

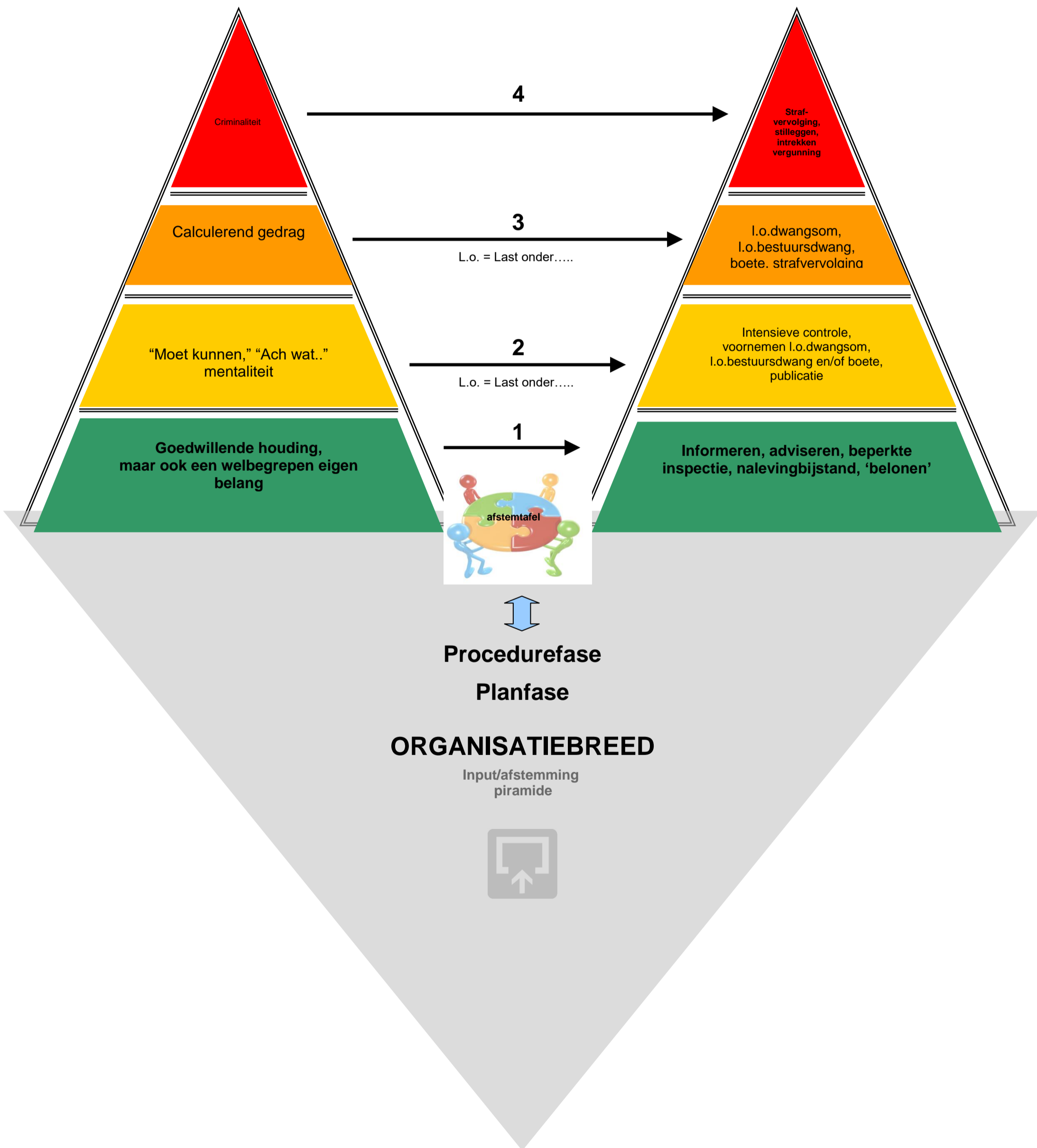
Bijlage, Piramidemodel & toelichting

Behorende bij VTH beleid Twente 2018-2021, gemeente Twenterand
Piramidemodel, gemeente Twenterand,

Naar model (Ayres & Braithwaite/Van Stokkum en Naleving- en Handhavingpiramide: Mansrapport 'De Tijd is rijp') bewerkt 1-12-09, 1-7-2010, 4-8-2017, 1-12-2018 door R. Venema, gemeente Twenterand

Naleving piramide

Toezicht/handhaving piramide



Toelichting piramidemodel:

De naleving- en toezicht/handhavingpiramide.

In het rapport 'De tijd is rijp' (commissie Mans) is de naleving- en de handhavingpiramide opgenomen, naar het model van Ayres & Braithwaite/Van Stokkum. Ze vormen in feite de gedachte achter de wenselijke vorm van de toezicht en handhavingstaak, waarin de gemeente Twenterand zich kan vinden. De gedachte past bij de werkwijze van de cluster toezicht & handhaving. Om de piramides concreet toe te kunnen passen zijn ze 'lokaal ingekleurd' en van een input voorzien. Bovendien is de handhavingpiramide omgedoopt tot de toezicht-/handhavingpiramide. Die naam past beter bij die piramide, omdat een groot deel van de daarin genoemde acties oorspronkelijk starten in het toezichttraject. De toezicht- en eventuele handhavingstaak worden uitdrukkelijk – daar waar het nog mogelijk is – gestart in de sfeer van het preventief toezicht. Is dat niet meer mogelijk of werpt het preventief toezicht te weinig vruchten af dan wordt het repressief toezicht ingezet. In enkele gevallen bieden beide trajecten onvoldoende resultaat en zal de toezichttaak doorlopen tot en met de handhavingtraject.

De gedachte achter de piramides is goed te vertalen naar het specifieke handhavingsbeleid voor de komende jaren. Bovendien zijn de uitgangspunten van de piramides bruikbare elementen bij de overwegingen die gemaakt moeten worden bij het toepassen van de Handhavingsstrategie. Daarnaast past het piramidemodel bij de kernwaarden welke genoemd zijn in de missie/visie van de gemeente Twenterand. Niet alleen toezichthouders c.q. medewerkers toezicht/handhaving kunnen met het model eenvoudig een beeld krijgen hoe deze specifieke taken 'handen en voeten' krijgt.

Preventieve fase

Een belangrijk traject vooraf aan het repressief toezicht is, zoals hiervoor al opgemerkt, het traject waarin preventief toezicht wordt gehouden. In dit traject kan afstemmen en overleg immers al veel betekenen en erger voorkomen. Het motto daarbij luidt: 'Handhaven is goed, maar voorkomen is beter.' Het preventief traject krijgt een absolute brede meerwaarde wanneer er organisatiebreed afgestemd wordt. Daardoor kunnen plannen en mogelijkheden afgestemd en getoetst worden om uit het handhavingstraject te blijven.

Ook tijdens de procedure van vergunningverlening kan de inbreng van het toezicht-/handhavingspecialisme een belangrijke meerwaarde hebben in de zin van handhaafbaarheid van voorschriften en afstemming met overige toezichtspecialisaties die bij nader inzien toch raakvlakken hebben met de objectplannen. Een organisatiebrede afstemming vanaf de planfase heeft daarin absoluut een meerwaarde zowel voor meervoudige omgevingsvergunningen als voor enkelvoudige omgevingsvergunningen. Vandaar dat de Nalevingpiramide en de Toezicht/handhavingpiramide in principe hun basis horen te vinden in de 'input/afstemmingspiramide,' met een integraal afstemmoment aan de 'afstemtafel.'

De piramides in relatie tot het handhavinguitvoeringsprogramma en de strategie

Input/afstemming

De Nalevingpiramide en de Toezicht/handhavingpiramide vinden in principe hun basis in de 'input/afstemmingspiramide.' Deze omgekeerde piramide toont als het ware de ontvangst van alle plannen en intenties in relatie tot omgevingsobjecten. Daar krijgen plannen en intenties vorm die van betekenis zijn voor het totale eindproduct. Het team Omgeving, groep toezicht & handhaving mag feitelijk het eindproduct controleren en beoordelen of het totale proces een 10 kan scoren. In de praktijk is dat vaak te laat en moet er vanuit een achterstandsituatie maatregelen worden opgelegd c.q. worden afgedwongen om ook de details gerealiseerd te krijgen c.q. strijdigheden weten te voorkomen. Die achterstandsituatie kan in een aantal gevallen worden voorkomen, door de groep toezicht & handhaving te betrekken bij de plan- en procedurefase voor een omgevingsobject. De groep toezicht & handhaving heeft kennis van details die in de praktijk te weinig aandacht krijgen in de plan- en procedurefase. Daarom bevat de 'input/afstemmingspiramide' een overlap in de groene zones van de naleving- en toezicht/handhavingpiramide. Deze overlap dient er voor om een afstemming te krijgen met andere betrokken disciplines en erger te voorkomen, m.a.w. met z'n allen eerst rond de tafel! Het vormen van één VTH-team zal hier positief aan bijdragen.

Groep 1

Uit de praktijk weten wij dat een meerderheid van degenen die gecontroleerd worden een goedwillende houding hebben en ook begrijpen dat wanneer zij de wet- en regelgeving correct naleven het ook in hun en/of zakelijk belang is. Deze groep vraagt om een andere toezicht- c.q. handhavingbenadering dan de minder correct willenden en de norm afwijkend gedragenden. Immers er is niets verkeerd aan om de welwillende groep voor hun welwillendheid gepast te 'belonen.' Dat is gelijk een stimulans om de ingeslagen weg te blijven volgen. Bovendien is het ook voor toezichthouders een stuk plezieriger werken. Je hoeft immers niet telkens met een slecht bericht te komen. De goedwillenden passen binnen groep 1 van de naleving piramide. Na een controle zijn de reacties als genoemd in de onderste laag van de toezicht-/handhavingpiramide absoluut passend. Ze passen ook prima binnen de lichte segmenten van de strategie. In het programma kan hier al deels rekening mee worden gehouden, door acties op het gebied van preventief handhaven in te zetten, zoals voorlichting, toezenden van controlelijsten vooraf aan de controle, 'zelfcontroles' op minder risicovolle aspecten etc..

Groep 2

Bestaat echter de overtuiging tijdens het controlebezoek dat de gecontroleerde een mentaliteit heeft van 'ach, dat moet toch kunnen,' (groep 2 van de nalevingpiramide) dan is een andere reactie toepasselijker. Deze groep wil namelijk het liefst hun eigen gang gaan en alleen als er op wordt gelet ook de wet- en regelgeving naleven. Het zijn locaties waar een intensieve controle op zijn plaats is en mogelijk ook met een hogere frequentie. Deze groep is namelijk nog niet 'verloren' en kan met een iets strakkere aanpak bijgestuurd worden. Een overtuigende inzet is hier dus van belang. Ook ligt hier het opleggen van bestuurlijke sanctiemiddelen sneller voor de hand. In relatie tot de bevonden strijdigheden en met name het karakter daarvan is bepalend welke reactie er moet volgen. De overtredingen passen binnen de lichte segmenten maar ook binnen de midden segmenten. De lijnen naar de middensegmenten is korter te nemen, omdat vaak sprake zal zijn van de 'Moet kunnen' mentaliteit. Deze groep overtreders is mogelijk te beïnvloeden en op termijn onder te brengen binnen de groep 'goedwillende.' In het programma kan met extra controletijd rekening worden gehouden (voor zover de locaties bekend zijn).

Groep 3

Groep 3 van de nalevingpiramide betreft de groep die calculerend gedrag heeft. Dezen berekenen wat hun kansen zijn en welke risico's ze daarbij begaan. Vooraf beslissen ze welk risico aanvaardbaar is voor hen. Naleving van regels vinden ze daarbij prima, maar feitelijk niet van belang, want het moet passen en het bedrijfsresultaat mag daardoor niet nadelig worden beïnvloed. Deze groep maakt **niet** vanuit algemeen maatschappelijk verantwoorde en aanvaardbare overwegingen hun keuze of een regel al of niet nageleefd zal worden. Hier spelen duidelijk andere overwegingen dan die van de wetgever. Bestuurlijke en/of strafrechtelijk vervolgacties zijn dan ook passend volgens de toezicht- handhavingpiramide. Zolang er niet gecontroleerd wordt doen ze niets, 'want dat kost immers geld en moeite.' Hier is intensief toezicht de actie welke in het programma tot uiting dient te komen, alsmede het hanteren van de strategie en dan met name de midden of zware segmenten.

Groep 4

De laatste en kleinste groep welke genoemd is in de nalevingpiramide is de criminaliteitgroep. Binnen deze groep horen thuis degenen die zich in de criminele wereld bewegen. Het ontduiken van wet- en regelgeving is voor deze groep een dagelijkse bezigheid. Ogenscheinlijk kleine vergrijpen kunnen daarbij uitgroeien tot complexe misdaden. Ketenhandhaving is hier dan op zijn plaats. Toepassing van bestuursdwang is hier in eerste instantie niet altijd het passende antwoord. Hier is strafvervolging absoluut noodzakelijk, maar kan ook in samenhang met het bestuursrechtelijk spoor. Deze groep is te benaderen vanuit specifieke projecten. In deze gevallen het zware segment van de strategie toegepast.

Kernwaarden

Door het piramidestelsel op te nemen in het beleidsplan, een koppeling te leggen met de Handhavingstrategie en het afdelingsplan kan worden voldaan aan alle kernwaarden van de gemeente Twenterand, zijnde Betrouwbaar, Ondernemend, Klantgericht en Samenwerkend. Het handhavingsbeleid kent een klantgerichte benadering. Immers in aanvang wordt uitgegaan van de goedwillendheid van de burger c.q. het bedrijf. Om de geloofwaardigheid en eenduidigheid van de overheid echter in stand te kunnen houden, verlangen de groepen 2,3 en 4 een strakkere aanpak als het gaat om het sanctioneren. Dat is echter ook klantgericht werken. Daarmee wordt immers erger voorkomen en wordt bescherming geboden aan burgers en bedrijven in de nabije leefomgeving van de strijdigheden. Dezen zijn gebaat bij een correcte naleving, vanwege mogelijke risico's die kunnen ontstaan vanwege het niet naleven. De kernwaarde 'Betrouwbaar' wordt eer aan gedaan, omdat iedereen dezelfde behandeling krijgt. Bij afwijking wordt dit schriftelijk vastgelegd. Bovendien is het beleid openbaar. Daarnaast bevat het beleid vanuit de Wabogedachte als vanzelf een samenwerkend karakter, zowel in- als extern. De kernwaarde 'ondernemend' komt tot uiting in de vernieuwde aanpak die het vorenstaande in zich heeft in relatie tot de strategie.