

Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid



Nota VTH beleid gemeentelijke taken Zuid-Holland Zuid 2018-2022

Uitvoeringskaders en strategieën voor Wabo-taken vergunningverlening, toezicht en handhaving in Zuid-Holland Zuid

Eindversie 23 november 2017

www.ozhz.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	4
2 Overzicht	6
3 Uitvoeringskaders VTH	8
3.1 Algemeen	8
3.2 RUN Wabo-milieu	9
3.3 RUN Wabo-breed	9
3.4 Uitvoeringskaders Regulering overig	10
3.5 Uitvoeringskaders Toezicht en Handhaving overig	12
4 VTH-Strategieën	14
4.1 Algemeen	14
4.2 Reguleringstrategie	15
4.3 Nalevingstrategie	16
4.4 Preventiestrategie	18
4.5 Toezichtstrategie	22
4.6 Sanctiestrategie	24
4.7 Gedoogstrategie	27
BIJLAGE 1 Nota RUN 2018-2022	29

Samenvatting

Voorliggende Nota VTH-beleid gemeentelijke taken Zuid-Holland Zuid 2018-2022 (hierna: Nota VTH ZHZ) bevat de uitvoeringskaders en strategieën voor de gemeentelijke Wabo¹-taken vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in Zuid-Holland Zuid.

De Nota VTH ZHZ brengt de actuele en herijkte VTH-beleidskaders voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving in Zuid-Holland Zuid overzichtelijk bij elkaar. Vernieuwd zijn de Nota RUN², waarin de evaluatie is verwerkt, en de preventiestrategie. Het bundelen van de beleidskaders is geen wettelijke verplichting, maar geeft overzicht en samenhang. Het VTH-beleid sluit aan op het motto "OZHZ draagt bij aan een veilige, gezonde, duurzame en leefbare omgeving!", met als doel het bevorderen van naleving op de bestuurlijke doelen.

De uitvoeringskaders en strategieën, zoals beschreven in deze nota, vormen het raamwerk voor de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's per opdrachtgever en het collectieve programma voor Generiek Toezicht. De Nota VTH beleid gemeenten 2018-2022 is geldig voor gemeentelijke Wabo-taken. Voor de provinciale taken die OZHZ uitvoert, geldt de provinciale Nota VTH.

De Nota VTH bevat beleidskaders voor zowel Wabo-milieu, als voor Wabo-brede taken. Dit betekent dat de colleges van de gemeenten - bij de vaststelling van de nota - de nota van toepassing kunnen verklaren voor die taken die bij OZHZ zijn belegd.

De Nota VTH zal vierjaarlijks worden geëvalueerd. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om mee te groeien met de ontwikkelingen.

¹ Wabo = Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

² RUN = Regionaal Uitvoeringsniveau

1 Inleiding

Doel en aanleiding

De voorliggende Nota VTH-beleid gemeenten 2018-2022 (hierna: Nota VTH ZHZ) bevat de uitvoeringskaders en strategieën voor de gemeentelijke Wabo-taken vergunningverlening, toezicht en handhaving in Zuid-Holland Zuid.

De actuele en herijkte VTH-beleidskaders worden in dit document gebundeld, waardoor overzicht en samenhang ontstaat. Het VTH-beleid sluit aan op het motto "OZHZ draagt bij aan een veilige, gezonde, duurzame en leefbare omgeving!" en heeft als hoofddoel het bevorderen van naleving om effect te bereiken op deze bestuurlijke doelen. Binnen de beleidskaders verschildt op onderdelen de beleidsruimte voor de gemeente. Zo gelden voor handhaving en gedogen landelijke kaders. Voor de uitvoering van toezicht is de beleidsruimte risicogericht ingevuld met het RUN. De meeste vrijheid zit in de preventieve aanpak, zie de preventiestrategie.

De huidige Nalevingsstrategie (NLS) uit 2004, gericht op milieuhandhaving is op onderdelen verouderd of reeds vervangen (gezien de toepassing van de Landelijke handhavingstrategie, het nieuwe RUN Wabo-breed en de herijking van RUN Wabo-milieu) en daarmee aanleiding voor het bundelen van de geactualiseerde uitvoeringskaders en strategieën voor Wabo-VTH-taken.

Voorliggende Nota VTH ZHZ dient voor een groot deel voor het bundelen en vastleggen van huidig beleid. De onderdelen Nota RUN en de preventiestrategie zijn vernieuwd. Met de regionaal collectieve aanpak van het RUN Wabo-milieu en de gezamenlijk met de veiligheidsregio ontwikkelde integrale aanpak van het RUN-Wabo-breed lopen de betrokken gemeenten en OZHZ landelijk voorop.

De uitvoeringskaders en strategieën, zoals beschreven in deze nota, vormen het raamwerk voor de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's per opdrachtgever en het collectieve programma voor Generiek Toezicht conform het Regionaal uitvoeringsniveau (RUN).

Voor zover nu mogelijk is in de Nota VTH ZHZ rekening gehouden met de toekomstige ontwikkeling richting de Omgevingswet. Zo is het gedachtengoed van de Omgevingswet zichtbaar in de doelgerichte en nalevingsbevorderende aanpak.

Afbakening

De Nota VTH beleid gemeenten 2018-2022 is geldig voor gemeentelijke Wabo-taken. Voor de provinciale taken die OZHZ uitvoert, geldt de provinciale Nota VTH.

De Nota VTH ZHZ bestaat uit uitvoeringskaders en strategieën voor zowel Wabo-milieu als Wabo-brede (bouw, brandveiligheid en milieu) taken. Deze nota is dan ook vast te stellen voor de taken die OZHZ voor de gemeente uitvoert.

De Nota VTH ZHZ gaat voorts uit van uitvoeringsbeleid met een regionaal karakter. Lokaal beleid zoals APV, welstand, monumenten of lokale prioriteiten zijn geen onderdeel van deze nota. Daarnaast is verdere uitwerking van het uitvoeringsbeleid in protocollen en werkinstructies geen onderdeel van dit document.

Status

Uit het Besluit Omgevingsrecht volgt dat de bestuursorganen die deelnemen in de gemeenschappelijke regeling van OZHZ, binnen het algemeen bestuur gezamenlijk zorg moeten dragen voor een uniform uitvoerings- en handhavingbeleid. Na vaststelling in het algemeen bestuur

is voor de inwerkingtreding van de Nota VTH ZHZ van belang dat de colleges van de deelnemende gemeenten in Zuid-Holland Zuid zorgdragen voor vaststelling en bekendmaking van de Nota VTH ZHZ, in ieder geval voor die taken die OZHZ voor de betreffende gemeente uitvoert.

Geldigheid document

De Nota VTH ZHZ geldt voor de periode 2018 - 2022. Deze nota vervangt de Nalevingsstrategie (definitieve versie november 2004, vastgesteld door de gemeenten), de Nota RUN (vastgesteld door de gemeenten na afstemming in de toenmalige Bestuurscommissie op 28 juni 2012), het beleid actualisatie vergunningen (vastgesteld door gemeenten n.a.v. de RUN-evaluatie) en de Nota RUN Wabo-breed (vastgesteld door de gemeenten met Wabo-brede taken).

De Nota VTH ZHZ wordt vierjaarlijks geëvalueerd zodat geanticipeerd kan worden op toekomstige ontwikkelingen. Waar noodzakelijk, kan een onderdeel van de nota ook binnen deze termijn van vier jaar worden geactualiseerd.

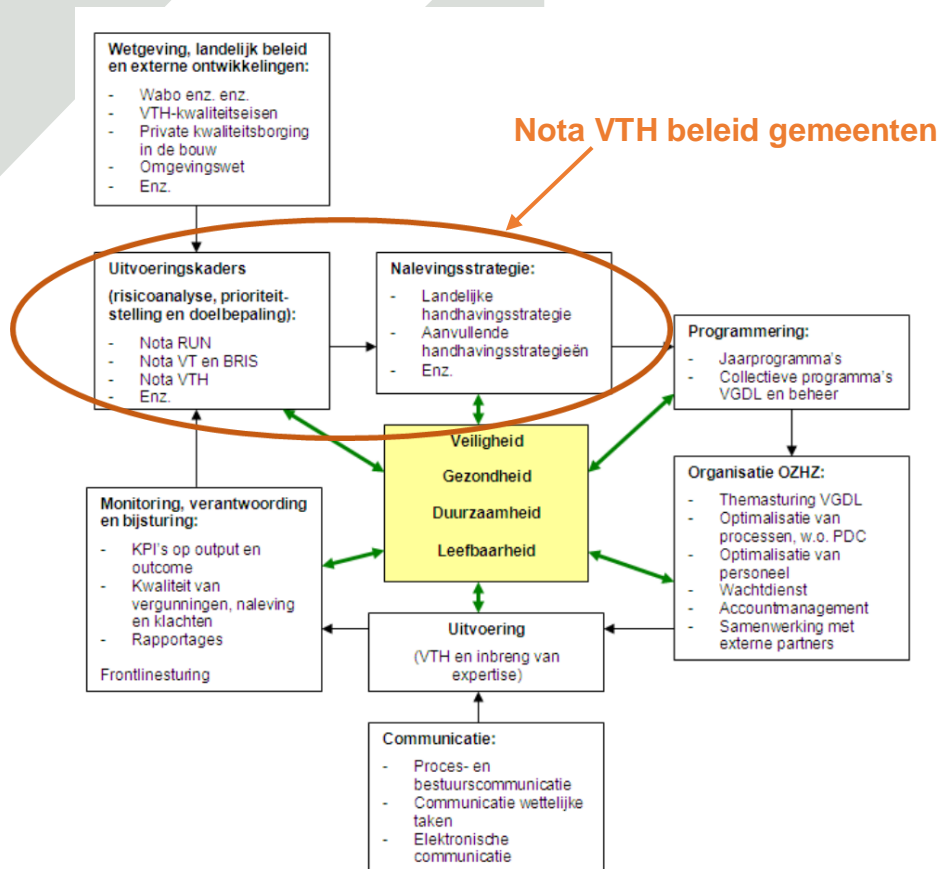
Indien wijzigingen in wet- en regelgeving optreden, blijft de Nota VTH ZHZ onverminderd van kracht, voor zover de strekking en omvang van de wijziging(en) van de wettelijke regeling(en) niet wezenlijk veranderen.

Opbouw document

Hoofdstuk 2 beschrijft de relatie van voorliggende Nota met de Nota Uitvoering en de plaats van de Nota in de beleidscyclus. Ook wordt helder gemaakt welke kaders en strategieën gelden voor welke Wabo-taakvelden. In hoofdstuk 3 zijn de uitvoeringskaders VTH samengebracht en de VTH-strategieën zijn beschreven in hoofdstuk 4.

2 Overzicht

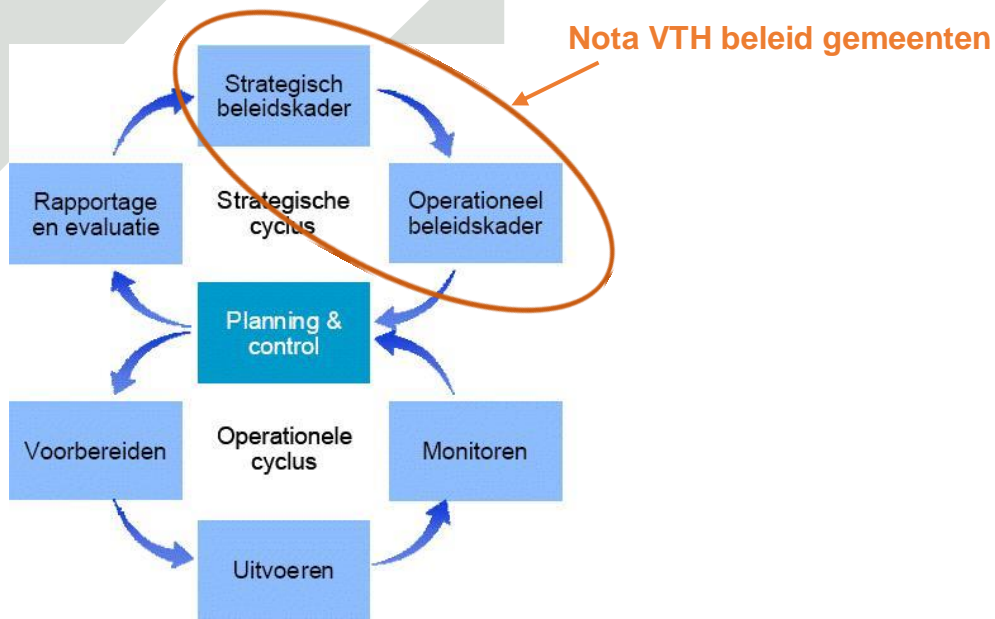
De Nota VTH-beleid gemeenten 2018-2022 bevat de uitvoeringskaders en strategieën voor gemeentelijke Wabo-taken vergunningverlening, toezicht en handhaving in Zuid-Holland Zuid. In onderstaand schema is de relatie met de Nota Uitvoering 2015-2018 weergegeven. De Nota Uitvoering beschrijft de manier van werken van OZHZ voor alle opdrachtgevers en is geen beleidsdocument. Het beleid voor de gemeentelijke Wabo-taken is met de voorliggende Nota VTH beleid gemeenten overzichtelijk gebundeld.



Figuur 1: Schematische weergave Nota Uitvoering en de relatie met de Nota VTH beleid gemeenten.

De V van VTH staat voor vergunningverlening, maar het is beter om te spreken over regulering aangezien het gaat over vergunningen, meldingen en besluiten (onthefingen, maatwerk, gelijkwaardigheid).

In het omgevingsrecht worden regels gesteld waar de overheden zich aan moeten houden bij het uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De zogenaamde beleidscyclus BIG-8 geldt hiervoor als uitgangspunt. Voorliggende Nota bevat de onderdelen strategisch en operationeel beleidskader. Schematisch weergegeven:



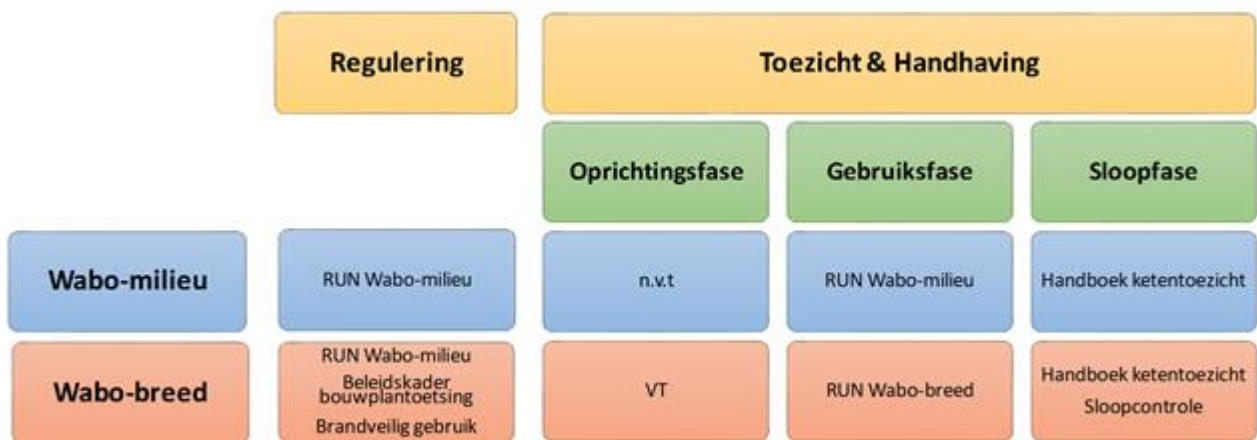
Figuur 2: Beleidscyclus VTH-taken omgevingsrecht

Het strategisch beleidskader bevat de uitvoeringskaders, waarbinnen op basis van risicoanalyse en prioriteitstelling keuzes worden gemaakt voor de uitvoering. Het operationeel beleidskader bestaat uit de strategieën die beschrijven de uitgangspunten voor de uitvoering.

3 Uitvoeringskaders VTH

3.1 Algemeen

OZHZ voert regulering, toezicht en handhaving uit op basis van de door de opdrachtgevers vastgestelde uitvoeringskaders. Daarin is vastgelegd welke keuzes zijn gemaakt voor de uitvoering op basis van risicoanalyses en prioriteitstellingen, vaak per taakveld. Het RUN Wabo-breed is voor de gebruiksfase het integrale afwegingskader voor taakvelden milieu, bouw en brandveilig gebruik. De uitvoeringskaders zijn onderdeel van het strategische beleidskader uit de beleidscyclus. In dit hoofdstuk zijn de uitvoeringskaders beschreven.



Figuur 3: Schematische weergave uitvoeringskaders voor regulering, toezicht en handhaving
 Afkortingen: RUN = Regionaal Uitvoeringsniveau / VT = Vernieuwend Toezicht Dordrecht (integrale aanpak milieu, brandveilig gebruik en bestaande bouw). In afwachting van invoering Wet kwaliteitsborging bouwen wordt deze aanpak gevolgd voor de oprichtingsfase.

In de volgende paragrafen worden het RUN Wabo-milieu (§3.2) en RUN Wabo-breed (§3.3) beschreven. Gevolgd door de beschrijving van de overige uitvoeringskaders voor regulering en toezicht en handhaving, respectievelijk in § 3.4 en §3.5.

3.2 RUN Wabo-milieu

Het Regionaal Uitvoeringsniveau (RUN) Wabo-milieu betreft het uitvoeringskader voor Wabo-milieutaken, dat OZHZ hanteert voor alle gemeenten in Zuid-Holland Zuid. Het RUN Wabo-milieu geldt voor de domeinen Vergunningen & Meldingen (regulering) en Toezicht & Handhaving (inclusief klachten, meldingen en voorvallen).

Het in 2012 bestuurlijk geaccordeerde en in 2016 geëvalueerde RUN Wabo-milieu gaat uit van een risicobenadering waarbij de effecten (outcome) centraal staan. Het RUN richt zich niet op alle risico's, maar juist op de risico's 'die er het meest toe doen', die een grote impact op het leefmilieu kunnen veroorzaken. De inzet wordt primair gericht op het borgen van veiligheid en gezondheid. Het doel van het RUN is het beheersen van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor de burger op eenzelfde acceptabel risiconiveau in de regio Zuid-Holland Zuid.

Toepassing van het RUN Wabo-milieu leidt tot een uniforme, regionale en efficiënte aanpak van de VTH-taken Wabo-milieu. Voor een nadere toelichting van het RUN Wabo-milieu wordt verwezen naar de Nota RUN in bijlage 1.

3.3 RUN Wabo-breed

Voor de integrale aanpak van de gebruiksfase geldt het Regionaal Uitvoeringsniveau Wabo-breed, dat bestaat uit de integrale Wabo-risicoanalyse en een daaraan gekoppelde prioriteitstelling. Het RUN Wabo-breed is aanvullend op het RUN Wabo-milieu, dat ook kaders stelt voor regulering. Het doel en de uitgangspunten zijn nagenoeg gelijk aan het RUN Wabo-milieu. Dit betekent dat het RUN Wabo-breed zich, aanvullend op het RUN Wabo-milieu, richt op het beheersen van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor de 'argeloze' burger.

Toepassing ervan leidt tot een uniforme en efficiënte aanpak van het integrale Wabo-toezicht in de gebruiksfase voor de onderdelen milieu, brandveilig gebruik en bestaande bouw.

Het RUN Wabo-breed is, samen met het RUN Wabo-milieu, opgenomen in de Nota RUN. Voor een nadere toelichting van het RUN Wabo-breed wordt verwezen naar bijlage 1.

3.4 Uitvoeringskaders Regulering overig

Wabo-brede toetsing

Los van de wettelijk gecoördineerde integrale aanpak van omgevingsvergunningen is de rode draad voor alle vergunningverleners en toetsers van OZHZ: de Wabo-brede blik. Juist bij enkelvoudige taken is dit van belang. Door goede interne en externe afstemming en onderlinge signaalfunctie wordt bijgedragen aan de integraliteit en effectiviteit. Dit sluit aan op het doel van de Wabo om naast een eenvoudigere en snellere vergunningverlening juist ook te zorgen voor een betere dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijven op het terrein van bouwen, ruimte en milieu.

Bouwplantoetsing

Als uitvoeringskader voor het toetsen van bouwplannen geldt het Beleidskader bouwplantoetsing. Dit beleid wordt sinds 2012 toegepast voor de gemeenten die het Wabo-brede takenpakket bij OZHZ hebben belegd. Gezien de toekomstige ontwikkelingen (Wet kwaliteitsborging bouwen), waarbij het toetsen en toezicht op bouwplannen gefaseerd aan de markt zelf wordt overgedragen, blijft dit beleid ongewijzigd van toepassing.

Het beleidskader bouwplantoetsing in het kort:

- aanvragen worden getoetst met de BRIS-toets³
- aanvragen voor activiteiten in en rond de woning die aansluiten op vergunningsvrije activiteiten worden niet inhoudelijk getoetst (uitzondering hierop: dakopbouwen worden wel getoetst)
- aanvragen voor bouwwerken die aansluiten op vergunningsvrije activiteiten worden niet inhoudelijk getoetst
- aanvragen die niet inhoudelijk worden getoetst worden wel getoetst aan welstand en bestemmingsplan
- onderdelen van de aanvraag die niet worden getoetst worden buiten beschouwing gelaten bij de ontvankelijkheidstoets
- brandveiligheid wordt getoetst met in achtname van de met de Veiligheidsregio gemaakte afspraken.

Het vastgestelde beleid betekent dat de volgende bouwplannen niet aan het Bouwbesluit worden getoetst:

- Het verbouwen van grondgebonden woningen zoals het bouwen van serre, dakkapel, berging of garage.
- Het bouwen van bouwwerken geen gebouwen zijnde zoals reclame-uitingen en steigers.

Voor deze aanvragen beperkt de behandeling zich tot toets bestemmingsplan, bouwverordening en redelijke eisen van welstand.

Toetsing sloopmeldingen en - vergunningen

Voor het toetsen van sloopmeldingen en -vergunningen is het wettelijk kader afdoende. Aanvullende vergunningplicht voor sloopactiviteiten kan gelden op grond van de Monumentenwet of bestemmingsplan.

³ M.b.v. de BRIS-methode is de gewenste of benodigde diepgang van toetsing van de toets-elementen per bouwactiviteit vastgelegd.

BRIKS⁴-overig

In deze nota is uitvoeringsbeleid met een regionaal karakter gebundeld. Bij het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunning voor reclame, inrit of kap wordt aangesloten bij het bestaande gemeentelijke beleid.

Regulering brandveilig gebruik

Voor het toetsen van meldingen en vergunningen voor brandveilig gebruik is het wettelijk kader afdoende. De wet maakt op basis van risico's onderscheid in melding- of vergunningplicht. De Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid adviseert OZHZ in het geval van complexe zaken.

⁴ BRIKS staat voor bouw, reclame, inrit, kap en sloop

3.5 Uitvoeringskaders Toezicht en Handhaving overig

Integrale Wabo-brede aanpak

Los van de integrale aanpak op basis van het RUN Wabo-breed is de rode draad voor alle toezichthouders van OZHZ: de Wabo-brede blik. Juist bij enkelvoudige taken is dit van belang. Door goede interne en externe afstemming en onderlinge signaalfunctie wordt bijgedragen aan de integraliteit en effectiviteit. Dit sluit aan op het doel van de Wabo te zorgen voor een betere dienstverlening door de overheid aan burgers en bedrijven op het terrein van bouwen, ruimte en milieu.

Toezicht Bouwfase

Uitvoeringskader voor het toezicht tijdens de oprichtingsfase van een gebouw of bouwwerk is het beleidskader Vernieuwend Toezicht. Dit beleid wordt sinds 2010 toegepast voor de gemeenten die het Wabo-brede takenpakket bij OZHZ hebben bevestigd⁵. Gezien de toekomstige ontwikkelingen (Wet kwaliteitsborging voor het bouwen), waarbij het toetsen en toezicht op bouwplannen gefaseerd aan de markt zelf wordt overgedragen, blijft dit beleid hiervoor ongewijzigd van toepassing.

Het beleidskader Vernieuwend Toezicht in het kort:

- De risico's van de 'omgevingsactiviteiten' zijn integraal benaderd.
- Per activiteit en per levensfase is aan de hand van een integraal afwegingsmodel (DBC-model)⁶ een risicoprofiel opgesteld.
- De risicoafweging leidt tot een integrale prioriteitsvolgorde van de activiteiten die in of vanuit een inrichting, gebouw of bouwwerk worden uitgevoerd.
- De prioriteiten zijn vertaald naar geïntegreerde controles per activiteit. Controles bouwfase zijn inclusief RO en indien het aan de orde is wordt aandacht besteed aan milieu en brandveilig gebruik.
- Voor de bouwfase geldt dat bouwplannen, met een risicoscore van hoger dan 2.6, worden gecontroleerd op de uitvoering van het bouwplan. Bij bouwplannen met een laag risico vindt geen toezicht tijdens de bouw plaats.
- Controle vindt plaats conform het toezichtprotocol. Dat betekent dat per gebouwtype is vastgelegd op welke toetsmomenten welke controleaspecten de aandacht krijgen en wat de diepgang van deze controle is.

Het vastgestelde beleid betekent dat bij bouwplannen met een risicoscore van 2.6 of lager geen toezicht tijdens de bouw plaatsvindt. Voorbeelden hiervan zijn:

- het bouwen van grondgebonden woningen, ongeacht het aantal woningen per bouwplan
- het verbouwen of renoveren van woningen
- het bouwen van serre of dakopbouw
- het plaatsen van kleine windmolens
- het plaatsen van reclame

Het risicogerichte beleidskader Vernieuwend Toezicht sluit voor het toezicht op het Bouwbesluit overigens aan op de Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb). Na invoering van de Wkb blijft de

⁵ Voor de gebruiksfase is het beleidskader Vernieuwend Toezicht niet meer van toepassing sinds de komst van het RUN Wabo-breed.

⁶ Het DBC-risicomodel is een systematiek waarbij de risico's worden beoordeeld aan de hand van het effect op bestuurlijke doelen. Dit model is ook de basis voor het RUN.

gemeente verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit, welstand, het bestemmingsplan en de omgevingsveiligheid. Binnen de Wkb valt alleen het voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit. De nieuwe wet zal in eerste instantie alleen voor gevolgklasse 1 gelden. Gevolgklasse 1 zijn de bouwwerken met het laagste risico voor gebruikers. Deze groep bouwwerken komt grotendeels overeen met de bouwplannen met een risicoscore van 2.6 of lager. Hierbij vindt op basis van het beleidskader Vernieuwend Toezicht geen toezicht tijdens de bouw plaats.

Toezicht sloopfase en verwijdering van asbest

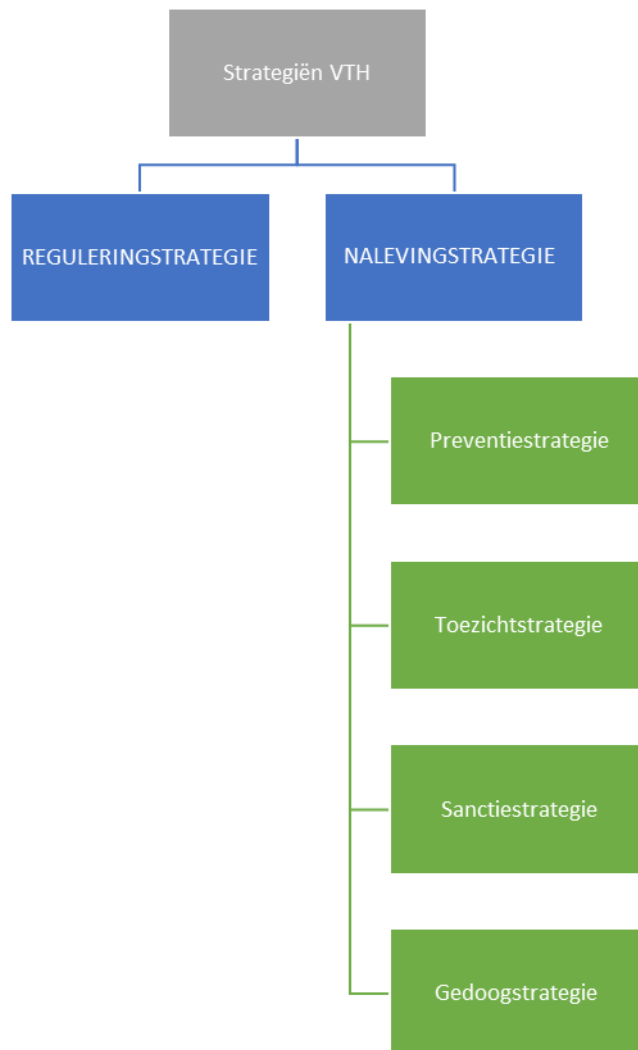
De controlefrequentie van toezicht op sloop is afgestemd op het risico. Het hoogste risico ligt bij de combinatie van bouwkundige sloop en asbestverwijdering. Controle op deze sloopplannen krijgt prioriteit. Ook toezicht op asbestverwijderingsplannen waarbij geen bouwkundige sloop plaatsvindt, krijgen aandacht. Het laagste risico en daarmee de laagste controlefrequentie geldt voor asbestverwijdering in het kader van mutatieonderhoud van sociale woningbouw. De vertaling vindt plaats in de jaarprogramma's per opdrachtgever. Voor de uitvoering van toezicht sloopfase vindt afstemming met de gemeente plaats m.b.t. monumenten/beschermd stadsgezicht en RO. Voor het toezicht op asbestverwijdering geldt de ketenaanpak op grond van het Handboek ketentoezicht asbest en bouw- en sloopafval Zuid-Holland Zuid.

4 VTH-Strategieën

4.1 Algemeen

OZHZ hanteert voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving de door de opdrachtgevers vastgestelde strategieën. In hoofdstuk 3 zijn de uitvoeringskaders beschreven, waarin de beleidskeuzes zijn vastgelegd op basis van risicoanalyse en prioriteitstelling. Dit hoofdstuk beschrijft op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze VTH-strategieën zijn onderdeel van het operationele beleidskader.

De strategieën voor de wettelijke VTH-taken worden onderverdeeld in een reguleringstrategie, voor vergunningverlening en toetsing, en een nalevingstrategie voor de taken toezicht en handhaving. De reguleringstrategie geeft de uitgangspunten die gelden voor regulering. De nalevingstrategie beschrijft de strategieën die OZHZ hanteert om naleving van regels door bedrijven, instellingen en burgers te bereiken.



4.2 Reguleringstrategie

Speerpunten van de Reguleringstrategie zijn de kwaliteit en doorlooptijd van de producten.

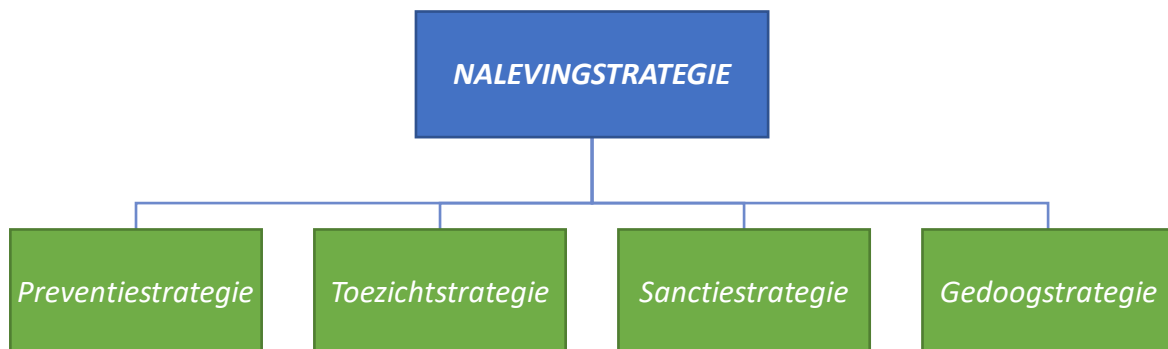
De Reguleringstrategie beschrijft de basisprincipes die worden gehanteerd bij het verlenen van vergunningen, opstellen van maatwerk en beoordelen van meldingen. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- Bedrijven, instellingen en burgers zijn in eerste aanleg zelf verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige aanvragen en meldingen.
- Vergunningen en besluiten voldoen aan de eisen van de wet- en regelgeving en zijn afgestemd op landelijke standaarden. Ze zijn van zodanige kwaliteit dat ze de toets bij de rechter kunnen doorstaan.
- Vergunning- en maatwerkvoorschriften zijn helder, uitvoerbaar en handhaafbaar.
- Bij het milieudeel van de omgevingsvergunning zijn de Beste Beschikbare Technieken (BBT) het uitgangspunt.
- Bij de taakuitvoering gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.
- Conform het RUN Wabo-milieu wordt bij vergunningplichtige bedrijven ten minste eens per 10 jaar beoordeeld of revisie dan wel actualisatie van de omgevingsvergunning noodzakelijk is. Als een actualisatie noodzakelijk is en betrekking heeft op de onderwerpen 'veiligheid' en 'gezondheid', wordt deze uiterlijk in het eerstvolgende kalenderjaar uitgevoerd. Daarnaast zal eenmaal in de drie jaar een algehele bedrijfsinventarisatie worden uitgevoerd. Een kloppend bedrijvenbestand is een noodzakelijke voorwaarde voor adequate regulering en toezicht op naleving.

4.3 Nalevingstrategie

*Het uitgangspunt van de Nalevingstrategie:
Burgers, bedrijven en instellingen zijn in eerste aanleg
zelf verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving.
De rol van de overheid is om dit te stimuleren, controleren en zo nodig handhaven.*

Het totaal aan strategieën dat gericht is op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving wordt de nalevingstrategie genoemd. In hoeverre gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt door een groot aantal factoren bepaald. Dit varieert van kennis en acceptatie van regels tot de inschatting van de kans op controle en sancties. De naleving van de regels is van groot belang. Vooral daar waar niet naleving loont (zoals bij financieel gewin), blijkt naleving niet vanzelf te gaan. Controle op naleving is noodzakelijk en moet met een intensiteit en in een vorm uitgevoerd worden die past bij de betekenis van de regel. De nalevingstrategie beschrijft het kader waarmee een specifieke aanpak per taakveld, branche, doelgroep of thema wordt ontwikkeld.



De nalevingstrategie bestaat uit de volgende onderdelen, die ook in combinatie kunnen worden ingezet:

➤ **Preventiestrategie**

Deze strategie is erop gericht te voorkomen dat overtredingen (hernieuwd) ontstaan. Door vooraf een analyse te maken van de oorzaken van de mogelijke overtredingen in een branche kan gericht worden ingezet op het voorkomen van overtredingen door gedragsverandering. Dit is een effectieve wijze om de toezichtdruk te verminderen en het spontane naleefgedrag te bevorderen. Er zijn verschillende preventieve instrumenten. Uit een gerichte analyse moet blijken welk instrument of mix van instrumenten in een bepaalde situatie het meest geëigend is. Voorbeelden zijn instrumenten op het gebied van communicatie, voorlichting, meting van veiligheidscultuur of beloning.

➤ **Toezichtstrategie**

De toezichtstrategie is gericht op het verkrijgen van inzicht in de mate van naleving. De strategie beschrijft de wijze waarop het toezicht op naleving wordt uitgevoerd. De verschillende vormen van toezicht worden beschreven, zoals preventief routinematig toezicht, projectmatig toezicht, administratief toezicht en reactief ad-hoc toezicht.

➤ **Sanctiestrategie**

De sanctiestrategie beschrijft de aanpak voor bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij geconstateerde overtredingen. De Landelijke handhavingstrategie is hiervoor de basis. Op basis van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder wordt informerend, waarschuwend of bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijk opgetreden.

➤ **Gedoogstrategie**

Slechts in uitzonderlijke situaties wordt afgezien van handhavend optreden. In de gedoogstrategie wordt conform het landelijk geldende beleidskader omschreven in welke situaties en onder welke condities sanctionering van overtreeders achterwege kan blijven.

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Het is wel aannemelijk dat preventieve instrumenten meer zullen (kunnen) domineren bij welwillend gedrag en toezicht en sanctie meer bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Dat laat onverlet dat preventieve instrumenten ook bij calculerend gedrag kunnen bijdragen aan een beter naleefgedrag.

4.4 Preventiestrategie

Het doel van de preventiestrategie is het voorkomen van (hernieuwde) overtredingen en het bevorderen van spontane naleving

De preventiestrategie is, net als de hele nalevingstrategie, gericht op het bevorderen van naleving, maar dan specifiek op het voorkomen van overtredingen en het stimuleren van bedrijven, instellingen en burgers om zich langdurig aan de regels te houden. Dit past geheel in de gedachte van de Omgevingswet, waarbij toezichthouders steeds meer specialist in naleving worden in plaats van sec controleur van de regels.

De gedragscomponent is belangrijk bij het bevorderen van naleving. De laatste jaren levert kennis vanuit de gedragswetenschappen een steeds belangrijker bijdrage aan de effectiviteit van de handhaving. Door vooraf een analyse te maken van de oorzaken van mogelijke overtredingen kan gericht worden ingezet op het voorkomen van overtredingen.

De preventiestrategie biedt een kapstok voor specifieke aanpak van branches, denk aan Generiek Toezicht en specifieke aanpak van aandachtvragende bedrijven. Een doelgroepanalyse geeft zicht op het nalevings- en overtredingsgedrag en vormt de basis voor de keuze van nalevingsbevorderende instrumenten.

Inzicht in nalevings- en overtredingsgedrag

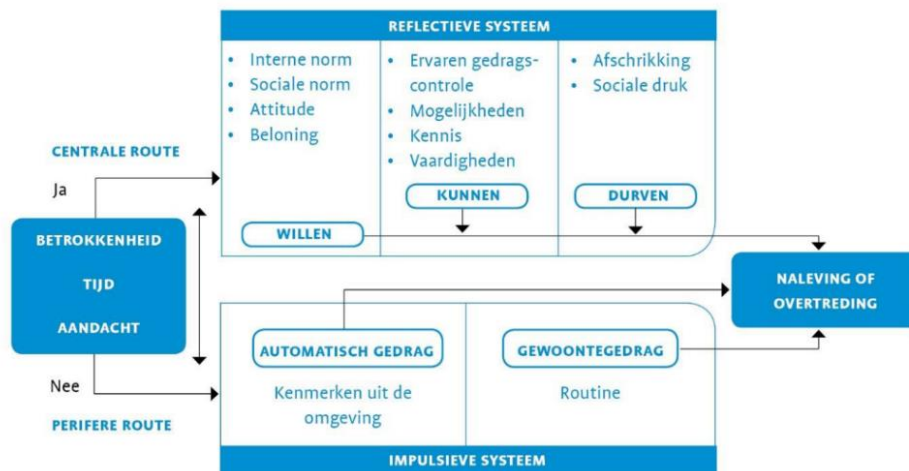
Om inzicht te krijgen in de redenen waarom de regels worden overtreden, is als basis de systematiek van de 'Tafel van Elf' (T11)⁷ beschikbaar. De Tafel van Elf is in de jaren '90 ontwikkeld om de sterke en zwakke kanten van naleving en handhaving in kaart te brengen. Het model is gebaseerd op gedragswetenschappelijk onderzoek en ondersteunt de handhaver om er achter te komen waarom de doelgroep een regel wel of niet naleeft.

De elf dimensies voor naleving van wetgeving zijn ondergebracht in twee groepen.

Dimensies van spontane naleving	Handhavingdimensies
1. kennis van regels	6. meldingskans
2. kosten en baten	7. controlekans
3. mate van acceptatie	8. detectiekans
4. normgetrouwheid doelgroep	9. selectiviteit
5. niet-overheidscontrole	10. sanctiekans
	11. sanctie-ernst

⁷ Bron 'De Tafel van Elf – een veelzijdig instrument', uitgave van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV).

De Tafel van Elf is grotendeels gebaseerd op beredeneerd gedrag (rationeel). Vanuit de gedragswetenschappen is bekend dat gedrag niet alleen gestuurd wordt door beredeneerde, weloverwogen keuzes, maar ook door automatische, intuïtieve oordelen. Dit geldt ook voor nalevings- of overtredingsgedrag. Bij het in kaart brengen van motieven voor naleving of overtreding is het dus van belang om naast de beredeneerde, weloverwogen motieven ook de onbewuste, automatische, intuïtieve motieven in kaart te brengen. In het zogenaamde duale model voor naleving en overtreding worden deze bewuste en onbewuste motieven voor regelnaleving en –overtreding in kaart gebracht. Zie onderstaand schema.



Figuur 4: Het duale model voor bewuste en onbewuste naleving en overtreding

Het CCV ontwikkelde op basis van dit duale model het InterventieKompas⁸, dat de opvolger is van de Tafel van Elf. Het Interventiekompas is een digitaal instrument dat naast rationeel gedrag ook een kijk biedt op onbewust gedrag. In een aantal stappen kan hiermee worden geanalyseerd waarom een bepaalde groep zich niet aan de regels houdt. Het InterventieKompas onderzoekt welke gedragsmechanismen een rol spelen bij de regelovertrading. Het gedrag verschilt per (sub)doelgroep, denk aan burgers, zorginstellingen of horecaondernemers. Tot slot geeft het instrument voorbeelden van (gedrags)interventies die kunnen worden gebruikt voor een passende aanpak⁹.

⁸ Het InterventieKompas is een digitaal product van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) 2016. Zie <https://interventiekompas.nl/#/>

⁹ Uitgebreide uitleg over het Interventiekompas zie https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Naleving_toezicht_en_handhaving/flyer-interventiekompas-a5.pdf

Uit onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische zaken blijkt dat bedrijven zich rationeler gedragen dan individuen, maar wel gevoelig zijn voor dezelfde invloeden als individuen¹⁰. Uit dit onderzoek blijkt dat bedrijven de volgende motieven hebben tot al dan niet naleven van de regelgeving:

- Er bestaat beperkt begrip van de regels en beperkte kennis van de risico's die een bedrijf loopt.
- Bedrijven maken niet enkel een monetaire kosten-batenanalyse bij de beslissing tot al dan niet naleven, maar betrekken ook non-monetaire kosten zoals imagoschade in hun overwegingen.
- Bedrijven lijken gevoelig te zijn voor de sociale norm en vergelijkingen met concurrenten.

Het is belangrijk om de daadwerkelijke reden van mogelijke niet naleving te achterhalen. Hoe concreter de beschrijving van de doelgroep en het gewenste gedrag, hoe helderder het beeld wordt van de motieven en de passende strategieën.

Nalevingsbevorderende instrumenten

Als de motieven voor naleving of overtreding bekend zijn, is de volgende stap om (een mix van) bijpassende nalevingsbevorderende instrumenten te kiezen. Het Interventiekompas geeft naast inzicht in het gedrag van de doelgroep ook handvatten voor een effectieve aanpak. Het bevat de nodige praktijkvoorbeelden, toegesneden op de geanalyseerde situatie.

Instrumenten voor het bevorderen van naleving worden onderscheiden in klassieke instrumenten (toezicht en handhaving) en minder traditionele instrumenten zoals communicatie, voorlichting, stimuleren en belonen. De inzet van de klassieke instrumenten wordt beschreven in de toezichtstrategie en de sanctiestrategie.

Hieronder volgt een niet limitatieve opsomming van preventieve instrumenten, met als doel het vergroten van de acceptatie van de regelgeving, het faciliteren van de uitvoering of het stimuleren van gewenst gedrag. Natuurlijk kunnen andere problemen om nieuwe, hier niet beschreven oplossingen vragen.

- Nalevingscommunicatie¹¹
- Voorlichting om kenbaarheid en duidelijkheid van de regels te vergroten, zoals bijvoorbeeld het geven van voorlichtingsbijeenkomsten
- Communicatie gericht op bewustwording of overtuiging
- Publiciteit, zoals communicatie over handavingsresultaten
- Afspraken met branchepartijen over zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid
- Beoordelen van de veiligheidscultuur bij een bedrijf
- Beïnvloeden van belangrijke actoren voor de doelgroep (klanten, leveranciers, branchevereniging, verzekeraars)
- Informatie-uitwisseling met certificerende instanties

¹⁰ Zie het Rapport gedragsbeïnvloeding bij bedrijven (2016, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken). Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/01/11/rapport-gedragsbeinvloeding-bij-bedrijven>

en de uitgave van het CCV 'Invloeden op regel naleving door bedrijven' 2007.

¹¹ Zie de uitgave 'Nalevingscommunicatie, Hoe bevorderen we dat mensen zich aan de regels houden?' van de Inspectieraad

- Beïnvloeding van onbewust gedrag door toepassen van nudges (psychologische gedragsinterventies, letterlijk 'duwtje in de rug')¹²

Daarnaast heeft goede ruimtelijke inpassing van activiteiten ook een belangrijke preventieve werking.

Deze preventiestrategie is de leidraad voor specifieke aanpak van branches, denk aan Generiek Toezicht en specifieke aanpak van aandachtvragende bedrijven. Een analyse van de doelgroep / het bedrijf geeft zicht op het nalevings- en overtredingsgedrag en vormt de basis voor de keuze van nalevingsbevorderende instrumenten.

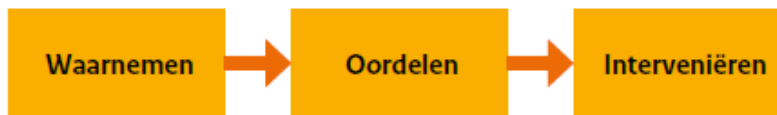
¹² Publicatie 'Nudging wint terrein onder gemeenten', VNG Magazine (2015).

www.vngmagazine.nl/nudging

4.5 Toezichtstrategie

Vertrouwen is belangrijk en daar is inzicht via toezicht voor nodig

Toezicht houdt in dat gecontroleerd wordt of wet- en regelgeving wordt nageleefd. Op basis van de geldende regels houdt OZHZ namens de gemeenten toezicht op de naleving. Ook bij de inzet van toezichtinstrumenten geldt dat inzicht in de redenen van niet-naleving van belang zijn. Zie hiervoor §4.4. De Toezichtstrategie geeft aan welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat daarbij de basiswerkwijze is. Het toezicht- en handhavingsproces is te verdelen in de volgende drie stappen:



1. Waarnemen: het verzamelen van informatie door onder andere het uitoefenen van toezicht. Soorten waarnemingen zijn het toetsen van de fysieke wereld, het analyseren van de gedocumenteerde wereld, bulktoetsing van registraties en het interview.
2. Oordelen: het toetsen van waarnemingen aan de norm, vastgelegd in wet- en regelgeving.
3. Intervenieren: bij passend optreden bij iedere overtreding (zie de Sanctiestrategie, beschreven in de volgende paragraaf)

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. Bij toezicht kan onderscheid gemaakt worden tussen preventief en repressief toezicht.

Preventieve controles

Dit zijn controles die op basis van de risicomethodiek in de diverse plannings worden opgenomen. Dit houdt in, dat voor dergelijke controles keuzes zijn gemaakt en voor periodieke inspecties een controlefrequentie is bepaald. Het kenmerk van een preventieve controle is het planmatige karakter. Onder preventieve controles vallen bijvoorbeeld de controles in bouw- en sloopfase, reguliere integrale controles, periodieke milieucontroles en administratieve controles.

Repressieve controles

Deze kenmerken zich door een specifieke aanleiding zoals signalen, klachten, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles).

Bij zowel preventieve als repressieve controles kunnen diverse toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten worden ingezet. Voorbeelden van instrumenten zijn fysieke controles, quick scan, systeemtoezicht, monsternamen, metingen en gebiedsgerichte controles.

Naast genoemd onderscheid kan ook worden gesproken over:

Projectmatig toezicht

Toezicht kan projectmatig worden uitgevoerd uit het oogpunt van efficiency. Dit kan betrekking hebben op een branche, bepaalde wetgeving of een bepaald thema. In dat geval wordt gewerkt volgens een opgesteld projectplan. De projecten in het kader van Generiek Toezicht zijn projectmatig, risico- en informatiegestuurd en outcomegericht. Veelal heeft het de verschijningsvorm van een themacontrole.

Administratief toezicht

Administratief toezicht is het inspecteren van administratieve processen en meet- en registratieplicht op basis van wet- en regelgeving ten aanzien van de afvoer van (gevaarlijk) afval, emissierapportages over lucht, bodem, water, geluid en energiebeheer, veiligheidsrapportages, keuringsrapportages, bedrijfsmilieuplannen en andere (verplichte) uitvoeringsrapportages.

Toezicht op het bereiken van milieukwaliteitsnormen

Het toezicht op het bereiken van milieukwaliteitsnormen voor stoffen, trillingen, geluid of warmte wordt normaal gesproken uitgevoerd binnen preventieve of projectmatige controles. Daarnaast geldt het piepsysteem, dat wil zeggen dat controle plaats vindt n.a.v. klachten of meldingen.

Signaaltoezicht

Signaalcontroles, waarbij toezichthouders in een bepaalde mate voor een andere instantie controleren en de bevindingen doorgeven, bijvoorbeeld voor de BRIKS-taken maar ook in de samenwerking met ketenpartners als inspectie SZW en de veiligheidsregio

Ketentoezicht

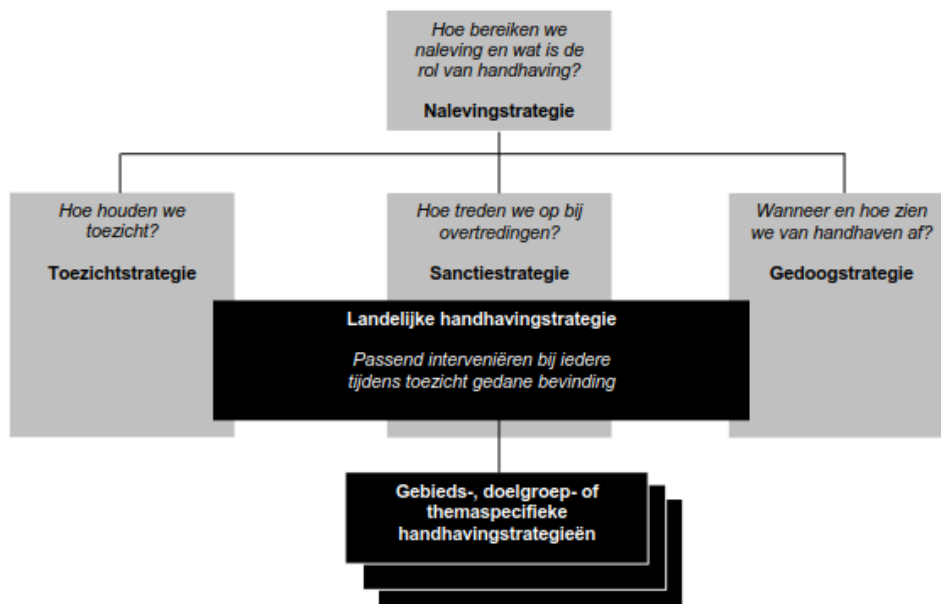
Ketentoezicht is het op elkaar afgestemde toezicht van één of meer toezichthoudende instanties op de naleving, de kwaliteit of de veiligheid van een handeling of zaak, dat zich uitstrekt tot alle partijen die achtereenvolgens betrokken zijn bij deze handeling of zaak. Ketentoezicht richt zich op processen waar verschillende organisaties als schakels in een keten bij betrokken zijn. Ketentoezicht krijgt in de praktijk vorm doordat de betrokken toezichthoudende instanties afspraken maken over de aanpak en deze vastleggen in vaste werkafspraken en/of een projectopzet. Op goederenstromen (afval, grond, asbest, dierlijke vetten, enzovoort) wordt ketentoezicht verricht op regionale of bovenregionale schaal. Toezichtbevindingen of klachten ten aanzien van individuele bedrijven kunnen aanleiding zijn om een ketenonderzoek op te starten.

4.6 Sanctiestrategie

Na constatering van overtredingen volgt een passende interventie op basis van de Landelijke handhavingstrategie

De sanctiestrategie beschrijft de aanpak voor bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij geconstateerde overtredingen. Het landelijk kader hiervoor ligt vast in de Landelijke handhavingstrategie (LHS)¹³. De LHS is door alle gemeenten in Zuid-Holland Zuid vastgesteld.

De Landelijke handhavingstrategie heeft als doel dat overheden interveniëren op een wijze die passend is bij iedere bevinding. Dat wil zeggen dat zij weloverwogen kiezen - afhankelijk van de situatie - voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden. Op basis van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder wordt informerend, waarschuwend of bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijk opgetreden. In vergelijkbare situaties worden vergelijkbare keuzes gemaakt en interventies op vergelijkbare wijze gekozen en toegepast.



Figuur 5: Schematische weergave Landelijke handhavingstrategie

¹³ Het document van de Landelijke handhavingstrategie is hier te vinden:
<http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/>

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties. Intervenieren kan ook tijdens het toezicht plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren. Daarnaast erkent de Landelijke handhavingstrategie dat er omstandigheden kunnen zijn om tijdelijk van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien, ofwel te gedogen (zie de gedoogstrategie in de volgende paragraaf). Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet. Figuur 5 maakt, naast het bovenstaande, duidelijk dat er specifieke strategieën onder de Landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor doelgroepen (zoals BRZO-bedrijven), gebieden of speciale thema's (zoals energiebesparing). Indien een met de Landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd.

Samenvatting van de aanpak conform de LHS

Met de LHS wordt d.m.v. het doorlopen van de volgende stappen een passende interventie bij iedere overtreding bepaald.

Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

Aan de hand van het gedrag van de overtreder en de (mogelijke gevolgen) van de overtreding wordt de uitgangspositie in de interventiematrix bepaald (zie figuur 6). Bij verzachtende argumenten (zoals legalisatie) wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten (waaronder recidive) is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

Onderstaande aspecten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven.

- Verkregen financieel voordeel
- Status verdachte / voorbeeldfunctie
- Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect
- Combinatie met andere relevante delicten
- Medewerking van deskundige derden
- Normbevestiging
- Waarheidsvinding

Stap 3 – Bepalen of overleg met politie en OM noodzakelijk is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht nodig is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht.

Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met intervenieren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft.

Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:

Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4

Van belang 3

Beperkt 2

Vrijwel nihil 1

<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>

A

Goedwillend:

- Onbedoeld
- Proactief

B

Moet kunnen:

- Onverschillig

C

Calculerend:

- Bewust belemmerend en/of risico nemend

D

Bewust en structureel / Crimineel:

- Fraude
- Oplichting
- Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Figuur 6: De interventiematrix

Aanpak eigen organisatie en andere bestuursorganen

De status van de overtreder en het feit of diegene een voorbeeldfunctie heeft, geldt als verzwarend aspect in de LHS. Het gaat bijvoorbeeld om een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.

De LHS-matrix maakt het, afhankelijk van de ernst van de overtreding, mogelijk te starten met een bestuurlijk gesprek als interventie bij de aanpak van de eigen organisatie en andere bestuursorganen.

4.7 Gedoogstrategie

*Voorop staat dat het handhavingsprincipe geldig is:
Bij constatering van overtredingen wordt in principe handhavend opgetreden.*

*Gedogen is slechts mogelijk als wordt voldaan aan de criteria
genoemd in het landelijk beleidskader gedogen.*

Gedogen kan alleen in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar zijn. De afweging die de wetgever heeft gemaakt, mag niet op uitvoerend en handhavend niveau worden overgedaan. Gewaarborgd moet zijn dat van de bevoegdheid tot gedogen een terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik wordt gemaakt. In het landelijk beleidskader gedogen worden dan ook uitdrukkelijk grenzen gesteld aan gedogen.

Onder gedogen wordt verstaan: de met handhaving belaste overheidsinstantie treedt na constatering van de overtreding niet (of nog niet) handhavend op. Constatering van de overtreding vloeit daarbij voort uit de toezichthoudende taken van de overheidsinstantie. Benadrukt wordt dat het, volgens deze definitie, noodzakelijk is dat een overtreding wordt geconstateerd alvorens kan worden gesproken van gedogen. Het niet constateren van overtredingen valt niet onder de definitie van gedogen.

OZHZ volgt het gedoogbeleid zoals geformuleerd in het kabinetsstandpunt Gedogen in Nederland (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 085). Hieronder volgt een samenvatting van het landelijk beleidskader gedogen.

Kort samengevat geldt dat gedogen slechts in de volgende mate aanvaardbaar is:

- a. slechts in uitzonderingsgevallen**
- b. mits tevens beperkt in omvang en/of tijd**

Voorts dient gedogen:

- c. expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden**
- d. aan controle te zijn onderworpen**

Nadere uitleg a. slechts in uitzonderingsgevallen:

- a.1 Als handhaving, bijvoorbeeld de uitoefening van bestuursdwang, tot overduidelijke onrechtvaardigheid zou leiden. Gedogen kan in deze situaties aanvaardbaar of zelfs geboden zijn, mits de andere betrokken belangen door het gedogen niet onevenredig worden geschaad. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in overmachtsituaties en soms ook in overgangssituaties, bijvoorbeeld bij de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving.
- a.2 Als het achterliggende belang evident beter is gediend met gedogen. Met afspraken over de termijn waarbinnen en de wijze waarop naleving zal plaatsvinden, kan soms meer worden bereikt ten behoeve van het door de wettelijke norm te beschermen belang dan met strikte handhaving. Dergelijke afspraken kunnen inhouden dat een deel van de normovertredingen (tijdelijk) zal worden gedoogd onder de voorwaarde dat op een bij de gedoogtoestemming bepaalde termijn volledige naleving wordt bereikt.

- a.3 Als een zwaarder wegend belang gedogen rechtvaardigt. Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Als bijvoorbeeld van overheidswege inlichtingen of toezeggingen zijn verstrekt, die bij betrokkene de verwachting wekten dat niet zou worden gehandhaafd, kan onder omstandigheden het vertrouwensbeginsel zwaarder wegen dan het belang dat met handhaving is gediend.

Nadere uitleg b. mits beperkt in omvang en/of tijd

Gedogen moet zoveel mogelijk in omvang en/of tijd worden beperkt. Indien zich één van de onder a. omschreven uitzonderingsgevallen voordoet, is dit gedogen uiteraard slechts aanvaardbaar zolang en voor zover de betreffende uitzonderingssituatie zich voordoet. Doet de uitzonderingssituatie zich niet meer voor dan moet alsnog tot handhaving worden overgegaan.

Ook kan de noodzaak om te gedogen in bepaalde gevallen worden weggenomen door de gedoogde overtreding alsnog te legaliseren zoals via vergunningverlening, het verlenen van ontheffing of door aanpassing van de regelgeving indien daar aanleiding toe bestaat. Waar (tijdelijk) legalisering van de overtreding mogelijk is verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen.

Nadere uitleg c. expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Elk gedoogbesluit dient door het bestuur, expliciet, schriftelijk en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Het gedoogbesluit dient uiteraard ook te voldoen aan de andere eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt, zoals de motiveringseisen. Alleen dan kan voor betrokkene(n) duidelijk zijn waar deze aan toe is/zijn en kunnen eventuele derdebelanghebbenden in staat worden gesteld daartegen rechtsmiddelen aan te wenden. Verder zal het gedoogbesluit volstrekt duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden, de termijn gedurende welke dat het geval zal zijn, en zo mogelijk voorwaarden moeten bevatten die aan het gedogen worden gesteld. Dit alles teneinde de afwijking van de wet zo beperkt mogelijk te houden.

Nadere uitleg d. aan controle onderworpen

Voor een geloofwaardig overheidshandelen is het van belang dat de gedogende instantie zelf controle uitoefent op de gedoogde activiteiten. Een actieve houding van de overheid is daarvoor vereist.

Regelmatig moet worden gecontroleerd of de overwegingen die hebben geleid tot de beslissing af te zien van handhaving, nog actueel zijn. Indien aan de gedoogbeslissing voorwaarden zijn verbonden, dient te worden gecontroleerd of deze worden nageleefd. Zo niet, dan moet onmiddellijk tot handhaving worden overgegaan.



BIJLAGE 1 Nota RUN 2018-2022

Nota RUN beschrijft het uitvoeringskader voor Wabo-milieutaken en Wabo-brede taken in Zuid-Holland Zuid.