties toegepast dan de omschreven situaties in het landelijke beleidskader gedogen. De praktijk leert dat meer situaties gedoogd worden vanwege de volgende redenen:

- handhaving leidt tot onbillijkheid;
- het milieubelang is meer gediend met gedogen dan met handhaven;
- handhaving leidt tot tegenstrijdigheid met andere regelgeving bijvoorbeeld op gebied van de ruimtelijke ordening of wetgeving over voedselveiligheid;
- onjuiste regelgeving (bijvoorbeeld interne tegenstrijdigheid vergunning waarbij de vergunning wel op termijn zal worden aangepast).

Het afgeven van een gedoogbeschikking is voor deze situaties niet het meest geëigende middel, mede gezien de daarvoor benodigde capaciteit in relatie tot de effectiviteit.

Op situaties waarop het landelijke beleidskader gedogen niet van toepassing is wordt niet verder ingegaan aangezien genoemde situaties zeer divers van aard zijn, zodat hiervoor nauwelijks een eenduidig beleid kan worden opgesteld.

In zijn algemeenheid wordt geadviseerd om de situaties waarop deze strategie niet van toepassing is en waarbij sprake is van gedogen zoveel mogelijk gemotiveerd en schriftelijk vast te leggen (meestal in het controleverslag). Naar aanleiding van klachten kan alsnog worden overwogen om handhavend op te treden.

3.4.2 Beleidskader

Bestuurlijke randvoorwaarden

Gedoogsituaties zoveel mogelijk beperken

Er bestaat geen *recht* op gedogen. Gedogen is een bestuurlijke *bevoegdheid* om in een beperkt aantal gevallen handhavend optreden achterwege te laten. Uit het oogpunt van geloofwaardigheid van de milieuwetgeving en in het belang van de handhaving hiervan dient het aantal gedoogsituaties zoveel mogelijk te worden beperkt. Aan gedogen valt evenwel in bepaalde situaties niet te ontsnappen.

Inrichting van de belangenafweging

Het criterium, dat daadwerkelijk handhavend optreden in strijd zou zijn met één van de beginselen van behoorlijk bestuur (zoals bijvoorbeeld rechtszekerheid, redelijkheid, verbod van

willekeur), is door ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving belangrijker geworden in de afweging van de belangen die bij de voorbereiding van het gedoogbesluit aan de orde zijn. Dat betekent concreet, dat de gedoogcriteria steeds in combinatie met de specifieke omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Een ander criterium luidt, dat geen sprake mag zijn van aanmerkelijke aantasting van belangen van derden. Ook dit criterium is inmiddels via jurisprudentie en wetgeving nader uitgewerkt. Het heeft zich ontwikkeld tot randvoorwaarde bij de besluitvorming als één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Gezien deze ontwikkelingen zijn deze criteria niet in de vorm van een specifiek gedoogcriterium opgenomen: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen immers als 'overkoepelende' randvoorwaarden bij de besluitvorming.

Schriftelijk

Het besluit om al dan niet te gedogen dient in alle gevallen te worden voorbereid volgens een zorgvuldige, schriftelijk vastgelegde procedure die recht doet aan de belangen van derden en het milieu. Inmiddels is een dergelijke handelwijze niet alleen volledig ingeburgerd, maar ook in jurisprudentie en wet vastgelegd. Passief gedogen is niet meer aanvaardbaar. Wanneer in uitzonderingsgevallen wordt overgegaan tot gedogen, moet de procedure starten met een aanvraag in de vorm van een schriftelijk gedoogverzoek. In dat verzoek moeten de achtergronden van de te gedogen situatie zijn aangegeven.

Ontvankelijke vergunningaanvraag

Vooruitlopend op het verlenen van een vereiste vergunning wordt slechts gedoogd als voor de te gedogen activiteit een ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend. Achtergrond hiervan is dat uit zo'n aanvraag blijkt of de situatie te legaliseren is.

De aanwezigheid van een vergunningaanvraag kan echter niet altijd in redelijkheid worden geëist. Zo kan het bijvoorbeeld technisch onmogelijk zijn om bepaalde (bestaande) vergunningvoorschriften na te leven. Als de voorschriften – mits vanuit milieubelangen aanvaardbaar – in zo'n situatie aangepast kunnen worden, maar ambtshalve wijziging van de vergunning op korte termijn onmogelijk is, kan de overtreding in de tussenliggende tijd worden gedoogd. Een ander voorbeeld is de situatie waarin het bedrijf op korte termijn de bedrijfsvoering op een bepaalde locatie zal beëindigen (bijvoorbeeld in verband met bedrijfsverplaatsing).

Ook in zo'n geval is het eisen van een vergunningaanvraag als voorwaarde voor het verlenen van een gedoogbeschikking niet redelijk.

Een ontvankelijke vergunningaanvraag is ook niet vereist op het moment dat het voornemen bestaat om tijdelijk toe te staan dat bijvoorbeeld vergunningvoorschriften worden overtreden of emissie-eisen worden overschreden. Over een dergelijke situatie worden dan afspraken gemaakt via een gedoogbesluit.

Gedoogcriteria

Als een (gedoog-)besluit in strijd blijkt te zijn genomen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en/of belangen van derden, is het mogelijk dat dit besluit in een later stadium wordt vernietigd door een rechter. Om dit te voorkomen dient een te gedogen situatie eerst te worden beoordeeld aan de hand van de hieronder genoemde criteria, waarna de belangenafweging zal plaatsvinden in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een gedoogbesluit dient te voldoen aan de volgende criteria:

Milieuhygiënisch verantwoorde situatie

Gedogen kan slechts aan de orde zijn indien er een situatie ontstaat die milieuhygiënisch verantwoord is, en in beginsel niet leidt tot een verslechtering van de reeds vergunde milieusituatie. De achtergrond en strekking van het criterium is dat de bescherming van milieubelangen voorop moet staan bij de beoordeling van het gedoogverzoek. De integrale afweging van de diverse relevante milieubelangen in de te gedogen situatie moet in algemene zin leiden tot de conclusie dat de totale milieusituatie verbetert of in ieder geval gelijkwaardig is aan de bestaande situatie.

Gedogen vooruitlopend op vergunningverlening kan alleen aan de orde zijn als er sprake is van een vergunbare situatie. Toetsingskader blijft genoemde wetgeving, de te stellen voorwaarden bij een gedoogbesluit kunnen de grenzen ervan niet overschrijden.

Als het nodig blijkt te zijn om in de gedoogperiode voorzieningen te treffen ter bescherming van milieubelangen, zal dit worden bepaald aan de hand van de eisen die in het kader van de (later) af te geven vergunning gesteld zullen worden. De essentie van gedoogvoorwaarden is dat, door de naleving ervan, gedurende een bepaalde tijd het belang van de bescherming van milieu afdoende is gewaarborgd.

Bijzondere situatie

Gedogen is alleen aan de orde als er sprake is van een bijzondere situatie. De hieronder genoemde voorbeelden passen doorgaans in de omschrijving 'bijzondere situatie':

- *Uitzonderlijk*

Gedogen kan aan de orde zijn als een vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunningprocedure wordt gestart (overmachtsituatie), of als een reeds vergunde activiteit door wijziging van wetgeving of jurisprudentie onder een nieuw of ander wettelijk regime valt waarvoor een vergunning kan worden verleend (overgangssituatie).

- *Spoedeisend*

Het komt voor dat een bedrijf tijdelijk (bijvoorbeeld) geluidsnormen of capaciteitsgrenzen overtreedt in het kader van de Wet milieubeheer. Zo kan er sprake zijn van een tijdelijke storing waarbij er sprake is van een spoedeisend belang/ overmacht.

- *Proefnemingen*

Soms bestaat de behoefte om bepaalde nieuwe technieken uit te testen, bijvoorbeeld vooruitlopend op grootschaliger toepassing. Ook komt het voor dat bedrijven informatie nodig hebben voor een MER of het indienen van een nieuwe aanvraag. Een proef is dan vaak de enige manier waarop de noodzakelijke informatie op korte termijn beschikbaar komt, in die zin kan er sprake zijn van een uitzonderlijke situatie.

Afstemming met de aanvrager

Er dient vooraf afstemming te worden gezocht met de aanvrager over de aan de gedoogbeschikking te verbinden voorwaarden. De voorwaarden zijn gericht op het garanderen van een verantwoorde situatie op het gebied van de bescherming van milieubelangen. Er bestaan echter situaties waar de behoefte bestaat aan een kader, waarmee de bedrijfsactiviteiten milieuhygiënisch verantwoord gereguleerd kunnen worden, terwijl toch geen volledige overeenstemming met aanvrager kan worden bereikt. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarin een vergunningvoorschrift door de rechter vernietigd is, op basis van het beroep van het bedrijf tegen de voorschriften, en de bedrijfsactiviteiten met de (inmiddels vernietigde) vergunningvoorschriften (toch) op een verantwoorde wijze gecontinueerd zouden kunnen worden.

Duidelijke eindtermijn

Gedogen is alleen toegestaan indien er sprake is van een situatie waarin de te gedogen activiteit binnen afzienbare termijn zal worden gelegaliseerd of gestaakt. Vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is inmiddels dat er voldoende grond aanwezig moet zijn om te verwachten dat de te gedogen activiteit op korte termijn zal worden gelegaliseerd of gestaakt. Gedogen kan immers slechts als een tijdelijke overgangsregeling worden beschouwd. Daarom moet in het besluit een bepaalde, zo kort mogelijke en duidelijke termijn worden opgenomen.

3.4.3 Eisen aan gedoogbeschikkingen

Besluitvormingsprocedure

Start

De gedoogprocedure kan slechts starten met een uitdrukkelijk en schriftelijk gedoogverzoek, reeds vergezeld van de ontvankelijke vergunningaanvraag (voorzover van toepassing). De gedoogcriteria moeten in dit verzoek nadrukkelijk aan de orde komen.

Overleg

Over de ontwerpbeschikking wordt overlegd met de aanvrager. Verder vindt overleg plaats met de wettelijke adviseurs (die in het kader van vergunningverlening op grond van de Wabo zouden worden ingeschakeld) en de betrokken overheidsorganen (met name de VROM-Inspectie), tenzij het gaat om een spoedeisend geval. In de gedoogbeschikking wordt vermeld dat de adviseurs in de gelegenheid zijn gesteld om te adviseren en worden hun eventuele adviezen kort weergegeven. Afwijking van een advies wordt gemotiveerd in de beschikking. De instanties krijgen een afschrift van de definitieve gedoogbeschikking. Indien de aard en/of omvang van het project hiertoe aanleiding geven dient ook het Openbaar Ministerie vooraf te worden geïnformeerd over het voornemen tot gedogen.

Hoorplicht

Belanghebbenden die naar verwachting bezwaren tegen de beschikking hebben, worden in de gelegenheid gesteld gedurende een zo kort mogelijke termijn hun zienswijze naar voren te brengen over de ontwerpbeschikking (hoorplicht). Dit geldt ook in gevallen waarin de behandeling van een gedoogverzoek is vertraagd, tenzij belangen van milieu of belanghebbenden zich hiertegen verzetten. Wie belanghebbende is, is wettelijk gedefinieerd. Hoofdstuk 3 van de Wabo, in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht wordt hierbij gevolgd. Zowel het ontwerp- als de definitieve gedoogbeschikking wordt in een regionaal huis-aan-huisblad gepubliceerd.

Openbare voorbereidingsprocedure

Uitgangspunt in de besluitvormingsprocedure is, dat zowel concept als definitieve versie van het gedoogbesluit voldoende bekendgemaakt worden bij belanghebbenden. Dit betekent, dat de beschikking in zowel concept als definitieve fase van de besluitvorming aan belanghebbenden en adviseurs wordt toegezonden.

Het besluit

Inhoud

Er dient altijd een schriftelijke, gemotiveerde gedoogbeschikking te worden afgegeven. Aan de gedoogbeschikking worden uitsluitend voorwaarden verbonden ter bescherming van milieubelangen.

Eindtermijn en rechtsbescherming

In de gedoogbeschikking wordt de maximale tijdsduur vermeld en wordt gewezen op de rechtsbescherming (bezwaar en beroep). Indien er gedoogd wordt vooruitlopend op vergunningverlening wordt tevens de volgende clausule opgenomen: "Indien ten aanzien van de vergunning een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend bij de Rechtbank, blijft deze gedoogbeschikking in werking tot het moment dat op dat verzoek is beslist".

Persoonsgebonden

De gedoogbeschikking geldt alleen voor de (rechts)persoon waaraan deze is verleend en geldt dus niet voor de rechtsopvolger. Dit wordt uitdrukkelijk in de beschikking vermeld.

Handhaving

In de gedoogbeschikking wordt erop gewezen dat de gemeente de bevoegdheid heeft om, bij overtreding, de gedoogbeschikking in te trekken danwel handhavend op te treden op basis van de gedoogvoorwaarden, door middel van een dwangsom of bestuursdwang (zie paragraaf 3.4.3).

Aansprakelijkheid

De beschikking bindt alleen het bestuursorgaan dat gedoogt. Daarom wordt in de gedoogbeschikking aangegeven dat de gedoogde activiteit op eigen risico van de aanvrager wordt uitgevoerd en dat deze gedoogbeschikking de strafrechtelijke bevoegdheden van de Officier van Justitie onverlet laat. Expliciet wordt aangegeven dat de gemeente niet civielrechtelijk aansprakelijk gesteld kan worden voor schade ten gevolge van de toegestane activiteiten en dat de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de aanvrager jegens ons of derden niet wordt opgeheven door het toestaan van de activiteiten.

Inwerkingtreding

Gedoogbeschikkingen treden onmiddellijk in werking (namelijk zodra ze zijn bekendgemaakt).

3.4.4 Naleving van de gedoogbeschikking

Niet alleen de gemeente houdt zich bezig met handhaving. Ook andere overheidsinstanties zijn actief op handhavinggebied. Een gemeentelijke gedoogbeschikking heeft geen invloed op de strafrechtelijke bevoegdheden van de Officier van Justitie: het Openbaar Ministerie behoudt ook in die gevallen een eigen bevoegdheid om op te treden.

Intrekken gedoogbeschikking

De aan een gedoogbeschikking verbonden voorschriften kunnen volgens geldende jurisprudentie niet rechtstreeks worden gehandhaafd, zoals de voorschriften van een vergunning, omdat besluiten om niet handhavend op te treden geen wettelijke grondslag hebben. Een gedoogbeschikking wordt bij overtreding dan ook in beginsel ingetrokken. De sanctie richt zich vervolgens op sluiting van het bedrijf of beëindiging van de gedoogde activiteit. Tegen die achtergrond wordt in principe bij overtreding van een gedoogbeschikking de volgende handhavingsslijn ingezet. Indien er een overtreding van één of meerdere gedoogvoorschriften is geconstateerd, wordt de overtreder hierop gewezen. Daarbij wordt een (zo kort mogelijke) termijn gesteld waarbinnen de overtreding ongedaan gemaakt moet zijn. Tevens wordt aangekondigd dat bij voortduren van de overtreding de gedoogbeschikking zal worden ingetrokken en gebruik zal worden gemaakt van de ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingmiddelen, zoals het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang. Als na de gestelde termijn de overtreding nog voortduurt, wordt overgegaan tot sanctieoplegging, de gedoogbeschikking wordt dan ingetrokken. Voor deze koppeling is gekozen om te voorkomen dat eerst tegen het intrekkingbesluit en vervolgens tegen het handhavingbesluit een rechtsgang openstaat. In spoedeisende gevallen, wanneer sprake is van een overtreding van één of meerdere gedoogvoorschriften waardoor er een acute bedreiging

van milieu- of grondwaterbelangen ontstaat, zal zonder vooraankondiging de gedoogbeschikking worden ingetrokken en handhavend worden opgetreden.

Sanctiebeschikking

Omdat een bedrijfssluiting lang niet altijd in verhouding staat tot de ernst van de overtreding (en daardoor meestal ook - mede gelet de algemene beginselen van behoorlijk bestuur - uit handhavingsoptiek niet haalbaar is), kan als alternatief worden gekozen voor de volgende variant. Bij een overtreding van een voorschrift van de gedoogbeschikking kan, zonder de gedoogbeschikking in te trekken, een sanctiebeschikking worden opgelegd, gericht op (alleen) de gedragingen of activiteiten die in strijd zijn met de gedoogbeschikking, met als grondslag het illegaal in werking zijn. De belangen van het bedrijf om de werkzaamheden te kunnen voortzetten en de belangen van de omwonenden om de milieuhinder te stoppen zijn daarmee tegen elkaar afgewogen. Tot nu toe is deze constructie in twee zaken toegepast. Beide gevallen zijn voorgelegd aan de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De voorzitter concludeerde in die gevallen dat in redelijkheid tot het besluit was gekomen. Genoemde constructie zal dan ook in bepaalde gevallen als alternatief voor de hiervoor geschetste handhavingsslijn toegepast kunnen worden.

3.5 Criterium 2.5: Interne en externe afstemming

De handhavingsorganisatie zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar handhavingstaken voor interne en externe afstemming. In deze paragraaf is weergegeven hoe de afstemming binnen de organisatie is gewaarborgd.

3.5.1 Afstemming voortgang handhaving

Eenmaal per 2 maanden wordt er een intern handhavingsoverleg gehouden. Tijdens het overleg komen onder meer de volgende onderwerpen aan de orde:

- lopende handavingsprojecten;
- werkvoorraad;
- voortgang/planning van het werk;
- klachten;
- beleid.

Van het overleg wordt een verslag gemaakt. In dit verslag worden ook actiepunten aangegeven die nader aandacht behoeven; hierbij wordt aangegeven waaruit de actie bestaat, wie actie moet ondernemen en wanneer de actie moet worden genomen. De verslagen worden centraal in een map bewaard en deze map is door een ieder te raadplegen. Het overleg wordt gevoerd aan de hand van een vaste agenda aangevuld met onderwerpen die door de deelnemers kunnen worden ingebracht.

Eénmaal per maand vindt een milieuvergadering plaats van milieuhandhavers en vergunningverleners. De (ontwerp-) milieubeschikkingen c.q. omgevingsvergunningen die worden opgesteld, worden besproken en onder andere beoordeeld op handhaafbaarheid. Hiermee wordt voorkomen dat de vergunning, kort nadat deze van kracht is, al moet worden aangepast vanwege bijvoorbeeld niet-handhaafbare voorschriften. Verder vindt er middels het dagelijkse werk continue afstemming plaats tussen handhaving en vergunningverlening. Dit gebeurt voornamelijk naar aanleiding van controles die plaatsvinden. Zaken die hierbij aan de orde komen zijn:

- is aanpassing van de vergunning noodzakelijk;
- het beoordelen van rapporten die zijn uitgevoerd naar aanleiding van de vergunningvoorschriften;
- uitleg van vergunningvoorschriften.

3.5.2 *Afstemming intern en tussen de handhavingpartners*

Afstemming vindt veelal informeel plaats, zoals het contact tussen afdelingen onderling, bijvoorbeeld met de afdeling Ruimte. De coördinatoren zijn daarbij eerste aanspreekpunt. Om in ieder geval de nodige tijd en aandacht tussen de handhavers te borgen, is een aantal overlegmomenten vastgelegd.

Eén maal in de twee weken vindt een kort overleg plaats tussen de handhavers en coördinator over de stand van zaken van de werkzaamheden en het bespreken van aandachtspunten. Vanwege het informele karakter wordt hiervan geen verslag gemaakt.

Eén maal in de twee maanden vindt een intern handhavingsoverleg plaats, waaraan de handhavers bouwen (inclusief R.O. en APV) en milieu en de coördinatoren vergunningverlening en handhaving deelnemen. In voorkomende gevallen kunnen ook andere deelnemers uitgenodigd worden. Eén maal in de drie maanden vindt een lokaal handhavingsoverleg plaats, waar naast de deelnemers van het intern handhavingsoverleg ook brandweer, politie en in voorkomende gevallen het Waterschap aanschuiven.

De doelstellingen van dit overleg zijn:

- afstemmen op elkaar van wet- en regelgeving van de verschillende disciplines;
- bewaken van de integraliteit van de handhaving;
- uitwisselen van informatie;
- afstemmen van (al dan niet gezamenlijke) acties naar bedrijven en instellingen.

In die gevallen dat er ook andere organisatieonderdelen of bevoegde gezagen betrokken moeten zijn dan worden deze op de hoogte gesteld danwel uitgenodigd. Van deze twee overleggen wordt een verslag gemaakt. In dit verslag worden ook actiepunten aangegeven die nadere aandacht behoeven, met daarbij de verantwoordelijke persoon.

Bij inrichtingen waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo) van toepassing is heeft de samenwerking (met ten minste de Arbeidsinspectie en de brandweer) een meer verplicht karakter. De samenwerking richt zich hierbij onder andere op het gezamenlijk opstellen van een inspectieprogramma en het vervolgens bij voorkeur gezamenlijk uitvoeren van de inspecties.

Naast de politie die (ook) een algemene opsporingstaak heeft, zijn er andere instanties die een handhavingstaak hebben. De Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van landbouw, natuur en voedselkwaliteit controleert bijvoorbeeld op de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen. Het waterschap Rivierenland controleert de naleving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De Arbeidsinspectie, onderdeel van het Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid, heeft de zorg voor veilige en gezonde arbeidsomstandigheden voor medewerkers van bedrijven en instellingen. Het toezicht op juiste uitvoering van de warenwetgeving is in handen van de Keuringsdienst van Waren, onderdeel van Het Ministerie van Volksgezondheid, welzijn en sport. Daar waar mogelijk en zinvol wordt relevante informatie die bij andere instanties beschikbaar is gebruikt om controle en toezicht door de gemeente meer gericht uit te voeren. Alle onderwerpen die ook van belang zijn voor de overige handhavingsorganisaties (zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, Waterschap, Douane, Provincie etc.) worden door de behandelende toezichthouder doorgegeven aan de betreffende organisatie.

3.5.3 *Afspraken in het kader van de bestuursovereenkomsten*

Conform het handhavingsovereenkomst van 1999 worden handhavingsovereenkomsten vanaf de hercontrole in afschrift gezonden aan het Openbaar Ministerie.

Er wordt dan afgestemd op welke wijze gezamenlijk gehandhaafd zal worden. Het Openbaar Ministerie wordt op de hoogte gehouden door de afschriften van verzonden brieven vanaf de hercontrole toe te zenden.

3.5.4 *Taakverdeling meervoudige handhavingsbevoegdheden*

In sommige situaties zijn meerdere instanties bevoegd. Dat kan problemen opleveren als men elkaar voor de voeten loopt of naar elkaar blijft kijken. Soms doen zich situaties voor wanneer meerdere instanties tegelijkertijd of juist na elkaar handhavingbevoegd zijn. Door de Serviceorganisatie Handhavingssamenwerking Gelderland is op 18 september 2003 een notitie opgesteld waarin werkafspraken zijn vastgelegd over wie het initiatief neemt bij handhaving in situaties waar meerdere instanties bevoegd zijn. Samenvattend komt het op het volgende neer:

- Als hoofdregel voor de taakverdeling ten aanzien van illegale stort van afvalstoffen die niet in het oppervlaktewater plaatsvindt geldt dat de handhavingstaak primair ligt bij de gemeente, indien de hoeveelheid afvalstoffen (huishoudelijk minder dan 50 m³ of overig minder dan 1000 m³ bedraagt. Indien de hoeveelheid afvalstoffen 50 resp. 1000 m³ of meer bedraagt, ligt de handhavingstaak bij de provincie.
- Naast bovenstaande hoofdregel zijn aanvullend de volgende specifieke categorieën van gevallen van toepassing:
 - Voor afvalstoffen in wegbermen is de wegbeheerder eerstverantwoordelijk voor het opruimen. Als handhavend opgetreden moet worden jegens een vermoedelijke dader dient de genoemde taakverdeling tussen gemeente en provincie te worden toegepast.
 - Voor verontreinigd slib op walkanten van watergangen ligt de handhavingstaak primair bij de waterkwaliteitsbeheerder. Voor verontreinigd slib dat op het land is gebracht en dat niet meer direct gerelateerd kan worden aan baggeractiviteiten van de nabijgelegen watergangen, is de waterkwaliteitsbeheerder niet meer bevoegd.
 - Voor het gebruik van afvalstoffen voor de aanleg van verbindingsdammen in watergangen met instandhouding van de watergang, ligt de handhavingstaak primair bij de waterkwaliteitsbeheerder.
 - Voor het gebruik van afvalstoffen voor het dempen van voormalige watergangen ligt de handhavingstaak primair bij de provincie.
- Voor inrichtingsgerelateerde overtredingen van de Wet milieugevaarlijke stoffen ligt de handhavingstaak primair bij het bevoegd gezag met betrekking tot de inrichting. Voor overige overtredingen ligt de handhavingstaak primair bij de minister van VROM.

Als onduidelijkheid bestaat over de vraag welke instantie de handhavingsbevoegdheid moet toepassen, vindt overleg plaats tussen vertegenwoordigers van de in aanmerking komende instanties. Komen deze instanties er niet uit, dan wordt de zaak voor het geven van een bindend advies voorgelegd aan het regionaal bestuurlijk coördinatieteam.

3.5.5 *Ketenbeheer*

Wanneer meerdere handhavingsorganisaties na elkaar handhavingsbevoegd zijn kan gesproken worden over ketenbeheer. Ketenbeheer vindt plaats bij de milieuonderwerpen met ketenaspecten zoals afvalstoffen, bouwstoffen, grondstromen en milieugevaarlijke stoffen. De instantie die niet meer handhavingsbevoegd is, stelt de instantie die handhavingsbevoegd is geworden hiervan op de hoogte. Tussen de instanties vindt afstemming en informatie uitwisseling plaats. Ook moet rekening gehouden worden met de doorzendplicht (2:3 Awb). Indien in landelijke handhavinguitvoeringsmethoden (hum's) afspraken zijn vastgelegd, zoals bijvoorbeeld voor vuurwerk en grondstromen, dan wordt conform deze landelijke afspraken gehandeld.

3.6 Criterium 2.6: Protocollen en werkinstructies

De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken. In deze paragraaf worden de protocollen en werkinstructies vastgelegd.

3.6.1 Protocollen en werkinstructies

In paragraaf 3.1 tot en met 3.5 zijn ter invulling van de criteria op strategie- en afstemmingsniveau diverse vereisten gesteld. Met het oog op uniformiteit, transparantie en continuïteit zijn protocollen en werkinstructies opgenomen in bijlage I van deze notitie. De protocollen en werkinstructies zullen jaarlijks worden bekeken en zonodig worden aangepast. Nieuwere versies worden voorzien van een revisiedatum.

3.7 Criterium 2.7: Protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling

De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en informatie-uitwisseling van toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbesluiten. In deze paragraaf worden de gevraagde protocollen vastgelegd.

Communicatie

Het vast te stellen communicatieprotocol dient betrekking te hebben tot de wijze waarop de toezichtresultaten, de aangekondigde en opgelegde sancties en de gedoogbesluiten worden gecommuniceerd met de inrichtinghouder, derden belanghebbenden, andere handhavingsorganisaties en het publiek. In de in paragraaf 3.6 opgenomen protocollen is de wijze van communicatie meegenomen. In regionaal verband is besloten om voorsnog geen actief communicatiebeleid te voeren richting het publiek omtrent negatief naleefgedrag. De voorkeur is uitgesproken voor een positieve benadering. Hiervoor zullen een aantal proefprojecten worden uitgewerkt waarna tot definitieve invulling kan worden overgegaan.

Informatiebeheer

Informatiebeheer heeft betrekking op de wijze van dossiervorming en bestandsactualisering. In de in paragraaf 3.6 opgenomen protocollen is de wijze van informatiebeheer meegenomen. De administratief medewerker milieu is verantwoordelijk voor het bijhouden van de gegevensverwerking in Squit XO. Door de coördinator handhaving worden per kwartaal overzichtslijsten uitgedraaid om de voortgang van het (handhavings)uitvoeringsprogramma te bewaken en zonodig bij te sturen. Voorts worden de opgeslagen gegevens gebruikt bij de monitoring en verantwoording van inzet, prestaties en resultaten (zie paragrafen 5.2 en 5.3) in het wettelijk verplicht gestelde milieujaarverslag.

Uitwisseling van informatie

Uitwisseling van informatie is geen doel op zich maar een middel om te komen tot een verbetering van de handhavingssamenwerking. De hieronder beschreven werkwijze vloeit voort uit de reeds beschreven paragrafen. In zijn algemeenheid moet worden opgemerkt dat naast deze werkwijze de zogenaamde oor en oogfunctie (signaleringsfunctie) ook een rol speelt. De verschillende partners stellen het betreffende bevoegd gezag van de bevindingen op de hoogte.

Vakberaad Handhaving (regionaal) en milieuoverleg (intern)

Uitwisseling van informatie over concrete handhavingzaken vindt tijdens deze overleggen regelmatig plaats.

Vrije velddelicten

Als herstel in de gewenste toestand mogelijk is dan wordt het bevoegd gezag op de hoogte gehouden van de acties van de politie (en Bijzondere Opsporingsdiensten) en omgekeerd.

Toezichtstrategie

De rapportage van het toezichtsbezoek wordt onder andere verstuurd aan:

- interne belanghebbenden (bijv. vergunningverleners,);
- relevante handhavingpartners (alleen vanaf de bestuurlijke waarschuwing).

Handhaving eigen bedrijfsvoering

De toezichtsrapportage zenden aan:

- de beheerder van de gecontroleerde activiteit en;
- de leidinggevende van de eenheid waaronder de gecontroleerde activiteit valt.

Bestuurlijke waarschuwingen zenden aan:

- de beheerder van de gecontroleerde activiteit.
- met een afschrift aan:
 - de leidinggevende van de eenheid waaronder de gecontroleerde activiteit valt;
 - de voor de handhaving verantwoordelijke bestuurder (dagelijks bestuur) en;
 - het Openbaar Ministerie en de VROM Inspectie.

Handhavingsbeschikkingen met begunstigingstermijn zenden aan:

- de beheerder van de gecontroleerde activiteit.
- met een afschrift aan:
 - de leidinggevende van de eenheid waaronder de gecontroleerde activiteit valt;
 - de voor de handhaving verantwoordelijke bestuurder (dagelijks bestuur) en;
 - indien nodig de voor de activiteit verantwoordelijke bestuurder;
 - het Openbaar Ministerie en de VROM Inspectie.

Sanctiestrategie

Afschrift bestuurlijke waarschuwing aan:

- Openbaar Ministerie.

Afschrift handhavingsbeschikking en effectueren (verbeuren en invorderen) handhavingsbeschikking aan:

- Openbaar Ministerie;
- VROM Inspectie;
- zonedig de andere bevoegde gezagen/ relevante partners.

Wanneer het Openbaar Ministerie een flankerende brief verstuurt, dan zendt zij een afschrift aan het bevoegde gezag.

Taakverdeling meervoudige bevoegdheden

Conform artikel 5.16 Wabo zendt het bestuursorgaan dat de handhavingsbeschikking heeft genomen een afschrift aan de andere handhavingsbevoegde bestuursorganen. Tevens worden de andere handhavingsbevoegde bestuursorganen op de hoogte gehouden over de voorgenomen handhavingsacties en de ingekomen zienswijzen.

Bij illegale stort van afval en bodemverontreiniging hebben de partners een signaleringsplicht en stellen bij een hoeveelheid van minder dan 50 m³ de gemeente en bij een hoeveelheid van 50 m³ of meer de provincie hiervan op de hoogte.

Taakverdeling ketenbeheer

De instantie die niet meer handhavingsbevoegd is, stelt de instantie die handhavingsbevoegd is geworden hiervan op de hoogte. Ook dient de doorzendplicht (art. 2:3 Awb) in acht te worden genomen.

Gedogen

In complexe situaties worden concept gedoogbeschikkingen voorgelegd aan:
de VROM Inspectie ter advies en;
het Openbaar Ministerie ter informatie.

Afschrift van de gedoogbeschikking aan:

- het Openbaar Ministerie;
- de VROM Inspectie;
- zonodig andere betrokken instanties.

4 PROCESBLOK 3: UITVOERING

4.1 Criterium 3.1: Handhavingsuitvoeringsprogramma

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een handhavings(uitvoerings)programma dat vertaald is naar de interne organisatie. In deze paragraaf worden de randvoorwaarden omschreven voor het opstellen van een handhavingsprogramma.

Handhavingstaken en -doelstellingen

Op grond van artikel 7.3 Bor werkt het bestuursorgaan het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma. Daarbij dient het bestuursorgaan rekening te houden met de eisen van hoofdstuk 7 Bor en hoofdstuk 10 Mor. Het uitvoeringsprogramma dient bekend gemaakt te worden aan de gemeenteraad. In het programma dienen de te verrichten activiteiten te worden uitgewerkt ter uitvoering van de bij wettelijk voorschrift met het oog op de bescherming van het milieu aan het gemeente-bestuur opgedragen taken. De geprojecteerde handhavingsactiviteiten maken integraal onderdeel uit van het milieuprogramma. In deze paragraaf wordt het verband inzichtelijk gemaakt tussen de handhavingstaken en gestelde prioriteiten en doelstellingen uit paragraaf 2.2 enerzijds en het programma anderzijds. In het jaarlijks handhavingsprogramma worden kort de taken en doelstellingen voor dat jaar opgesomd en worden concreet de handhavingsactiviteiten en de bijbehorende formatie en financiële middelen vastgelegd.

Aan de gemeentelijke handhavingstaken op milieugebied wordt invulling gegeven door periodieke controles, hercontroles, inspectierondes en klachtenafhandeling. Hiermee wordt beoogd de doelstelling van de gemeente te behalen: het naleefgedrag binnen de gemeente verbeteren.

Het bepalen van de benodigde capaciteit

De gemeente Neder-Betuwe telt ruim 800 inrichtingen. Deze inrichtingen worden ingedeeld in zes urgentieklassen. Bij deze indeling veroorzaakt urgentieklasse 0-inrichtingen de minste en urgentieklasse 5-inrichtingen de meeste milieubelasting. Ongeveer een kwart van de inrichtingen is vergunningplichtig op grond van de Wabo/ Wet milieubeheer. De overige inrichtingen vallen onder een zogenaamde AMvB en zijn daardoor meldingplichtig en dienen op grond hiervan aan algemene landelijke milieuregels te voldoen.

Bedrijven worden, met uitzondering van urgentieklasse 0-inrichtingen, periodiek gecontroleerd op de naleving van de milieuvoorschriften. De frequentie is afhankelijk van de milieubelasting (urgentieklasse). Op basis van de huidige spreiding van de bedrijven over de verschillende klassen kan het aantal benodigde controles per jaar worden berekend. De verdere onderverdeling in koplopers, middenmoters en achterblijvers is hierop eveneens van invloed. Aangezien deze werkwijze nieuw is voor onze gemeente zal aan de hand van monitoring dienen te worden vastgesteld wat hiervan de gevolgen op de jaarlijkse planning zullen zijn. Vooral nog wordt ervan uitgegaan dat deze werkwijze binnen de huidige capaciteit kan worden ingevoerd.

In onderstaande tabel is de benodigde formatie voor uitvoering van de reguliere handhavingsactiviteiten berekend. Hierbij is de aanname gemaakt dat het percentage koplopers gelijk is aan het percentage achterblijvers. Alle inrichtingen zijn ingedeeld in een urgentieklassen, afhankelijk van milieu-effecten en gestelde prioriteiten (paragraaf 2.2.1). Het jaarlijks aantal te controleren inrichtingen is vervolgens vermenigvuldigd met de gemeentelijke kentallen op het gebied van handhaving.

Urgentieklaas	Aantal bedrijven	Frequentie per jaar	Aantal controles per jaar	Tijdsbesteding per controle	Benodigde formatie in uren per jaar
0	44	Op afroep	1	7,0	7
1	295	0,1	30	7,0	210
2	331	0,2	66	12,5	825
3	102	0,33	34	16,0	544
4	26	0,5	13	26,0	338
5	10	1,0	10	30,0	300
opslag vuurwerk	4 (2x)	1,0	4 (2x)	16,0	64
Totaal	812		162		2.288

Het totaal aantal benodigde uren voor (initiële) inrichtinggebonden controles dient naast het genoemde totaal van 2288 uur, nog verhoogd te worden met hercontroles in geval sprake is van overtredingen. Er wordt uitgegaan van een benodigd aantal hercontroles van 100 met een kengetal van 4 uur per hercontrole; in totaal 400 uur. Het aantal hercontroles lijkt veel, maar bedacht dient te worden dat het in de meeste gevallen gaat om geringe (resterende) overtredingen en dat in enkele gevallen meer dan 1 hercontrole per inrichting nodig is.

Naast de inrichtinggebonden handhaving moeten ook nog andere taken worden uitgevoerd. In het Kaderplan Gemeentelijk Milieubeleid van de VNG zijn kengetallen opgenomen voor de administratieve afhandeling van de controles en de benodigde tijd voor managementtaken, zoals planning, intern en extern overleg en algemeen management. In de huidige systematiek van tijdschrijven maken deze elementen onderdeel uit van de gemeentelijke kengetallen.

In 1999 is het convenant "Samenwerking in de handhaving" tussen de verschillende handhavingpartners in Gelderland ondertekend. De afspraken uit het convenant worden door de Regio Rivierenland vertaald in concrete projecten die jaarlijks worden vastgelegd. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. De gemeente bepaalt, afhankelijk van de eigen planning, aan welke projecten wordt deelgenomen. Voor het participeren in projecten wordt jaarlijks ongeveer 200 uur begroot.

De benodigde capaciteit voor de repressieve handhaving is moeilijk in te schatten. Vanuit het verleden is bekend dat er relatief weinig procedures voorkomen, vanwege het positieve naleefgedrag van bedrijven na een eerste waarschuwing. Indien het echter komt tot repressieve handhaving, dan kan de tijdsbesteding per procedure sterk verschillen. Op basis van de ervaringscijfers wordt jaarlijks een tijdsbesteding geraamd van ongeveer 350 uur.

Verder dient capaciteit te worden gereserveerd voor handhaving bij klachten. In de meeste gevallen kost het afhandelen van klachten niet veel tijd. Daar staat tegenover dat een beperkt aantal gevallen zorgt voor een hoge tijdsbesteding. Voor de afhandeling van klachten wordt op basis van nacalculatiegegevens jaarlijks circa 150 uur geraamd. Voor handhaving van het Besluit bodemkwaliteit wordt op basis van nacalculatiegegevens een jaarlijkse tijdsbesteding geraamd van 100 uur.

Tenslotte moet in de begroting rekening gehouden worden met noodzakelijke uren voor niet-inrichtinggebonden handhaving, scholing, vakberaden etc. Jaarlijks wordt hiervoor ongeveer 500 uur begroot.

Benodigde financiële middelen

Als input voor de jaarlijkse begroting wordt voor het gehele werkveld Milieu (inclusief het taakveld handhaving) een budgetmatrix opgesteld waarin de benodigde uren worden onderverdeeld over de interne medewerkers en externe partners.

Werkplanning op medewerkersniveau

Het jaarlijkse handavingsuitvoeringsprogramma wordt door de coördinator handhaving vertaald naar een concrete werkplanning op medewerkersniveau. De voortgang in de uitvoering van de individuele werkplanning wordt per kwartaal in het milieuoverleg besproken. Indien de omstandigheden daarom vragen vindt bijstelling plaats.

4.2 Criterium 3.2: Omvang van de handavingscapaciteit

De handavingsorganisatie beschikt over voldoende personele capaciteit en/of financiële middelen voor het inhuren van capaciteit voor de uitvoering van de handavingstaken. Hieronder wordt verder ingegaan op de omvang van de handavingscapaciteit binnen de gemeente.

Beschikbare capaciteit

Na de gemeentelijke herindeling is een milieu-uitvoeringsprogramma (Mup) opgesteld met onder andere als doel om de benodigde capaciteit te bepalen voor het op adequate wijze uit kunnen voeren van de aan de gemeente opgedragen wettelijke milieutaken. Naar aanleiding van de resultaten uit het Mup is de capaciteit voor het gehele werkveld milieu aangepast op de benodigde capaciteit.

Werkzaamheden op het gebied van handhaving worden in hoofdzaak uitgevoerd door de gemeentelijke toezichthouders (2 formatieplaatsen en 0,5 formatieplaats in de vorm van budget) en de juridisch medewerkers (0,5 formatieplaats voor taakaccent milieu). Daarnaast worden beperkte werkzaamheden op het werkveld handhaving uitgevoerd door de beleidsmedewerkers milieu (bestuurlijke handhaving, planning en control), medewerker bodem en geluid (Besluit bodemkwaliteit), administratie (registratie en termijnbewaking) en externe partners (regionale samenwerking en extern adviesbureau).

Voldoende capaciteit

Jaarlijks is gemiddeld 3.988 uur benodigd voor het op een adequate wijze kunnen uitvoeren van onze wettelijke taak op het gebied van milieuhandhaving. Uit de tot op heden opgestelde budgetmatrixen blijkt dat jaarlijks circa 3.175 uur aan interne capaciteit wordt ingepland voor werkzaamheden op het taakveld handhaving. Dit betekent dat jaarlijks circa 800 uur moet worden ingehuurd aan externe capaciteit bij het regionale samenwerkingsverband of andere externe adviseurs. Hiervoor zijn structureel middelen beschikbaar gesteld.

In het milieujarverslag (artikel 7.7 Bor) wordt de benodigde capaciteit voor het gehele werkveld milieu standaard jaarlijks geëvalueerd en zondig bijgesteld aan de hand van op dat moment aanwezige kennis waarbij in ieder geval rekening wordt gehouden met:

- het aantal en de onderverdeling van het inrichtingenbestand;
- de kwaliteitseisen uit het Bor en Mor;
- nieuwe ontwikkelingen (wijzigingen in de regelgeving);
- landelijke, provinciale en/of gemeentelijke projecten;
- bestuurlijke prioriteiten.

De aanwezige formatie (inclusief middelen) wordt sober, maar voldoende geacht om een adequaat uitvoeringsniveau te realiseren.

Buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA)

Om de strafrechtelijke mogelijkheden van de gemeente op het gebied van de (milieu-) handhaving te versterken is de afgelopen periode ambtelijk bij verschillende gelegenheden aangedrongen op de aanstelling van een BOA. Ondanks de financiële positie van de gemeente heeft het college prioriteit toegekend aan de handhaving. Sinds september 2010 heeft de gemeente een toezichthouder met BOA bevoegdheid aangetrokken.

Deze persoon is hoofdzakelijk toezichthouder bouwzaken, maar kan in beperkte mate, daar waar dit het meest effectief is, ook worden ingezet voor milieuovertredingen. Voor milieuovertredingen zal gekeken worden naar de thema's met het grootste risico op grond van de tabel op pagina 14. De prioriteitstelling van de BOA komt voor het overige terug in het volgende deel van het handhavingsbeleid.

4.3 Criterium 3.3: Kwaliteit van de handhavingscapaciteit

De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende deskundigheid en/of financiële middelen voor het inhuren van deskundigheid voor de uitvoering van de handhavingstaken en stimuleert de ontwikkeling van kennis en vaardigheden. In deze paragraaf wordt duidelijk hoe hieraan door de gemeente invulling is gegeven.

Benodigde deskundigheid

Het beschikken over voldoende beschikbaar en gekwalificeerd personeel is van essentieel belang voor een professionele handhavingsorganisatie. Voor handhavingstaken zoals:

- het uitvoeren van reguliere controles;
- het afhandelen van klachten;
- het bestuursrechtelijk handhaven (repressieve handhaving);
- het controleren van de bepalingen in het kader van het Besluit bodemkwaliteit;
- het opstellen van beleid op gebied van handhaving, het jaarprogramma en het jaarverslag, is zowel juridische als technische kennis noodzakelijk. Juridische kennis is noodzakelijk over de (actuele) wet- en regelgeving zelf, de uitleg daarvan, jurisprudentie en andere vakgerelateerde informatie. Technische kennis over processen, stoffen, materialen en ecosystemen is nodig voor het ontdekken van overtredingen en het inschatten van mogelijke gevaren.

Daarnaast dienen handhavers algemene vaardigheden te hebben ten aanzien van:

- communicatie: hoe kun je als handhaver effectief communiceren;
- conflicthantering;
- klantgericht handelen;
- samenwerken.

Voor handhavers geldt ook dat zij kennis moeten hebben over het handhavingsproces zoals de te doorlopen handhavingstappen en bijhorende acties. Verder dient een handhaver te weten wat zijn bevoegdheden als toezichthouder zijn en wat dit in de praktijk betekent. Aangezien de Algemene Wet bestuursrecht (Awb) (voor een deel) inzicht geeft in de processtappen en in de bevoegdheden is enige kennis van de Awb voor handhavers eveneens noodzakelijk.

Concluderend kan worden gesteld dat om van doeltreffende handhaving te kunnen spreken zowel technische als juridische kennis beschikbaar moet zijn.

Aanwezige deskundigheid

Binnen de gemeente is zowel technische als juridische kennis aanwezig, maar op bepaalde punten ontbreekt specialistische kennis. Dit wordt ook niet nagestreefd omdat als gevolg van de omvang van de gemeente de formatie zich daar niet voor leent. Indien specifieke kennis noodzakelijk is welke intern niet kan worden geboden zal deze moeten worden ingehuurd. Momenteel zijn binnen de gemeente voldoende kennis en vaardigheden aanwezig voor het uitvoeren van de reguliere handhavingstaken. Indien het kennisniveau van een medewerker (op onderdelen) onvoldoende blijkt te zijn om reguliere handhavingstaken uit te voeren dan zal een opleidingstraject worden opgestart. Toetsing of medewerkers voldoende vaardigheden hebben, vindt tenminste tweemaal per jaar plaats tijdens het functionerings- en het beoordelingsgesprek waarbij aan de hand van de functieomschrijving de vaardigheden worden beoordeeld.

Verder kunnen medewerkers zelf aangeven op welk gebied ze een opleiding wenselijk achten en indien nodig wordt met een medewerker afzonderlijk een opleidingstraject uitgezet. Binnen de gemeente is een opleidingsbudget beschikbaar. In het opleidingsplan binnen de gemeente is vastgelegd op welke wijze uitvoering aan een opleidingstraject wordt gegeven.

Om de kwaliteit van het werk te kunnen garanderen moeten eisen worden gesteld aan de kennis en werkwijze. Dit geldt zowel voor de controles die intern worden uitgevoerd als controles die door een externe organisatie worden uitgevoerd. De volgende eisen worden gesteld aan het uitvoeren van controles:

- controles moeten zoveel mogelijk worden uitgevoerd met behulp van checklisten die de volledigheid van de controle garanderen;
- de brieven moeten worden geschreven met behulp van de hiervoor aanwezige standaardbrief om de uniformiteit te waarborgen;
- brieven welke betrekking hebben op een vooraankondiging dwangsom moeten vooraf intern worden gecontroleerd door de "juridisch" beleidsmedewerker.

Voordat het werk wordt uitgevoerd door een externe organisatie worden er duidelijke werkafspraken gemaakt. Er wordt afgesproken op welke zaken wordt gecontroleerd, welke onderdelen door de gemeente belangrijk worden geacht en wat het beleid/prioriteiten van de gemeente zijn. Eén en ander conform protocol (bijlage 1). Ook wordt de vorm van advisering en de werkwijze vastgelegd. Het werk van de externe organisaties wordt door de senior beleidsmedewerker milieu gecontroleerd om de kwaliteit en uniformiteit te garanderen.

Om op de hoogte te blijven van de laatste ontwikkelingen op milieugebied is de gemeente geabonneerd op diverse vakbladen en snelle berichtgevingen.

Om de kwaliteit en integraliteit te waarborgen loopt alle uitgaande post bovendien via de coördinator handhaving.

4.4 Criterium 3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

De handavingsorganisatie beschikt over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatietechnisch, milieutechnisch, juridisch en administratief mogelijk maken. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen.

Planning programmering en voortgangsbewaking

Binnen de gemeente wordt gebruik gemaakt van het geautomatiseerde systeem Squit XO. Dit systeem is opgebouwd met de modules:

- Aanvragen;
- Inrichtingen;
- Bodemonderzoeken;
- Bodemlozingen;
- Tanks;
- Klachten;
- Correspondentie.

De modulus zijn zodanig opgesteld dat alle relevante informatie met betrekking tot de inrichtingen kan worden geregistreerd. Hierbij moet gedacht worden aan de adresgegevens, contactpersoon, controledata, controlefrequenties, termijnbewaking en milieuspecifieke informatie (opslag, installaties, wetgeving, etc). Tevens wordt aan de hand van standaard controlefrequenties automatisch berekend wanneer de inrichting opnieuw moet worden bezocht. Alle gegevens die in Squit XO worden vastgelegd kunnen in rapportvorm worden uitgedraaid. Met behulp van Squit XO wordt jaarlijks een werkplanning opgesteld. In de

werkplanning staat aangegeven welke bedrijven door welke medewerker moeten worden bezocht. De procedurebewaking vindt plaats door per kwartaal de jaarplanning uit te draaien en de voortgang tijdens het milieuoverleg te bespreken. Op het moment dat een controle is afgerond wordt door de administratief medewerkster het systeem bijgewerkt en wordt de nieuwe controledatum berekend of (indien nodig) vastgelegd na welke datum de hercontrole moet worden uitgevoerd.

De werkplanning wordt opgesteld waarbij een duidelijke relatie is gelegd tussen de probleemanalyse, prioriteiten en doelen. Onderdeel van de werkplanning is een lijst van gemeentelijke inrichtingen die het betreffende jaar worden gecontroleerd.

Registratie en monitoring

Registratie

Ook voor het registreren van de (niet-)inrichtingsgebonden (handhavings-)taken op milieugebied wordt gebruik gemaakt van Squit XO. In dit systeem kan alle relevante informatie worden geregistreerd. Het programma Squit XO is geschikt gemaakt voor procedures die vanaf 1 oktober 2010 aan de Wabo moeten voldoen.

Monitoring

Uit Squit XO kunnen onder andere de volgende monitoringsgegevens worden gehaald:

- aantal uitgevoerde controles;
- aantal bestuursrechtelijke sancties;
- aantal malen flankerend beleid;
- aantal klachten.

Aan de hand van de gegevens die hiermee worden verkregen kan het naleefgedrag binnen de gemeente worden gemonitord.

Technische, juridische en administratieve voorzieningen

Binnen de gemeente zijn alle communicatieapparatuur en voorzieningen aanwezig voor een goede en efficiënte handhaving. Alle handhavers hebben de beschikking over internet, e-mail en een mobiele telefoon. Daarnaast is op de afdeling een digitaal foto toestel aanwezig. Qua meetapparatuur is alleen een geluidsmeter aanwezig. Andere apparatuur of voorzieningen worden indien nodig gehuurd. Binnen de begroting dient hiervoor ruimte te worden gereserveerd.

Voor de meest actuele literatuur en jurisprudentie heeft de gemeente diverse abonnementen afgesloten zodat de benodigde literatuur actueel wordt gehouden. Van een aantal abonnementen is tevens een digitale versie aanwezig met als onderdeel een juridische databank. Verder wordt gebruik gemaakt van snelle berichtgeving waarin wijzigingen met betrekking tot de milieuwetgeving worden vermeld.

Onderhoud en kalibratie

De geluidsmeter is het enige apparaat dat onderhouden en/of gekalibreerd moet worden. Normaal gesproken dient dit apparaat jaarlijks naar de leverancier te worden gezonden voor onderhoud en kalibratie. De geluidsmeter wordt enkel gebruikt bij de afhandeling van geluidsklachten. De intensiteit van gebruik varieert daardoor sterk. Afhankelijk van de mate van gebruik wordt de periode van onderhoud en kalibratie verlengd tot maximaal drie jaar, één en ander te beoordeling van de medewerker bodem en geluid.

Mocht de geluidsmeter defect raken dan wordt deze gerepareerd of vervangen. De handhaver is verantwoordelijk dat de geluidsmeter jaarlijks wordt onderhouden en gekalibreerd.

5 PROCESBLOK 4: EVALUATIE

5.1 Criterium 4.1: Kwaliteitsborging

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van interne borging (beschrijving, toetsing en verbetering) van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden uitvoeren. In deze paragraaf wordt de wijze van kwaliteitsborging vastgelegd.

Procesbeschrijving

Kwaliteit betekent het leveren van producten en diensten die voldoen aan de eisen en verwachtingen van de klant. Ook prijs of kostenniveau spelen hierbij een belangrijke rol.

Beschrijvingen van de belangrijkste processen binnen de handhavingstaak vormt de basis van de kwaliteitsborging. Het vastleggen van de diverse processen in protocollen, zoals omschreven in de paragrafen 3.6 en 3.7, vormt het minimum van de gewenste procesbeschrijvingen.

Aanvullend hierop is ter borging van de gewenste kwaliteit een standaard controlebrief vastgesteld welke als basis dient te worden gebruikt bij de rapportage. Hiermee wordt gewaarborgd dat tijdens elke controle tenminste de volgende onderwerpen worden vastgelegd:

- omschrijving van de vergunning-/meldingsituatie;
- naleving van de voorschriften;
- veranderingen die in het bedrijf hebben plaatsgevonden;
- de situatie met betrekking tot afgifte van gevaarlijke afvalstoffen;
- de situatie met betrekking tot lozing van afvalwater;
- andere regelgeving indien van toepassing zoals CFK-besluit, Waterwet, BEMS, etc.;
- afspraken en termijnen.

Daarnaast zijn in de standaardbrief voor veel voorkomende situaties vaste tekstblokken opgenomen.

Tijdens het milieuoverleg komen regelmatig onderwerpen aan de orde welke betrekking hebben op de interpretatie van regelgeving, de te hanteren werkwijze etc. De hierover gemaakte afspraken worden centraal in een proceduremap bewaard en zijn voor een ieder toegankelijk.

Toetsing

Door de coördinator handhaving en de afdelingsmanager Vergunningverlening en Handhaving worden uitgaande producten voor ondertekening gecontroleerd of deze conform de vastgestelde procedurebeschrijvingen hebben plaatsgevonden. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsborging op het gebied van de milieuhandhaving is gelegen bij de manager van de afdeling Vergunningverlening en Handhaving.

Verbeteringsmechanismen

Handhaving vormt een vast onderwerp tijdens het milieuoverleg. Voorts is het voornemen aanwezig om na vaststelling van de integrale handhavingsnotitie een gemeentebreed handhavingsoverleg op te starten. Door tijdens deze overlegvormen de werkwijze te toetsen zal kunnen worden vastgesteld of de procesbeschrijvingen nog voldoen of deze dienen te worden aangepast. Indien na toetsing blijkt dat bijstelling noodzakelijk is dan vindt actualisering plaats. Vast aandachtspunt tijdens genoemde overlegvormen zijn nieuwe ontwikkelingen op gebied van wet- en regelgeving.

Tijdens het jaarlijkse functionerings- en beoordelingsgesprek wordt de individuele medewerker getoetst aan de hand van zijn functieomschrijving. Mocht blijken dat de medewerker niet kan voldoen aan het vereiste kwaliteitsprofiel dan zullen afspraken worden gemaakt welke moeten leiden tot verbetering. Hierbij kan worden gedacht aan het volgen van een gericht opleidingstraject of een intern of extern begeleidingstraject.

De kwaliteitsborging binnen de gemeente Neder-Betuwe vindt plaats door er regelmatig over te overleggen en door knelpunten te analyseren en hierop te anticiperen.

5.2 Criterium 4.2: Monitoring

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van monitoring van het handhavingproces en de resultaten en effecten hiervan. In deze paragraaf wordt de systematiek van monitoring vastgelegd.

Monitoring indicatoren

Monitoring kan worden omschreven als het systematisch en periodiek verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens. Het belangrijkste kenmerk van monitoring is het gericht koppelen van bepaalde gegevens aan indicatoren, om zo een beeld te krijgen van hoe het met het beleid en de kwaliteit staat.

Bij de opstelling van het Mup is bestuurlijk het standpunt uitgesproken om op een adequate wijze uitvoering te geven aan de bij wettelijk voorschrift opgedragen milieutaken. Gezien de financiële positie van de gemeente is het thans niet mogelijk een ambitieus milieubeleid na te streven. Op basis van dit uitgangspunt is besloten om te monitoren op niet meer dan de wettelijk voorgeschreven indicatoren waarmee een afgebakend en toegankelijk beeld van de voortgang van het milieubeleid wordt verkregen. Het huidige systeem van monitoring is erop gericht om inzicht te verkrijgen in de uitvoering van activiteiten door de gemeente. Dit gebeurt met name aan de hand van prestatie-indicatoren en heeft daarmee een belangrijke relatie met het milieuprogramma, de ontwikkeling van kengetallen, de voortgangsbewaking en het milieujaarverslag.

Monitoring dient in ieder geval plaats te vinden op de volgende onderdelen van het handhavingproces:

- de wettelijke indicatoren welke in paragraaf 2.2.3 zijn geformuleerd naar aanleiding van de vastgestelde doelstellingen en/of prioriteiten;
- de indicatoren waarover afspraken bestaan in het kader van landelijke voorgangsrapportages of rapportages voor koepelorganisaties.

Landelijk zijn nog geen uniforme afspraken vastgesteld. De betrokken ministeries en koepelorganisaties hebben besloten gezamenlijk te gaan werken aan één landelijke afgestemde en uniforme lijst met monitoringsafspraken, waarbij het bereiken van een meer resultaat- en effectgerichte monitoring een belangrijke doelstelling vormt.

Tot het vastleggen van landelijke uniforme afspraken omvat monitoring in ieder geval het meten van resultaten ten aanzien van:

- het aantal uitgevoerde (her)controles;
- het aantal geconstateerde overtredingen;
- het aantal bestuursrechtelijke sancties;
- het aantal strafrechtelijke sancties;
- het naleefgedrag in procenten;
- (wijzigingen in) koplopers, volgers en achterblijvers.

Met resultaatgerichte monitoring kunnen gegevens worden gegenereerd ten aanzien van de resultaten van de handhaving (bijvoorbeeld naleefgedrag) en in termen van milieueffecten. Een goede monitoring van resultaat- en effectgerichte indicatoren wordt bij het kwaliteitsverbeteringsproces als belangrijk beschouwd voor het transparant kunnen maken van de resultaten en effecten van de handavingsinspanningen.

Monitoring voortgangsbewaking

Om de voortgang in de uitvoering van het jaarlijkse handavingsuitvoeringsprogramma te kunnen monitoren wordt per kwartaal de werkplanning op medewerkersniveau in het milieuoverleg besproken. Indien de omstandigheden daarom vragen vindt bijstelling plaats.

5.3 Criterium 4.3: Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

De handavingsorganisatie beschikt over een systematiek om intern en extern verantwoording af te leggen over het handavingsproces en de resultaten en effecten hiervan. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze verantwoording van inzet, prestaties en resultaten zal plaatsvinden.

Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

Zowel voor de eigen organisatie als voor externen is een goede verantwoording een middel bij uitstek om de effectiviteit en efficiëntie van de uitgevoerde handhaving te kunnen beoordelen. Ingevolge artikel 7.7 van de Bor rapporteert het bestuursorgaan jaarlijks over de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, de gestelde doelen en gemaakte afspraken met andere bestuursorganen of handavingspartners. Deze rapportage dient bekend gemaakt te worden aan de gemeenteraad.

Middels het milieujaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten ten opzichte van het bestuurlijk vastgestelde uitvoeringsprogramma welke als uitgangspunt dient bij de opstelling van de productbegroting. Het uitvoeringsprogramma geeft een goede aanzet tot een programmatische en bedrijfsmatige werkwijze. Wil het uitvoeringsprogramma zijn functie vervullen, dan zal de uitvoering niet alleen bewaakt, maar ook geregistreerd moeten worden. Binnen de gemeente vindt registratie plaats in Squit, waar het gaat over het aantal verrichte activiteiten en met een systeem van tijdschrijven (Big Ben), waarin zowel een beperkt aantal producten als de daaraan bestede tijd worden geregistreerd. De tijdregistratie heeft een tweeledige functie. Ten eerste maakt zij het mogelijk bij te sturen en uitvoeringsknelpunten of onrealistische ramingen op te sporen. Daarnaast levert de registratie informatie op voor het jaarverslag en de evaluatie. Met name de ontwikkeling van gemeentelijke kentallen is daarbij van belang.

Het uitvoeringsprogramma en het milieujaarverslag zijn bedoeld als (sturings)instrumenten in de uitvoering van de gemeentelijke milieutaken. Het opstellen van een programma en verslag is geen doel op zich. De achterliggende gedachte is een professionalisering van het beleidsmanagement. Programma en verslag maken inhoudelijk, organisatorisch en financieel transparant wat een gemeente concreet gaat doen, danwel gedaan heeft in het kader van de aan haar opgedragen milieutaken.

Ook tussentijds wordt in het kader van de gemeentelijke productbegroting twee maal per jaar een voortgangsrapportage opgesteld middels een managementrapportage (MARAP's). Met deze rapportage wordt vervolgens verslag omtrent de voortgang uitgebracht aan het bestuur.

Rapportage van eigen indicatoren bij doelstellingen en/of prioriteiten

In het milieujaarverslag worden de handavingsresultaten aan de hand van de monitoringgegevens gebaseerd op de in paragraaf 2.2.2 vastgelegde indicatoren afgezet tegen de geformuleerde doelstellingen en prioriteiten. In de verantwoordingsrapportage worden afwijkingen tussen de planning en de realisatie alsmede de te nemen maatregelen beschreven.

Rapportage van afspraken in het kader van de bestuursovereenkomsten

In het convenant “Samenwerking in de handhaving” is afgesproken dat Regio Rivierenland een meerjarenvisie handhaving opstelt ten aanzien van uit te voeren projecten in de regio. De meerjarenvisie geeft aandacht aan de cultuur en structuur van de handhaving alsmede de inhoudelijke doelstellingen van de Regio. Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag ter goedkeuring voorgelegd aan het Regionaal Bestuurlijk Handhavingsoverleg.

Evaluatie van de resultaten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van handhavings(beleid)cyclus

Evaluatie van de handhavingresultaten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van de handhavings(beleid) cyclus vormt een vast onderdeel in het milieujaarverslag.

Terugkoppeling van resultaten en aanbevelingen

De resultaten en aanbevelingen uit het milieujaarverslag worden in het periodieke milieuoverleg teruggekoppeld naar de milieumedewerkers. Indien de resultaten en aanbevelingen betrekking hebben op andere organisatieonderdelen of externe instanties dan zal eveneens terugkoppeling plaatsvinden.

5.4 Criterium 4.4: Vergelijking en auditing

De handhavingsorganisatie ontwikkelt een systematiek om inzet, organisatie en het resultaat van de handhaving extern te vergelijken, toetsen en beoordelen. Bij dit criterium kan worden volstaan met het opnemen van enkele suggesties en geldt geen minimale eis. In deze paragraaf worden suggesties gegeven om de resultaten van de handhaving extern te kunnen vergelijken.

Vergelijking en auditing

Op landelijk niveau zijn diverse monitoringssystemen ontwikkeld. De meest bekende zijn de “Gemeentelijke milieumonitoring” van het VNG, de Stichting Natuur en Milieu en de provinciale miliefederaties en de “Overheidsmonitoring” van de VROM-Inspectie. Uit deze projecten is gebleken dat het opzetten van een goed functionerend monitoringssysteem voor gemeenten geen eenvoudige opgave is. Als knelpunten worden genoemd het gebrek aan personele capaciteit, slechte software en gebrek aan bestuurlijke draagvlak. Gezien de knelpunten en het feit dat het geen wettelijke verplichting betreft, heeft de gemeente Neder-Betuwe tot op heden dan ook niet deelgenomen aan een dergelijk landelijk monitoringssysteem.

Het heeft onze voorkeur om op termijn op landelijke schaal invulling te geven aan de mogelijkheden voor vergelijking en benchmarking van handhavingsorganisaties. Naast landelijke uniformiteit kan hiermee meer gewicht worden toegekend aan de uitkomsten van de vergelijkende studies. Op basis van landelijke uniforme afspraken dient monitoring in ieder geval betrekking te hebben op:

- het aantal uitgevoerde (her)controles;
- het aantal geconstateerde overtredingen;
- het aantal bestuursrechtelijke sancties;
- het aantal strafrechtelijke sancties;
- het naleefgedrag in procenten.

Naast deze verplichte indicatoren dient aanvullend monitoring plaats te vinden op aspecten die bij elke handhavingsorganisatie aan de orde zijn. Hierbij kan worden gedacht aan het aantal inwoners van de gemeente, de aanwezige handhavingscapaciteit etc. Op deze wijze wordt aangesloten bij de gegevens welke in het kader van het wettelijk verplichte milieujaarverslag dienen te worden bijgehouden.