

Vaststelling Uitvoerings- en handhavingsstrategie Drenthe 2023-2027

Gedeputeerde Staten van Drenthe;

gelet op artikel 13.5, leden 1 en 2 van het Omgevingsbesluit;

overwegende dat:

1. het noodzakelijk is dat Gedeputeerde Staten een handhavingsstrategie vaststellen in het kader van de Omgevingswet;
2. we er in Drenthe voor hebben gekozen om met de provincie en alle Drentse gemeenten één uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie (U&H-strategie) te maken voor de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUDD);
3. door het vaststellen van één uniform strategisch kader voor de uitvoering van de aan de RUDD opgedragen taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) efficiënter kan worden gewerkt. Hierdoor ontstaat voor alle burgers en bedrijven in de provincie een gelijk speelveld;
4. dat de uniforme U&H-strategie Drenthe 2023-2027 voldoet aan de eisen gesteld in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit;

BESLUITEN:

1. de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie Drenthe 2023-2027 vast te stellen en te bepalen dat:
 1. bij strijdigheid tussen de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie en Goed Geregeld!, de eerstgenoemde voorgaat, en
 2. dat overal waar in de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie 'LHS' staat 'LHSO' moet worden gelezen.
 - 3.

U&H-Strategie Drenthe

De Uitvoering & Handhavingstrategie voor de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving die de gemeenten en de provincie Drenthe hebben overgedragen aan de RUD Drenthe voor de jaren 2023-2027.

SAMENVATTING

Het opstellen van deze U&H-strategie Drenthe komt voort vanuit een wettelijke verplichting. Met de komst van de omgevingsdiensten is het van belang dat deze diensten kunnen werken volgens uniform beleid binnen het werkgebied. Dit bevordert de effectiviteit van de omgevingsdiensten.

Door het vaststellen van deze U&H-strategie leggen we de uitvoering van de werkzaamheden van de RUD-Drenthe vast in beleid. Hanteren alle deelnemers dezelfde uitgangspunten en doelstellingen en formaliseren ook het risicogericht toezicht als werkwijze bij de gemeentelijke bedrijven.

Daarnaast is duidelijk in één beleidsdocument vastgelegd dat alle deelnemers de Landelijke Handhavingstrategie hanteren om te sanctioneren bij overtredingen van wet- en regelgeving.

Verder is kort de beleidscyclus (Big-Eight) beschreven en de positie die de U&H-strategie heeft binnen deze cyclus. Ook de samenhang met andere verplichte beleidsdocumenten zoals het jaarplan en jaarverslag zijn benoemd.

Parallel aan de totstandkoming van deze U&H-strategie lopen veel andere trajecten die zijn voortgekomen uit de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling RUD Drenthe. Een voorbeeld hiervan is de herziening van de Drentse Maat. Verder is de Omgevingswet op komst die een heel andere manier van werken vraagt. Daarom is op dit moment ervoor gekozen om de huidige werkwijze weer te geven en niet alle lopende zaken en ontwikkelingen in dit document mee te nemen.

De speerpunten voor de komende jaren zijn:

1. het versterken van het risicogestuurd werken;
2. het doorontwikkelen van het informatiegestuurd werken;
3. versterken van het ketentoezicht;
4. stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid;
5. en het aanpakken van ondermijning.

Voor de diverse taken vanuit uitvoering en handhaving zijn doelstellingen geformuleerd die we de komende jaren willen bereiken. Deze zijn ook vertaald naar indicatoren zodat we kunnen meten in hoeverre de doelstellingen bereikt zijn of eventueel bijstelling nodig is.

1 Inleiding

Voor u ligt de eerste uitvoerings- en handhavingsstrategie (hierna: U&H-strategie) van alle Drentse gemeenten en de provincie Drenthe. Deze U&H-strategie gaat over de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die gemeenten en Provincie verplicht en facultatief hebben overgedragen aan de omgevingsdienst Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD Drenthe).

1.1 Aanleiding en achtergrond

Door de inwerkingtreding van het besluit VTH (hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht, Bor 1 juli 2017) rust er op de bevoegde gezagen een wettelijke verplichting om een uniforme U&H-strategie vast te stellen. Deze bepaling wordt vervangen en komt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet terug in het artikel 13.5, lid 2 van het Omgevingsbesluit.

Artikel 13.5, lid 2 en houdt in:

‘De bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst stellen gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie vast voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid. ‘Artikel 13.12, lid 1 beschrijft de basistaken1).

1) De basistaken zijn de milieutaken van gemeenten met een bovenlokale dimensie die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, taken die zeer complex zijn en provinciale milieutaken.

Drentse gemeenten en provincie Drenthe moeten dus voor het werkgebied van de RUD Drenthe overeenstemming bereiken op het vlak van uitvoering en handhaving (en het daaruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma).

Drentse gemeenten en provincie Drenthe hebben naast de verplichte basistaken ook andere uitvoeringstaken op het gebied van milieu ondergebracht bij de RUD Drenthe. Het betreft hier het werkveld bodem en overige milieutaken (milieuadvisering). De U&H-strategie heeft betrekking op alle uitvoeringstaken die bij de RUD Drenthe zijn belegd.

Een professionele kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), dat is wat de samenleving van de overheid mag verwachten. Binnen het VTH-stelsel blijven provincies en gemeenten verantwoordelijk voor de VTH-taken. Zij zijn de bevoegde gezagen. De RUD Drenthe is belast en verantwoordelijk voor de uitvoering.

1.2 Totstandkoming, positionering en status U&H-strategie

Deze U&H-strategie is tot stand gekomen met inbreng van de twaalf Drentse gemeenten, de provincie Drenthe en de RUD Drenthe.

Vóórdat colleges en GS instemmen met de U&H-strategie, is deze U&H-strategie ter consultatie voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM).

Deze U&H-strategie is opgesteld op hoofdlijnen. Het betreft een groeidocument dat wordt doorontwikkeld. We sluiten zoveel mogelijk aan bij lopende opgaven. Deze U&H-strategie geeft aan welke uniforme doelen Drentse gemeenten en provincie zichzelf stellen bij de uitvoering en handhaving en welke strategieën de RUD Drenthe gebruikt om de doelen te bereiken.

De U&H-strategie is uniform voor de taken die uitgevoerd worden door de RUD Drenthe. Dit betekent dat de gemeenten en provincie eigen strategieën moeten vaststellen voor de taken die niet aan de omgevingsdienst zijn overgedragen. Het staat de gemeenten en provincie vrij om de uniforme strategieën ook van toepassing te verklaren op haar eigen taken.

Het belangrijkste onderdeel van deze U&H-strategie is kwaliteit. De deelnemers en RUD Drenthe hebben met elkaar inhoud gegeven aan dit begrip en de belangrijkste elementen benoemd.

1.3 Scope en looptijd

De scope van de U&H-strategie zijn de uitvoeringstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken die de gemeenten en de provincie Drenthe verplicht en facultatief hebben over-

gedragen aan de RUD Drenthe voor de jaren 2023-2027. De U&H-strategie heeft een doorlooptijd van vier jaar. Na twee jaar vindt een evaluatie plaats.

De vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken in het kader van het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) valt buiten de scope van deze U&H-strategie.

Voor de VTH-taken van BRZO-bedrijven zijn zes gespecialiseerde omgevingsdiensten aangewezen. Dit is wettelijk bepaald.

De omgevingsdienst Groningen (ODG) voert namens de provincie Drenthe de VTH-taken uit bij bedrijven die vallen onder BRZO en/of RIE-4. Dit zijn de meest risicovolle bedrijven waarvoor uitsluitend de provincie bevoegd gezag is.

2 Wettelijk kader en speerpunten

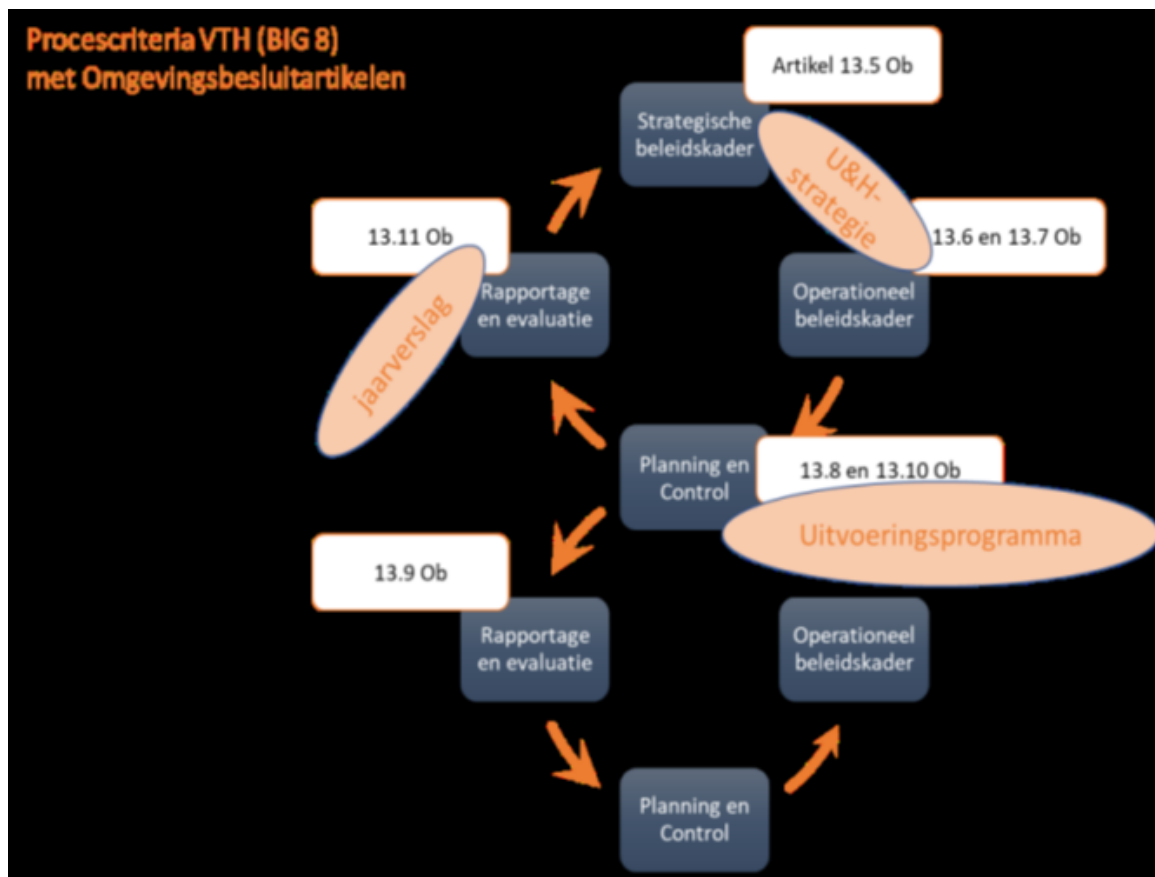
In het omgevingsrecht worden regels gesteld waar het bevoegd gezag zich aan moet houden bij het uitvoeren van de VTH-taken. De eisen aan de inrichting van processen zijn wettelijk vastgelegd. Dit wettelijk kader wordt in de volgende paragraaf beschreven, gevolgd door de uitgangspunten.

2.1 Wettelijk kader

De Omgevingswet vraagt van de overheid een integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Hiermee bewerkstelligen we een gelijk speelveld. Het transparant formuleren en uitvoeren van een uitvoerings- en handavingsstrategie is daarbij een belangrijke opgave. Landelijk zijn hiervoor kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met deze kwaliteitscriteria wordt de kwaliteit van de processen, de uitvoeringsorganisaties (gemeenten, provincies, omgevingsdiensten) en haar medewerkers geborgd.

Zowel in de huidige als in de nieuwe situatie (na inwerkingtreding van de Omgevingswet) zijn de zogenaamde procescriteria leidend voor de U&H-strategie. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus. Deze beleidscyclus staat bekend als de 'BIG EIGHT'-cyclus. Aan de hand van de 'BIG 8' zijn de volgende zeven stappen in het beleidsproces te onderscheiden:

Figuur 1: beleidscyclus



De U&H-strategie is onderdeel van de 'BIG 8'-beleidscyclus. Voorliggende U&H-strategie heeft betrekking op de bovenste cirkel en is richtinggevend voor de operationele cyclus (onderste cirkel). De wettelijke criteria hebben betrekking op sec de uitvoering van de VTH-taken.

Elke gemeente en provincie is verplicht om een of meerdere documenten vast te stellen waarin gemotiveerd aangegeven wordt aangegeven welke doelen de omgevingsdienst moet behalen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten door de omgevingsdienst daartoe uitgevoerd dienen te worden. In Drenthe hebben wij ervoor gekozen om drie documenten op te stellen:

1. U&H-strategie: hierin zijn de doelstellingen (wat we willen bereiken?) opgenomen en in de bijlagen zijn de strategieën uitgewerkt (hoe we dit willen bereiken?). Deze strategieën bestaat uit een aantal componenten: preventie, vergunningverlening, toezicht, sanctioneren en gedogen. Zij vormen de uitwerking op hoofdlijnen van de werkwijze en intensiteit van de werkzaamheden door de RUD Drenthe;
2. uitvoeringsprogramma: Jaarlijks vindt een uitwerking van deze U&H-strategie in een uitvoeringsprogramma plaats. In dit programma wordt benoemd welke VTH-instrumenten de RUD Drenthe concreet gaat inzetten en wat de formatieve en financiële gevolgen zijn. Eventuele aanscherping van ambities kan ook in dit uitvoeringsprogramma plaatsvinden;
3. jaarverslag: in het jaarverslag van de RUD Drenthe wordt jaarlijks verantwoording over de realisatie van de activiteiten afgelegd.

Elke Drentse gemeente en de provincie Drenthe heeft een verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vastgesteld.

Deze verordening geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht om regels te stellen aan de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Deze regels gelden ook voor de taken die de RUD Drenthe uitvoert. Dit betekent dat het minimum kwaliteitsniveau van de overgedragen taken is vastgesteld. Alle bevoegde gezagen hebben daarmee de verplichting om te voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.2 (en haar rechtsopvolgers). Tevens is in de verordening een verplichting opgenomen om doelen uit te werken op de volgende onderwerpen: uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën. Nadere uitwerking van deze doelen is terug te vinden in hoofdstuk 3.

2.1.1 Ontwikkelingen

Diverse ontwikkelingen hebben gevolgen voor de VTH-taken. Denk daarbij aan de wet VTH, de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en de inwerkingtreding van de Omgevingswet samen met de grote wijzigingen in de bodem-, geluid- en luchtwetgeving. Verder is er een toenemende aandacht voor nieuwe milieuthema's zoals de stikstofproblematiek, Zeer Zorgwekkende Stoffen, klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie.

2.1.2 Relatie met andere onderwerpen

Omgevingswet

Op basis van de huidige wetgeving is ieder bevoegd gezag verplicht een beleidskader op te stellen op het gebied van milieu. Onder de Omgevingswet is de omgevingsvisie het beleidskader op het gebied van milieu. De Omgevingswet schrijft voor dat iedere gemeente een omgevingsvisie vaststelt. De omgevingsvisie komt in de plaats van structuurvisies, verkeers- en vervoersplannen, delen van de natuurvisie en milieubeleidsplannen.

Gemeenten krijgen een overgangstermijn geboden voor het vaststellen van een omgevingsvisie. In de Invoeringswet is bepaald dat de huidige hoofdelementen van het gemeentelijk beleid tot die tijd van kracht blijven. Gedacht moet hierbij worden aan een milieubeleidsplan, een verkeers- en vervoersplan en de gemeentelijke structuurvisie.

Het gemeentelijke milieubeleid blijft dus van kracht in de vorm van het nieuwe instrument omgevingsvisie al dan niet uitgewerkt in een programma milieu. De doelstellingen die hierin opgenomen staan kunnen per bevoegd gezag verschillen en breder zijn dan de doelstellingen in de U&H-strategie.

De bevoegde gezagen dienen actief op zoek te gaan naar samenhang tussen doelen van verschillende (beleids)documenten.

Evaluatie GR RUD Drenthe

Herziening Drentse Maat (DM)

Een van de uitkomsten van de evaluatie GR-RUD Drenthe is dat de kengetallen die voor de DM-producten gelden in twee stappen geactualiseerd worden. In een eerste stap, die inmiddels doorgevoerd is, worden de kengetallen aangepast aan de hand van een Benchmark waarin de kengetallen van de RUD Drenthe vergeleken zijn met die van andere Omgevingsdiensten. Hiermee worden meer realistische kengetallen gebruikt. In een tweede stap werkt de RUD Drenthe zaakgericht per februari 2023 en worden de kengetallen eind 2023 geëvalueerd. In het Uitvoeringsprogramma wordt de U&H-strategie uitgewerkt. In dit programma wordt de inzet van de VTH-instrumenten concreet weergegeven met daarbij de formatieve en financiële gevolgen. Om die gevolgen in beeld te brengen wordt gebruik gemaakt van de kengetallen behorende bij de VTH-instrumenten."

2.2 Speerpunten

Deze paragraaf benoemt de speerpunten die gehanteerd worden bij de taakuitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. We willen hiermee voorkomen dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, burgers, natuur en milieu schaadt.

2.2.1 Risicogericht werken

De omgevingsdienst richt zich bij het uitvoeren van de taken op de grootste risico's. Dit betekent dat de activiteiten met de grootste risico's bij niet naleving de meeste aandacht krijgen. Om die risico's te kunnen inschatten is een risicoanalyse uitgevoerd.

Op basis van de risico's wordt bepaald hoe diepgaand de toetsing van meldingen en vergunningen dient plaats te vinden en welke vorm van toezicht hier het beste bij past. Deze benadering stelt ons in staat om onderbouwde adviezen te geven als er keuzes gemaakt moeten worden in het uitvoeringsniveau.

In 2019 is Risico Gericht Toezicht Milieu (RGT) ontwikkeld, een belangrijk resultaat was de risicomatrix. Deze risicomatrix is maatgevend geweest voor het programmatisch milieutoezicht. De risicomatrix is in 2020 herzien, getoetst aan de RIE (Richtlijn Industriële Emissies) en geborgd in het jaarprogramma en de werkprocessen van de RUD Drenthe. Risicogericht toezicht voor de vakgebieden toezicht asbest en toezicht bodem is in ontwikkeling. Hierbij hanteren we dezelfde systematiek. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op het uitvoeren van risicogericht toezicht.

Naast RGT werken we ook samen aan het vormgeven van risicogericht vergunnen (RGV). In 2021 is gestart met het project Risicostrategie vergunningverlening met als doel om vergunningverlening uniform, transparant en effectief uit te voeren. Hierbij wordt invulling gegeven aan rolopvatting, regionale prioriteiten, diepgang afhandeling van vergunningen en meldingen, en actualiteit van vergunningen.

Keuzes bij vergunningverlening worden gebaseerd op een risicobeoordeling op de impact van de leefomgeving. De uitkomsten van dit project worden in de loop van 2023 verwacht en uiteindelijk verwerkt in de vergunningenstrategie.

Dit doet niet af aan de integrale toetsing aan wet- en regelgeving en kwaliteit van toetsing op de minder risicovolle vergunningaanvragen.

Door te investeren in risicogericht werken wordt een betere informatiepositie opgebouwd. De beschikbare capaciteit en gelden worden optimaal benut, kortom we doen wat nodig is.

2.2.2 Informatiegestuurd werken

Binnen de RUD Drenthe worden al enkele jaren stappen gezet in het informatiegestuurd werken. Informatiegestuurd werken is een continu proces waarmee op gerichte wijze ruwe data wordt verzameld, geregistreerd en geanalyseerd. De daaruit verkregen informatie en kennis wordt in besluitvormingsprocessen toegepast om de prestaties van de organisatie te verbeteren.

Informatiegestuurd werken is nodig om bij te dragen aan het voorkomen en/of oplossen van (steeds complexer wordende) maatschappelijke vraagstukken op het gebied van veiligheid, volksgezondheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Deze manier van werken helpt ook om de schaarse capaciteit van mensen en middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten waar deze het meest nodig zijn of waar het risico voor de leefomgeving het grootst is.

Verder ondersteunt deze werkwijze ook het uitvoeren van de VTH-taken onder de Omgevingswet. Naast de informatie uit databases blijft de expertise en kennis van medewerkers en externe bronnen noodzakelijk om tot de juiste inzichten en keuzes te komen. De komende jaren gaan we de informatievoorziening verder ontwikkelen om de juiste sturingsinformatie op inhoudelijk, financieel en procesmatig niveau te kunnen opleveren.

2.2.3 Ketentoezicht

Inzicht en grip op ketens, zoals asbest-, grond-, meststromen en overige afvalstoffen is een van de redenen voor het oprichten van de omgevingsdiensten. Het uiteindelijke doel is om schadelijke effecten vanuit deze ketens op de leefomgeving te voorkomen en milieucriminaliteit in een vroegtijdig stadium te herkennen en op te treden. Om meer inzicht te krijgen in de ketens is het van belang om intensief samen te werken met handhavingpartners. Samen met het verder ontwikkelen van informatiegestuurd werken zorgt dit voor een goede informatiepositie om beter grip te krijgen in de keten en effectief op te treden.

2.2.4 Eigen verantwoordelijkheid

Het nemen van verantwoordelijkheid kan schade aan milieu en overlast in de omgeving voorkomen. De komende jaren willen we dan ook de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven stimuleren. Dit doen we onder andere door het geven van goede en passende voorlichting (gedragsbeïnvloeding) en maatwerk toe te passen bij inzet van handhaving. Het stimuleren van het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid is ook terug te vinden in de preventiestrategie.

2.2.5 Ondernijning

We willen niet dat burgers of bedrijven een vergunning of toestemming gebruiken om activiteiten uit te voeren met geld dat is verdiend via misdrijven. Ook willen we niet dat een vergunning (mede) wordt gebruikt voor het plegen van misdrijven. We toetsen daarom de integriteit van aanvragers. Als hier onaanvaardbare risico's uit komen maken we gebruik van onze bevoegdheden op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). We kunnen gerichte aanvullende voorschriften in de vergunning opnemen. Ook kunnen we een vergunning weigeren of intrekken. Natuurlijk doen we dat pas na een zorgvuldige en soms gezamenlijke afweging van het bevoegd gezag en de RUD Drenthe.

We zetten de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie actief in om ondernijnde activiteiten te voorkomen of te stoppen. Activiteiten die vallen onder ondernijnen gedogen we niet. We gaan ondernijning tegen door goed samen te werken (met onder meer het Openbaar Ministerie, andere overheden en ketenpartners) bij de uitvoering van de VTH-taken. We sturen op samenwerking, gezamenlijke prioriteiten en wisselen onderling informatie uit.

3 Visie en doelen U&H

Dit hoofdstuk geeft de visie op onze uitvoering. Op basis van de visie worden de doelen nader uitgewerkt. We baseren deze doelstellingen op de doelstelling van de Omgevingswet en de kwaliteitsdoelstellingen van de verordening (kwaliteit VTH).

3.1 Visie U&H-strategie

De missie en visie van de RUD Drenthe die hieronder zijn geformuleerd, zijn leidend voor de U&H-strategie. Het uitgangspunt voor deze U&H-strategie is dat de missie het fundament onder de organisatie is. De visie beschrijft de manier waarop we handen en voeten geven aan deze missie.

Missie

De RUD Drenthe heeft de volgende missie geformuleerd:

'De RUD Drenthe is de omgevingsdienst voor de inwoners en bedrijven van Drenthe. We hebben de milieukennis en kunde, zijn betrouwbaar, innovatie- en toekomstgericht. Samen met onze partners dragen we proactief en resultaatgericht bij aan een belangrijke taak: een schoon en veilig Drenthe. Nu én voor volgende generaties.'

Visie

De gezamenlijke visie van gemeenten en provincie voor de uitvoering van de taken die zijn overgedragen aan de RUD Drenthe is als volgt:

'De RUD Drenthe. Dé milieupartners die met trots en passie werkt aan een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving.'

Deze visie sluit aan bij de algemene doelstelling van de Omgevingswet.

3.2 Algemene doelstelling U&H

Het verlenen van vergunningen, het beoordelen van meldingen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels speelt een belangrijke rol om de doelstelling van de Omgevingswet te kunnen bereiken. Deze doelstelling staat verwoord in artikel 1.3 van deze Omgevingswet.

"Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur en
- b. het doelmatig beheeren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften."

Om de doelstelling van de Omgevingswet te kunnen bereiken is het belangrijk om een duidelijk beeld te hebben van wat wij in het licht van deze U&H-strategie onder de vetgedrukte termen verstaan.

3.2.1 Begrippenkader U&H-strategie

We hebben de termen van een definitie en doelstelling voorzien:

Onder 'veilige' verstaan we een fysieke leefomgeving waarin risico's als gevolg van milieuactiviteiten beperkt aanwezig zijn.

De doelstelling van veiligheid is het voorkomen dan wel zoveel mogelijk beperken van de milieurisico's. Daarbij valt te denken aan het gevaarsaspect wegnemen of verminderen bij handelingen met gevaarlijke stoffen, voorkomen van emissie naar bodem, lucht en water door voorzieningen te treffen of maatregelen te nemen.

Onder 'gezonde' en 'goede omgevingskwaliteit' verstaan we een gezonde leefomgeving. Voor een gezonde leefomgeving is het nodig dat we onze milieutaken en bodemtaken op een adequaat uitvoeringsniveau te brengen en houden om te zorgen dat het naleefgedrag van regels over milieukwaliteit wordt geborgd.

De doelstelling is om in Drenthe een gezonde leefomgeving te bereiken, dan wel te behouden, daarvoor is het nodig dat milieuschade en bodemverontreinigingen zoveel mogelijk wordt voorkomen en/of beperkt en waar nodig herstelt.

Onder 'duurzaamheid' verstaan we toekomstbestendige gebruik en hergebruik van energie en grondstoffen.

De doelstelling van duurzaamheid is het zoveel mogelijk inzetbaar houden en nuttig (her)gebruiken van stoffen met een constructieve bijdrage aan de energietransitie en verduurzaming.

Onder 'natuur' verstaan we een samenhangend geheel van planten, dieren, levensgemeenschappen, bodem- en grondsoorten, water en klimaat.

De doelstelling ten aanzien van natuur is het voorkomen van aantasting van natuur als gevolg van milieuactiviteiten. Hieronder valt onder meer aantasting van beschermde plant- en diersoorten, aantasting bodem(ecologie), lucht- en waterverontreiniging.

Begrippenkader doelstellingen uit Verordening VTH

Elk van de gemeenten en de provincie Drenthe heeft een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld (onder de Omgevingswet: Verordening Uitvoering en Handhaving) en zijn daarmee verplicht om de doelstellingen 'uitvoeringskwaliteit', 'dienstverlening' en 'financiën' nader uit te werken.

Wat verstaan we onder uitvoeringskwaliteit?

De mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen. M.a.w. de inhoudelijke en organisatorische kwaliteit.

Doelstellingen

- Op organisatieniveau wordt voldaan aan de meest recent vastgestelde kwaliteitscriteria VTH (eisen aan opleiding, ervaring en beschikbare capaciteit van medewerkers). Het jaarlijks uitvoeren van een meting op het voldoen hieraan om de uitvoeringskwaliteit beter inzichtelijk en meer voorspelbaar te maken.
- De kwaliteit van vergunningen verbeteren (juridisch houd- en handhaafbaar).
- Het aantal bezwaar- en beroepszaken reduceren. Daarom voeren we een verplichte evaluatie uit bij alle verloren zaken.

Wat verstaan we onder dienstverlening?

De manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving, klagers etc.) omgaat.

Doelstellingen

- Goede bereikbaarheid (100 %) bij milieu incidenten om zo spoedig mogelijk te anticiperen op calamiteiten of andere onvoorziene gebeurtenissen met negatieve gevolgen voor het milieu door 24-uurs piketdiensten te draaien.
- Optimaliseren van klachtenafhandeling door binnen vijf werkdagen een terugkoppeling te geven aan de indiener.
- Communicatie over vergunningprocedures voldoet aan de wettelijke eisen. Initiatiefnemer wordt bij een nieuw plan geïnformeerd over de vergunningprocedure.
- In de omgang met onze klanten zijn we respectvol, meedenkend en deskundig.

Wat verstaan we onder financiën?

De inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

Doelstelling

- Door toepassing van risicoanalyses wordt getracht financiële efficiëntie en effectiviteit te bewerkstelligen. De begroting dient dekkend te zijn voor de geplande inzet op risicobeheersing en beleidsdoelrealisatie. Er wordt periodiek geïnventariseerd of de begroting voldoet aan de beide elementen. Er wordt begroot op basis van output.

Hieronder staan de doelstellingen per beleidsveld (uitvoering en handhaving) geformuleerd.

Uitvoering

Dit onderdeel ziet toe op het toepassen van de regels bij aanvragen en meldingen.

Omgevingsvergunningaanvragen en meldingen

Deze taken zien op het beoordelen en beslissen op aanvragen omgevingsvergunningen, waaronder de milieubelastende activiteiten en het beoordelen van meldingen

Doel 1

In 100% van de gevallen worden de vergunningaanvragen/beschikkingen binnen de wettelijke termijn behandeld en meldingen binnen overeenkomstig termijn van de dienstverleningsovereenkomst behandeld.

Indicator

Percentage buiten de termijn behandelde meldingen en vergunningen.

Strategie

Vergunningenstrategie

Actualisering, wijziging en intrekking omgevingsvergunningen

Deze taak ziet op het actueel houden van vergunningen als er bijvoorbeeld (technische) ontwikkelingen zijn die het milieu beter beschermen of de kwaliteit daarvan verbeteren. Verder regelt dit onderdeel de wijziging van voorschriften van vergunningen, het intrekken daarvan en de beoordeling wanneer een revisievergunning is vereist.

Doel 2

Alle afgegeven omgevingsvergunningen zijn actueel.

Indicatoren

% actuele omgevingsvergunningen

Strategie

Vergunningenstrategie

Handhaving

Handhaving omvat alle activiteiten die erop zijn gericht regelnaleving te vergroten. Daaronder vallen naast toezicht en sancties (inclusief gedogen), het afhandelen van klachten voor zover die zien op naleving van regels.

Toezicht

Dit onderdeel gaat over het houden van toezicht op de naleving van alle milieuregelgeving die van toepassing is; de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer of overige wetgeving, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en beschikkingen. Bijvoorbeeld beschikkingen die zien op maatwerk of gelijkwaardigheid. Toezicht op algemene regels verschilt in dat opzicht niet wezenlijk van toezicht op vergunningen.

Doel 1

De branches in de hoogste risicocategorie vertonen in 2027 een verbeterd naleefgedrag ten opzichte van 2023.

Indicator

% van de controles bij bedrijven binnen de branche in het hoogste risicocategorie

Strategie

Toezichtstrategie

Doel 2

Doorontwikkeling van het risicogericht toezicht naar in ieder geval bodem en asbest om te zorgen dat toezichthouders daarheen gaan waar het risico op niet-naleving het grootst is.

Indicator

Het aantal branches waarop risicogericht toezicht gerealiseerd/geïmplementeerd is.

Strategie

Toezichtstrategie

Doel 3

Het minimaal driejaarlijks integraal controleren van de niet-provinciale en jaarlijks controleren van de provinciale IPPC/RIE-installaties. Hierbij moet het uitgangspunt zijn dat slechte nalevers vaker worden gecontroleerd dan goede nalevers.

Indicator

Aantallen uitgevoerde IPPC/RIE controles per jaar en de naleefscores

Strategie

Toezichtstrategie

Doel 4

Voor 1 januari 2024 is onderzocht of gezondheidsaspecten onderdeel kunnen uitmaken van de bestaande risicomatrix.

Indicator

In december 2023 ligt er een advies.

Strategie

Toezichtstrategie

Doel 5

Om onaanvaardbare risico's als gevolg van bestaande bodemverontreiniging weg te nemen, te voorkomen of beheersen en nieuwe bodemverontreinigingen te voorkomen of zoveel als redelijkerwijs mogelijk weg te nemen.

Het houden van toezicht bij:

- 100% van de Wbb bodemsaneringen en BUS-meldingen
- 50% van alle nazorglocaties en
- 50% van de Bbk meldingen

Indicator

Percentage van Wbb saneringen, alle nazorglocaties en de Bbk meldingen die gecontroleerd zijn.

Strategie

Toezichtstrategie

Doel 6

Het naleefgedrag omtrent de bodem en grondverzet bevorderen door in het veld gebiedsgericht te controleren op niet gemelde/vergunde bodem en grondverzet activiteiten en het daarop in zetten van 25% van de beschikbare Drentse Maat uren voor bodemtoezicht.

Indicator

Percentage van de beschikbare uren ingezet op gebiedsgericht toezicht

Strategie

Toezichtstrategie

Sancties

Sanctioneren gaat over het optreden tegen een geconstateerde overtreding met bijvoorbeeld een last onder dwangsom, toepassen bestuursdwang en de bestuurlijke boete. Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Bij deze taak gaat het onder andere om het opleggen en ten uitvoer brengen van bestuurlijke sancties ter handhaving van wet- en regelgeving.

Doel

De sanctionering wordt uitgevoerd conform de Landelijke Handhavingstrategie (LHS). De LHS is een wettelijk verplicht instrument waarbij getracht wordt om door een afgestemde, passende interventie een blijvende gedragsverandering bij de overtreder te realiseren. Hiermee wordt gezorgd voor een verhoogd veiligheidsgevoel in de samenleving.

Indicator

Percentage van het aantal keer dat het LHS is toegepast in relatie tot controles met overtredingen.

Strategie

LHS of gedoogstrategie (meer informatie over deze strategie is te vinden in hoofdstuk 5.3).

4 Omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse bestaat uit een gebiedsanalyse van de provincie Drenthe, een definiëring van de probleemanalyse en een uitwerking van de gezamenlijke risicoanalyse voor toezicht op de milieutaken die bij de RUD Drenthe zijn belegd.

4.1 Gebiedsanalyse

De U&H-strategie betreft het werkgebied van de RUD Drenthe (zie afbeelding hieronder). Het betreft de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo, Westerveld, De Wolden en de provincie Drenthe.

Figuur 2: Overzicht van het werkgebied van de RUD Drenthe



Drenthe is geweldig! Het prachtige landschap en de rijke geschiedenis wordt door veel mensen enorm gewaardeerd. In Drenthe is er nog rust, het Dwingelderveld is in 2020 niet voor niets verkozen tot het stilste gebied van Nederland. Naast rust zijn er in Drenthe ook een aantal bijzondere bedrijven te vinden zoals: Astron in Dwingeloo, Wildlands Adventure Zoo in Emmen en het TT-Circuit in Assen. Meer dan 95% van de het Drentse bedrijfsleven behoort tot het MKB. Binnen de overige bedrijven is agrarische sector het sterkst vertegenwoordigd, gevolgd door de recreatieve sector. Zware industrie bevindt zich op het Getec Park in Emmen. Hier hebben zich onder andere bedrijfstakken van DSM en Teijn Aramid gevestigd.

De meeste bedrijven op het Getec Park vallen vanwege de (veiligheid)risico's onder het BRZO-toezicht. De VTH-taken zijn belegd bij de Omgevingsdienst Groningen. Dit is wettelijk vastgelegd.

Niet alle bedrijven in Drenthe voeren milieubelastende activiteiten uit.

Bedrijven die dit wel doen worden ook wel inrichtingen c.q. milieulocaties genoemd. In het zaakstelsel van de RUD Drenthe zijn 15.719 milieulocaties opgenomen. Van het totale aantal milieulocaties vallen er 42 onder provinciaal bevoegd gezag.

4.2 Probleem- en risicoanalyse

Een goede U&H-strategie begint met het besef van de problemen die moeten worden opgelost. De milieurisico's vormen de kern van de uitdaging waarvoor de RUD Drenthe staat. Dit inzicht is verkregen door het uitvoeren van een risicoanalyse. Het maken van deze analyse is een wettelijke verplichting. Voor de RUD Drenthe is dit inzicht een voorwaarde om goed te functioneren.

De probleemanalyse in deze U&H-strategie bestaat voornamelijk uit een risicoanalyse voor milieu. De risicoanalyse voor bodemtoezicht en asbesttoezicht worden op een later moment toegevoegd aan de probleemanalyse. Indien we een aantal jaren data hebben gegenereerd dan kunnen we de probleemanalyse gedetailleerder uitwerken. Denk daarbij aan de ambities opgenomen in de omgevingsvisies van de gemeenten en provincie.

Een gezamenlijke risicoanalyse is één van de pijlers voor de U&H-strategie. De risicoanalyse is uitgevoerd om inzicht te krijgen in activiteiten die risicovol zijn en daarmee te komen tot een goede selectie van de te controleren bedrijven op die activiteiten.

Al deze bedrijven zijn, op basis van SBI-codering, ingedeeld in subbranches.

Dit zijn veelal verzamelingen van meerdere subbranches die wat betreft activiteiten en (milieu)risico's een overlap vertonen. Het risicogericht toezicht (hierna: RGT) is gericht op die bedrijven, waar de ingeschatte risico's het hoogst zijn. De huidige risico inschatting is gebaseerd op subbranche-niveau, maar de wens is dat deze verder wordt uitgewerkt op bedrijfsniveau. Om te komen tot een risico-inschatting is een beoordelingsmodel opgesteld; de Drentse risicomatrix.

Gemeenten in de provincie Drenthe, de provincie Drenthe en de RUD Drenthe hebben onder de vlag van het vastgestelde Ontwikkelprogramma 2019-2020 de Drentse risicomatrix gezamenlijk opgesteld en gevuld.

4.2.1 Achtergrond

Vanaf 1 januari 2020 wordt er gewerkt op basis van een zogenaamde toezichtstrategie en is het kader van de Drentse Maat met een frequentiegericht toezicht komen te vervallen. Met deze nieuwe werkwijze wordt ook uitvoering gegeven aan de wettelijke eisen die gelden vanuit het Besluit omgevingsrecht (artikel 7.2).

In 2020 is gestart met de verdere doorontwikkeling van het RGT. De risicomatrix is verfijnd en verbeterd. Op 15 december 2020 hebben de accounthouders gekozen om de Drentse risicomatrix Drenthebreed te hanteren. De risicomatrix heeft met het vaststellen van deze U&H-strategie een formele status.

Het RGT is gericht op de vergunningplichtige en meldingsplichtige bedrijven (met uitzondering van de RIE/IPPC-2-bedrijven en alle bedrijven die vallen onder het bevoegd gezag van de provincie Drenthe)² 2) IPPC-installaties zijn grote industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU). IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

De controles bij RIE/IPPC-bedrijven, als mede de bedrijven die vallen onder het bevoegd gezag van de provincie Drenthe worden integraal gecontroleerd. Dit gebeurt op een dusdanige wijze dat alle aspecten die binnen een bedrijf die valt onder het bevoegd gezag van de provincie Drenthe binnen vijf jaar zijn beoordeeld op naleving.

Met het RGT is de RUD Drenthe beter in staat om op een effectieve en objectieve wijze uitvoering te geven aan de gemeenschappelijke doelstelling van de deelnemers en de RUD Drenthe: een schoon en veilig Drenthe.

In het opleverdocument RGT (versie 1.0) is de aanpak en uitvoering van het risicogerichte toezicht verder uitgewerkt en de doorontwikkeling beschreven die de RUD Drenthe de komende jaren voor ogen heeft op dit gebied. Dit opleverdocument is terug te vinden in bijlage 1. Er zijn in het opleverdocument een aantal uitgangspunten en aanbevelingen opgenomen, waar afgelopen jaren gedeeltelijk al invulling aan is gegeven.

4.3.2 De systematiek van de matrix

Om risico's in te schatten is inzicht in kansen en mogelijke nadelige effecten bij niet naleving nodig. Als uitgangspunt voor deze matrix is het model gekozen dat beschikbaar wordt gesteld door het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, het CCV.

Voor elke subbranche is een inschatting gemaakt van de mate van negatieve effecten en de kans op het voorkomen van deze negatieve effecten op de beoordelingsaspecten Milieu, Ondernijning en Maatschappelijk/bestuurlijke impact. De nalevingskans betreft de naleving gebaseerd op een data-analyse via onze registraties in de applicatie Digitalechecklisten.nl (DC) en het zaakstelsel. Inzicht in de mate van naleving van de milieuregels binnen een subbranche is een belangrijk onderdeel binnen de risicobeoordeling.

De methode en keuzes hierbij staan uitgelegd in de toelichting bij het model en zijn terug te vinden in het opleverdocument.

4.2.3 Prioritering

De risicomatrix (milieueffect, bestuurlijke impact, ondermijning en naleving) wordt gebruikt om prioriteiten te stellen en het toezichtprogramma op te stellen.

Het eindrisico in elke subbranche is gekoppeld aan een prioriteitsklasse. De indicator Milieu is beoordeeld door medewerkers van de RUD Drenthe en de indicatoren Ondermijning en maatschappelijk/bestuurlijke impact zijn beoordeeld door de bevoegde zagen zelf, waardoor de einduitslagen per bevoegd gezag ook verschillend kunnen zijn.

Op basis van de prioriteiten wordt 100% van de bedrijven bezocht of is er sprake van steekproefsgewijs toezicht. In onderstaande tabel is te zien bij welke prioriteit welk toezicht hoort en de diepgang van controle.

Prioriteiten	Mate van controle	Frequentie	Controleaspecten
1 & 2 gemeentelijke bedrijven	100%		Milieuaspecten met risicoscore boven 2,0
3 gemeentelijke bedrijven	steekproefgewijs	Jaarlijks 10% vd bedrijven	Alle milieuaspecten matrix
4 gemeentelijke bedrijven	steekproefgewijs	Jaarlijks 7,5% vd bedrijven	Alle milieuaspecten matrix
5 gemeentelijke bedrijven	steekproefgewijs	Jaarlijks 5% vd bedrijven	Alle milieuaspecten matrix
Gemeentelijke IPPC bedrijven	integraal	1 x 3 jaar	Alle aspecten
Provinciale bedrijven	integraal	Jaarlijks	Alle aspecten in 5 jaar

De data-analyse op de naleving wordt jaarlijks uitgevoerd, hierdoor zet de RUD Drenthe jaarlijks haar toezichtcapaciteit in daar waar nodig.

4.2.4 Doorontwikkeling

De methodiek kan ook worden toegepast op andere milieubelastende activiteiten zoals bijvoorbeeld de bodem- en asbesttaken.

De risicomatrix is in 2020 herzien en verbeterd, waarbij het beoordelingsaspect Milieu en de kans op de naleving voorop zijn gezet en het milieubelang een centrale plek heeft gekregen in de risico-inschatting voor het risicogerichte toezicht bij de gemeentes in Drenthe. Er is ook getoetst aan de wettelijke RIE/IPPC-controles. Dit is geborgd in het jaarprogramma en in de werkprocessen. Vanaf 2020 voert de RUD Drenthe jaarlijks bij circa 33% van de gemeentelijke RIE/IPPC-bedrijven inspecties uit. RGT voor de domeinen asbest- en bodemtoezicht is voorlopig buiten beschouwing gelaten.

Voor de uitvoering van het risicogerichte toezicht in 2021 is een Drenthe brede risicomatrix gehanteerd in plaats van een matrix per bevoegd gezag. Dit zorgt voor meer uniformiteit in de prioriteitstelling. Bijkomend voordeel is het effectiever werken, een betere focus op de resultaten en het krachtiger kunnen analyseren daarvan.

De doorontwikkeling van het RGT moet in de komende jaren verder worden uitgewerkt en verbeterd. Dit is een groeiproces.

5 Strategieën

Bij de uitvoering van de VTH-taken door de RUD Drenthe geldt het principe dat initiatieven, activiteiten en handhavingssituaties in een gelijke situatie gelijk worden behandeld (gelijke monniken-gelijke kappen). Om zoveel mogelijk volgens dat principe te werken zijn onderstaande VTH-strategieën op de uitvoeringstaken van toepassing. De inhoud van de strategieën is terug te vinden in hoofdstuk 5 van de Wabo en in de artikelen 13.6 en 13.7 van het Omgevingsbesluit. De strategieën bestaan uit vijf componenten:

1. preventiestrategie
2. vergunningenstrategie
3. toezichtstrategie
4. sanctiestrategie en
5. gedoogstrategie

In onderstaand figuur is de onderlinge verhouding tussen de strategieën gevisualiseerd. Figuur 3: onderlinge verhouding strategieën



De sanctiestrategie en gedoogstrategie maken onderdeel uit van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Ondertussen zijn er ontwikkelingen gaande, zoals het opleveren van een geactualiseerde (LHS) en een Landelijke Vergunningenstrategie. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij de doorontwikkeling van deze U&H-strategie.

5.1 Preventiestrategie

Onder preventie verstaan we het zoveel mogelijk voorkomen van aantasting van de leefomgeving of het ontstaan van risico's. Het geven van voorlichting en heldere communicatie over de kaders waar eenieder zich aan moet houden zijn daarbij essentieel. Bij preventie gaat het om het spontaan naleven van milieuregels. Bekendheid met de regels vormt immers de basis voor het naleven van regels. We willen het naleefgedrag bevorderen door in te zetten op voorlichting en het uitleggen van het doel van de regels. De preventiestrategie is gericht op het voorkomen van overtredingen door communicatie en voorlichting en is verder uitgewerkt in bijlage 2.

5.2 Vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie biedt:

- kaders en uitgangspunten voor het verlenen van vergunningen en de keuzemomenten hierin;
- het reguleren van de milieudruk en het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- creëren van een uniforme werkwijze in het afhandelen van aanvragen.

Voor het bepalen van de acceptabele milieukwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen.

De vergunningenstrategie beschrijft de verschillende vormen van vergunningverlening die ingezet kunnen worden en wat de standaard werkwijze daarbij is. Daarnaast wordt in de vergunningenstrategie vastgesteld wat het niveau is waarop een aanvraag voor een vergunning wordt getoetst en aan welke objectieve toetsingscriteria deze toetsing plaatsvindt. Het doel van deze strategie is het gewenste kwaliteitsniveau van de diverse processen en werkzaamheden zo hoog mogelijk te houden en te voldoen aan de wettelijke eisen.

Een vergunning/melding op het gebied van de fysieke leefomgeving kan betrekking hebben op verschillende werkvelden (milieu, natuur e.d.) en op verschillende wijzen tot stand komen (reguliere procedure, uitgebreide procedure, melding e.d.).

In deze strategie wordt onder vergunningverlening verstaan:

- het verlenen, (gedeeltelijk) weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning mogelijk als onderdeel van een legalisatietraject;
- het verlenen van een ontheffing;
- het behandelen van een melding;
- het opstellen en/of het intrekken van een maatwerkvoorschrift en/ of goedkeuring gelijkwaardige voorziening;
- het toetsen of het om een m.e.r.-plichtige of m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit gaat. Bij een (vormvrije) m.e.r.-beoordeling wordt een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen of een milieueffectrapportage (MER) vereist is. Een besluit nemen over het al dan niet vereisen van een milieueffectrapportage (m.e.r.-beoordeling);
- het actualiseren van een vergunning;
- afgeven van advies in het kader van het adviesrecht van de gemeenteraad.

Een nadere uitwerking van de vergunningenstrategie is terug te vinden in bijlage 3.

5.3 Handhavingsstrategie

Deze paragraaf is onderverdeeld in de toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie.

5.3.1 Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie is beschreven op welke wijze het toezicht wordt uitgevoerd door de RUD Drenthe. Toezicht houdt in dat gecontroleerd wordt of wet- en regelgeving wordt nageleefd. Dit vindt plaats door het verzamelen van informatie over (het nalaten van) handelingen en een beoordeling daarvan. Toezicht houden draagt eraan bij dat mensen wettelijke voorschriften naleven en het beperkt de risico's op het overtreeden van die voorschriften. We hebben in Drenthe gekozen voor het RGT (risicogericht toezicht). Zie bijlage 4.

5.3.2 Sanctiestrategie

In de sanctiestrategie is beschreven hoe de RUD Drenthe optreedt tegen een geconstateerde overtreding wanneer er geen sprake is van gelijkwaardige oplossing, legalisatie of actief gedogen. Onder sanctie verstaan we 'het sanctioneren bij overtredingen conform de LHS'.

De vraag is dan of, en zo ja hoe, bestuurlijk en/of strafrechtelijk moet worden opgetreden. De betrokken gemeenten, provincie en RUD Drenthe onderschrijven de 'Landelijke handhavingsstrategie (LHS)'.

Conform de LHS leggen we een passende sanctie op met als doel dat deze zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot beëindiging van de overtreding.

Daar waar mogelijk, wordt in deze sanctiestrategie verwezen naar de LHS, zie bijlage 5.

5.3.3 Gedoogstrategie

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen en heeft daarnaast als doel om duidelijkheid te verschaffen.

In de gedoogstrategie is beschreven in welke gevallen en onder welke voorwaarden bewust wordt afgezien van sancties in geval van overtredingen zoals omschreven in de LHS.

Wanneer wet- en regelgeving wordt overtreden is het bevoegde gezag in beginsel verplicht om handhavend op te treden.

De LHS erkent echter dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM onverlet.

De landelijke regels voor gedogen vormen de basis voor deze gedoogstrategie. Omdat het naleven van de regels ons uitgangspunt is, gaan we terughoudend om met gedogen. Het kan alleen onder strikte voorwaarden. Stilzwijgend, passief gedogen is absoluut onacceptabel.

Gedogen van overtredingen is alleen bij uitzondering, na een zorgvuldige belangenafweging, aanvaardbaar. Het gaat dan om uitdrukkelijk gedogen, na de gedoogbeslissing. Dit kan het geval zijn als sprake is van een:

- overmachtsituatie en strikte naleving van de wettelijke regels leidt tot ongewenste milieugevolgen; in zo'n geval staat het bevoegd gezag overtredingen van de wet toe, juist om het milieu te beschermen;
- overgangssituatie, waarin het bevoegd gezag vooruitlopend op legalisatie gedoogt, bijvoorbeeld als ze binnen afzienbare termijn de omgevingsvergunning kan verlenen;
- onevenredigheidssituatie, waarbij handhaven onevenredig is in verhouding tot het belang voor de fysieke leefomgeving, dan kan het bevoegd gezag ervan afzien.

Gedogen moet zoveel mogelijk beperkt blijven in omvang en tijd. Bij gedogen vindt actief toezicht plaats, gericht op de vraag of de omstandigheden nog steeds aanwezig zijn om te gedogen en de overtreder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft. Dit zogenoemde 'gedogen' gebeurt op basis van een vastgestelde gedoogstrategie, zie bijlage 6.

Bijlage 1 U&H Strategie Drenthe 2022-2026: Risico Gestuurd Toezicht

Technisch Opleverdocument

Risicogericht Toezicht (RGT 1.0)

Met aandacht voor verdere doorontwikkeling (RGT 2.0) en outcome sturing

Versie 23 maart 2020

Samenvatting

Met de start van het risicogericht toezicht (RGT) wordt in 2020 een nieuwe mijlpaal bereikt. De uitvoering van het reguliere toezicht op bedrijven is dan niet langer meer gebaseerd op het uitvoeringsniveau van de Drentse Maat met een sturing en verantwoording op aantallen en uren. Daarvoor in de plaats is het risicogerichte toezicht (RGT 1.0) gekomen, waarbij de focus ligt op het voorkomen van risico's bij de bedrijven in Drenthe.

In dit technisch document wordt het daarvoor ontwikkelde instrument, de risicomatrix met haar uitgangspunten beschreven. Hiermee is een belangrijke eerste stap gezet om het toezicht op deze nieuwe basis te kunnen uitvoeren. In dit document wordt naast de omschrijving van de risicomatrix aandacht besteed aan:

- de vertaalslag van de uitvoering van het RGT binnen ons jaarprogramma;
- de noodzakelijke doorontwikkeling van het RGT en het risicogericht werken (RGT 2.0);
- de ontwikkeling van outcomegericht werken.

Doen wat nodig is

Het project RGT maakt onderdeel uit van ons Ontwikkelprogramma 2019-2020. De focus binnen dit programma is gelegd bij doen wat nodig is op basis van risico-afweging en milieurendement binnen de financiële kaders. Dit is precies de kern van het risicogericht toezicht: de bedrijven controleren waar de risico's op ongewenste effecten het hoogst zijn. Om hier vorm aan te geven is in nauwe samenwerking met onze deelnemers gebouwd aan de risicomatrix RGT 1.0. Het risicogericht toezicht is binnen dit project uitgewerkt voor de reguliere milieucontroles bij de bedrijven.

Met deze nieuwe strategie wordt een bijdrage geleverd aan het te formuleren uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid voor Drenthe, zoals omschreven in het besluit omgevingsrecht (Bor).

De Drentse risicomatrix RGT 1.0

In de risicomatrix zijn de milieulocaties gekoppeld aan een vijftal hoofdbranches. Deze zijn verder onder te verdelen in 83 sub-branches. Iedere sub-branch is beoordeeld op een set van vier indicatoren. De indicatoren Milieueffect, Ondermijning en Bestuurlijk/maatschappelijke impact zijn beoordeeld op de kans dat het effect zich voordoet en de impact van het effect. Op basis hiervan zijn de grootste risico's in beeld gebracht.

De indicator Naleving is gebaseerd op een door het bureau Ynformed uitgevoerde data-analyse van ons zaakstelsel en ons programma voor het registreren van de controle-resultaten DigitaleChecklisten.nl. De eindscore binnen de matrix is geclassificeerd van prioriteit 1 (hoogste prioriteit) tot en met prioriteit 5. De sub-branches met de hoogste prioriteit worden betrokken bij de jaarprogrammering van het RGT. De indicatoren Bestuurlijk/maatschappelijke impact en Ondermijning zijn beoordeeld door de deelnemers zelf (functionarissen Openbare Orde en Veiligheid en accounthouders). Hierdoor zijn er verschillen in de uitkomst van de risicomatrix per deelnemer. De resultaten van de risicomatrix van de deelnemer is het uitgangspunt voor de programmering van het RGT.

Uitgangspunten bij het jaarprogramma

De programmering van het RGT is gebaseerd op een aantal uitgangspunten, waarbij de verdeling van de beschikbare uren centraal staat. Het toezicht in 2020 wordt uitgevoerd middels RGT-controles en steekproefcontroles. De steekproefcontroles zijn onder meer nodig om de bedrijven die buiten de geprioriteerde branches vallen alert te houden op de naleving. Daarnaast checken we of de naleving overeenkomt met de risicomatrix. Naast het RGT toezicht zijn er andere kaders, waarbinnen het toezicht wordt uitgevoerd, zoals het ketentoezicht, het energietoezicht, toezicht Stoppersregeling en toezicht BBT-conclusies bij de IPPC-bedrijven¹⁾.

1) IPPC-installatie: installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage 1 van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L334). BBT-conclusies : door de Europese commissie opgestelde Best bestaande technieken-conclusies voor IPPC-installaties.) Bij het opstellen van het jaarprogramma wordt de totale inzet en verdeling van het toezicht verder integraal afgewogen.

Directe doorontwikkeling van het RGT in 2020 is noodzakelijk

Met de beschrijving van de risicomatrix en haar uitgangspunten is feitelijk de nieuwe toezichtstrategie beschreven. Deze toezichtstrategie maakt onderdeel uit van het door onze deelnemers vast te stellen uitvoerings- en handhavingsbeleid (Besluit omgevingsrecht, artikel 7.2). Op dit moment mist dit uitvoerings- en handhavingsbeleid als bedoeld in de Bor in Drenthe. Het huidige uitvoeringsniveau, de Drentse Maat voldoet niet aan alle criteria van de Bor.

De nieuwe toezichtstrategie heeft bij de uitvoering direct effect op alle vervolgstappen binnen de beleidscyclus (big-8). Zo ontstaat vanuit de uitvoering per direct de noodzaak om door te ontwikkelen op het gebied van monitoring, evaluatie en het formuleren van doelstellingen.

Van RGT 1.0 naar een duurzame beproefde basis RGT 2.0

Het toekomstige RGT 2.0 is volledig uitgewerkt en gebaseerd op de procescriteria van de Bor en is voorzien van een beproefd goed werkende risicomatrix. Het RGT 2.0 biedt hierdoor bij de monitoring valide informatie op basis waarvan de juiste keuzes kunnen worden gemaakt bij de evaluatiemomenten. Om dit niveau te bereiken wordt in dit document een groot aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen worden vertaald in een projectaanpak voor de volgende fase.

Met het volgen van de aanbevelingen zijn we in staat om samen met onze deelnemers vanuit onze eigen rol en verantwoordelijkheid het risicogericht werken centraal te stellen in onze taakuitvoering.

De hoofdlijnen in de aanbevelingen voor het ontwikkelen van RGT 2.0

Binnen de doorontwikkeling van het RGT zijn de volgende hoofdlijnen te onderscheiden:

- A. neem het wettelijk kader in acht;
- B. plan voor de doorontwikkeling naar RGT 2.0 een periode van minimaal drie jaar;
- C. heb aandacht voor de kritische succesfactoren;
- D. maak de nalevingsstrategie compleet;
- E. ontwikkel de risicomatrix door;
- F. professionaliseer de monitoring, registratie en evaluatie;
- G. relateer de deelnemersbijdrage op basis van de uitvoering van RGT 2.0;
- H. neem het risicogericht werken als uitgangspunt bij de uitvoering van al onze kerntaken;
- I. stel het ontwikkelen van outcomegericht werken uit tot de realisatie van RGT 2.0.

Per hoofdlijn zijn hieronder de bijbehorende aanbevelingen weergegeven, met een toelichting van de belangrijkste onderdelen:

Ad. A Neem het wettelijk kader in acht

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

1. neem bij de doorontwikkeling de wettelijke procescriteria, BOR en andere relevante regels vanuit de Wabo, Bor en Mor in acht;
2. laat de in dit document beschreven wijze van het risicogerichte toezicht (RGT 1.0) vaststellen door het algemeen bestuur als geldende toezichtstrategie, zoals bedoeld in de Bor;
3. stel zo spoedig mogelijk in 2020 samen met de deelnemers een uniforme set van indicatoren vast op basis waarvan de kwaliteit van uitvoering van RGT standaard wordt gemeten en gemonitord;
4. formuleer concrete doelstellingen en voorzie de bijbehorende indicatoren van een normering;
5. borg de afstemming tussen de projectorganisatie en de lijnorganisatie bij de verdere doorontwikkeling;

De toezichtstrategie behoort tot het operationele kader binnen de beleidscyclus big-8. Het Besluit Omgevingsrecht (BOR) stelt in paragraaf 7.2 (Procescriteria) eisen aan de verschillende stappen binnen de big-8. Eén van die eisen betreft dat het handhavingsbeleid moet zijn gebaseerd op een probleemanalyse waarin de kansen en effecten voor de fysieke leefomgeving zijn betrokken. Met het toepassen van de gebouwde risicomatrix wordt hier invulling aan gegeven.

De procescriteria verlangen een specifieke invulling van de verschillende stappen binnen de beleidscyclus big-8. Begin 2020 gaan we samen met de deelnemers bepalen welke uniform geldende indicatoren moeten worden benoemd. Op basis hiervan wordt een standaardrapportage van het RGT voor onze deelnemers gemaakt. Achter deze indicatoren schuilt een doelstelling. Het benoemen van concrete doelstellingen bij het RGT behoort tot het strategisch kader.

Met de vaststelling van deze nieuwe strategie door het algemeen bestuur wordt de nieuwe strategie formeel bekrachtigd.

Deze nieuwe strategie komt dan in de plaats voor de Drentse Maat (voor wat betreft de reguliere toezichtscontroles). Met het doorontwikkelen van het RGT 1.0 vindt verdere verdieping en verbreding plaats en wordt bij oplevering opnieuw ter vaststelling voorgelegd.

Ad. B Plan voor de doorontwikkeling naar RGT 2.0 een periode van minimaal drie jaar

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

6. faciliteer de doorontwikkeling gedurende de komende drie programmajaren;
7. bepaal na deze drie jaar doorontwikkeling de benodigde uren voor het RGT op een daarbij behorende realistische wijze.

Voor het door ontwikkelen van het RGT is het nodig dat er minimaal drie programmajaren op basis van het RGT worden doorlopen. De effecten van de doorontwikkeling zijn immers in het daarop volgend programmajaar zichtbaar

Aanbeveling 7 is als aparte hoofdlijn benoemd en wordt onder G nader toegelicht.

Ad. C Heb aandacht voor de kritische succesfactoren

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

8. monitor de wijze van registratie en stuur bij indien nodig;
9. zorg voor authentieke milieulocaties in het zaakstelsel;
10. voorzie iedere milieulocatie in LOS van de bijbehorende SBI-activiteit;
11. stem de inrichting/registratie van de zaakafhandeling in LOS af op de monitoringswensen.

De registratie op naleving is van groot belang binnen de systematiek van het RGT. Uit de data-analyse uitgevoerd door het bureau Ynformed is gebleken dat de registratie nog gebreken vertoont. Het verbeteren van de registratie is al opgepakt binnen de lijnorganisatie en wordt tijdens de uitvoering in 2020 gemonitord. Uit de data-analyse bleek ook de huidige zaakinrichting in ons zaakstelsel belemmeringen te bevatten.

Een andere kritische succesfactor betreft de datakwaliteit van het locatiebestand waardoor een deel van de milieulocaties niet meegenomen is bij de programmering van het RGT. In januari 2020 worden deze problemen projectmatig opgepakt vanuit het project Locatiebestand op orde. Doel van het project is dat deze problemen bij de programmering voor het RGT in 2021 voor een groot gedeelte zijn opgelost.

Ad D. Maak de nalevingstoezichtstrategie compleet

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

12. bepaal de wijze van doelgroepanalyse en de bijbehorende verschillende vormen van toezicht;
13. ontwikkel een risicomatrix voor de IPPC-locaties en voer deze in;
14. gebruik de mate van naleving op locatieniveau binnen de toezichtstrategie;
15. omschrijf de wijze van samenwerking met onze ketenpartners binnen de systematiek van RGT en betrek hierbij de wijze van gebruik van Inspectieweet milieuevaluatie.

Bij een slechte naleving proberen we te achterhalen waardoor dit komt (doelgroepanalyse). Daarnaast bepalen we welke vorm van toezicht (interventiestrategie) leidt tot het naleven van de voorschriften. Zo kan actieve voorlichting bijvoorbeeld bijdragen aan naleving bij nieuwe regelgeving.

Andere aandachtspunten in dit kader zijn de verdere uitbouw van het RGT op locatieniveau. Hierdoor kan nog meer effectgericht het RGT worden georganiseerd. Zo kan de programmering zich gaan richten op de milieulocaties die bekend staan om een slechte naleving. Hierdoor worden automatisch de milieulocaties met een goede naleving minder vaak bezocht. Voor de milieulocaties met een IPPC-installatie wordt op basis van wettelijke regels een aparte risicomatrix gemaakt met in acht neming van de wettelijke indicatoren en bezoekfrequenties. De inbedding van het gebruik van Inspectieweet Milieuevaluatie binnen de uitvoering en programmering van het RGT vraagt eveneens om aandacht. Tenslotte is op basis van een korte verkenning gebleken dat de werkwijze van RGT ook goed past bij het bodemtoezicht en het toezicht op asbest. Aanbevolen wordt dan ook om het RGT ook voor deze specifieke vormen van toezicht te gaan ontwikkelen.

Ad. E Ontwikkel de risicomatrix door

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

16. blijf kritisch op het functioneren van de risicomatrix bij de verdere doorontwikkeling van het RGT;
17. test de werking van de draaiknop binnen de matrix uit;
18. onderzoek een uitbouw van de risicomatrix met onderdelen behorend bij de Omgevingswet;
19. maak de risicomatrix sluitend voor de aanwezige subbranches in Drenthe;
20. maak de branche-indeling van de risicomatrix eenduidig;
21. bepaal of bij de evaluatie van het programmajaar de beoordeling van de matrix alleen het naleefgedrag moet worden bijgewerkt of dat ook de andere indicatoren opnieuw moeten worden beschouwd;

Juist in de startfase is het van belang kritisch te blijven op het functioneren van de risicomatrix, de gebruikte indicatoren en het onderliggende rekenmodel. Zo verdient het functioneren van de draaiknop aandacht, maar ook de mate waarin het onderdeel Ondernemingen een rol speelt binnen de prioritering.

Verder is gebleken dat niet alle milieulocaties ondergebracht zijn onder 1 van de benoemde subbranches. Tot slot moet duidelijk worden in hoeverre de risicomatrix wordt geactualiseerd op basis van de evaluatie van een programmajaar.

Ad. F. Professionaliseer de monitoring, registratie en evaluatie

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

22. maak gebruik van de handreiking: Effecten van toezicht en handhaving meten, 2011, van het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV);
23. betrek de mate van naleving van de vergunningplichtige locaties in het nalevingscijfer;
24. standaardiseer de opbouw van de brancheplannen;
25. overweeg een registratie van de activiteiten vanuit het toekomstige Bal (Besluit activiteiten leefomgeving) bij de milieulocaties om aan te sluiten bij het centraal zetten van de activiteiten binnen de Omgevingswet;
26. heroverweeg de wijze waarop het cijfer van de naleving is opgebouwd;
27. betrek de brancheorganisaties in Drenthe bij de brancheplannen en bij de resultaten aan het eind van het jaar (evaluatie);

De aanbevelingen die in dit kader worden gemaakt hebben vooral betrekking op het zo sterk mogelijk (valide) maken van de informatie die uit onze systemen wordt gehaald in het kader van de monitoring. Zo wordt aanbevolen de opbouw van het cijfer naleving nader te beschouwen. De registratie van naleving bij vergunningplichtige locaties te verbeteren zodat deze groep ook binnen het cijfer van naleving geborgd is. De brancheplannen te standaardiseren op basis van de risicomatrix en een handreiking te volgen voor het meten van effecten.

Ad. G. Relateer de deelnemersbijdrage op basis van de uitvoering van RGT 2.0

- Zie aanbeveling 7 -

Op dit moment is de bijzondere situatie dat de deelnemersbijdrage voor de uitvoering van het RGT is gebaseerd op het uitvoeringskader behorend bij de Drentse Maat. Daarmee is de uitvoering budgetneutraal en passend binnen de financiële kaders. Na de doorontwikkeling van het RGT gedurende drie programmajaren is het wenselijk om de deelnemersbijdrage te baseren op het uitvoeringskader van RGT, zodat ook bij de onderbouwing van de deelnemersbijdrage definitief afscheid kan worden genomen van de Drentse Maat (voor wat betreft de reguliere toezichtscontroles).

Ad. H. Neem het risicogericht werken als uitgangspunt bij de uitvoering van al onze kerntaken

De volgende aanbevelingen zijn hierbij gegeven:

28. werk het risicogericht toezicht voor asbest en bodemtoezicht verder uit;
29. ontwikkel een risicomatrix om risicogericht werken onderdeel te laten zijn van de kerntaken van Omgevingsdienst Drenthe;

Ook binnen de andere kerntaken van de RUD Drenthe is risicogericht werken een goed idee. Ook bij vergunningverlening (beoordelen van meldingen), het beoordelen van rapporten, het bepalen van de juridische inzet, etc. kan een strategische afweging plaatsvinden op basis van inschatting van risico's. Op basis van deze strategische afweging kan de inzet worden bepaald. Door dit uitgangspunt door de hele VTH-keten heen toe te passen ontstaat een sterke risicogerichte werkwijze, die er voor zorgt dat onze inzet en aandacht volledig gericht is op het voorkomen van risico's in de fysieke leefomgeving. Met een verdere verkenning kan in 2020 gestart worden.

Ad. I. Stel het ontwikkelen van outcomegericht toezicht uit tot de realisatie van RGT 2.0.

De bijbehorende aanbeveling is als volgt geformuleerd:

30. ontwikkel en standaardiseer in 2023 (na doorontwikkeling van het RGT naar RGT 2.0) enkele gewenste outcome-doelstellingen met bijbehorende genormeerde indicatoren en gebruik hierbij de kennis en ervaring vanuit andere omgevingsdiensten.

Uit een eerste verkenning is gebleken dat ook bij het toezicht vanuit andere kaders zoals bodem en asbest het risicogericht werken goed toepasbaar is. Op basis van de huidige ervaringen binnen RGT 1.0 kan dit voor deze kaders verder uitgewerkt worden.

In de komende drie programmajaren staat de doorontwikkeling van het RGT centraal. Met het introduceren van outcome-gericht toezicht wordt een extra element aan deze risicosturing toegevoegd, namelijk

de meting van de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Aanbevolen wordt om het meten van dit maatschappelijke effect pas op te pakken na de doorontwikkeling van het RGT. Het aantonen van een relatie tussen het te meten maatschappelijke effect en de uitvoering van het RGT is niet eenvoudig. Zolang er doorontwikkeld wordt geeft dit een extra ruis bij het aantonen van deze relatie. Het moment dat RGT 2.0 een feit is, is daarom een natuurlijk moment om te starten met het formuleren van outcome-gerichte doelstellingen en indicatoren. De kennis en het bewustzijn die de komende jaren wordt opgedaan bij de doorontwikkeling en uitvoering van het RGT kunnen hier goed bij worden gebruikt.

1 Starten met risicogericht toezicht in Drenthe (RGT 1.0)

1.1 Inleiding

De Omgevingsdienst Drenthe gaat in het kader van het vastgestelde Ontwikkelprogramma 2019-2020 voor een gerichte inzet van middelen waar dat onderbouwd bijdraagt aan een schoon en veilig Drenthe. We leveren onze toegevoegde waarde op basis van risicoafweging en milieurendement binnen de financiële kaders die ter beschikking staan ('doen wat nodig is'). Dit uitgangspunt is ook het uitgangspunt binnen het risicogerichte toezicht, dat met ingang van het jaar 2020 in de plaats komt van het reguliere toezicht op basis van de Drentse Maat.

Binnen het project is de Drentse risicomatrix opgesteld en gevuld. Het "Drents" slaat in dit geval niet zozeer op de toepassing van de matrix zelf, want de matrix wordt op het niveau van de deelnemer uitgewerkt en gebruikt bij de programmering. Het is vooral Drents omdat:

- we er in gezamenlijkheid met onze deelnemers aan hebben gewerkt;
- de informatie in de matrix gebaseerd/beoordeeld is op de Drentse situatie per onderscheiden branche.

De risicomatrix is een sterke eerste stap naar het risicogericht toezicht (RGT). Op basis van deze matrix zijn de bedrijven geselecteerd voor het programmajaar 2020. Een eerste stap betekent dat er nog vele stappen te zetten zijn om het RGT uit te bouwen naar een gedegen professionele manier van werken in onze organisatie en is gebaseerd op de wettelijke kaders. In dit document is naast de uitleg over de werking van de risicomatrix met al haar uitgangspunten ook veel aandacht voor deze noodzakelijke doorontwikkeling met de bijbehorende wettelijke procescriteria, waarbij een verkenning richting outcome-sturing als eindpunt is genomen.

1.2 Doelen binnen het project risicogericht toezicht

In het plan van aanpak voor dit project zijn de volgende projectdoelen opgenomen:

1. het opstellen van een branchegerichte risicomatrix voor het reguliere toezicht;
2. het uitvoeren van de risicoanalyse (vullen van de risicomatrix);
3. de programmering van het reguliere toezicht in 2020 baseren op de uitkomsten van de risicoanalyse;
4. een eerste aanzet geven/aanbevelingen geven voor het verder verbeteren en verdiepen van risicoafweging voor toezicht in 2021;
5. het opstellen van een opleverdocument Risicogericht toezicht (RGT 1.0), met daarin een doorkijk naar 'Effectgericht werken en outcome sturing';
6. goede en eenduidige samenwerking en communicatie met de betrokken actoren (in- en extern) en transparantie voor het bereiken van de hierboven genoemde doelen.

1.3 De doelen die behoren bij dit opleverdocument

Het opleverdocument geeft inzicht in de wijze van het realiseren van de projectdoelen, zoals genoemd in paragraaf 1.2. Op hoofdlijnen worden achtereenvolgens in dit document aan de volgende onderwerpen aandacht besteed:

- uitleg van de werking van de matrix als systematiek (RGT 1.0), hoe de matrix is ingevuld en gescoord, de resultaten en de kritische succesfactoren;
- uitleg van de wijze waarop de beschikbare uren per deelnemer worden verdeeld op basis van de resultaten van de risicomatrix en de bijbehorende uitgangspunten;
- inzicht geven in de doorwerking van de matrix bij de verschillende stappen in de dubbele beleids-cyclus (sluitende cyclus);
- een eerste aanzet/aanbevelingen geven om het risicogerichte toezicht verder te professionaliseren (RGT2.0). Omdat bij risicogericht toezicht het risico feitelijk het effect is waar zo gericht mogelijk het toezicht op wordt afgestemd, is de doorontwikkeling van effectgericht werken onderdeel van de verdere professionalisering van het RGT;
- een doorkijk geven naar outcome-gericht werken voor RGT.

1.4 Het moment van ontwikkelen van RGT 1.0

1.4.1 Logische stap voorwaarts

De afgelopen twee jaar is gewerkt aan het uniformeren van het controlebezoek. Ter ondersteuning is hiervoor Digitalechecklisten.nl aangeschaft waarin gestandaardiseerde checklisten per branche zijn opgesteld.

Daarmee werd het toezicht ook meer branchegericht uitgevoerd. Binnen deze checklisten heeft ook de (standaard)beoordeling op basis van de landelijke handhavingsstrategie (LHS) een plek gekregen. De jaarprogrammering voor het toezicht is niet branche-gerelateerd, maar categorie gerelateerd. Het is vanuit de wijze van werken een logische vervolgstap om het branchegerichte toezicht meer als uitgangspunt te gaan nemen voor de jaarprogrammering en de sturing op aantallen per categorie los te laten en te gaan sturen op het besteden van uren op basis van een risico-inschatting per branche.

1.4.2 Kritische succesfactoren

Registratie op de naleving eenduidig uitvoeren

Het onderzoeksbureau Ynformed heeft op ons verzoek een data-analyse gemaakt op basis van de registratie in DC en de registratie van de zaakafhandeling in LOS om inzicht te geven in de mate van naleving per subbranche. Hierbij zijn de uitgevoerde controles vanaf 2018 betrokken. Nu de naleving centraal komt te staan in plaats van de aantal controles binnen de Drentse Maat, is het van belang dat de registratie die betrekking heeft op de naleving eenduidig wordt uitgevoerd. Controle en bijsturing hierop is een taak van de lijnorganisatie. Op basis van de resultaten van het rapport van Ynformed zijn hier inmiddels de eerste stappen al gezet. In 2020 zal de registratie behorend bij de uitvoering worden gemonitord. In bijlage 2 is de toelichting op de uitgevoerde analyse door Ynformed opgenomen.

Het locatiebestand

Een andere belemmerende factor bij de analyse en de programmering van het toezicht is de datakwaliteit van het locatiebestand. De belangrijkste oorzaak zit in de brancheomschrijving bij een locatie in het LOS. De activiteitenomschrijving in branches bij een locatie in LOS is de sleutelwaarde voor de indeling in de branches binnen het RGT. Deze omschrijving, de standaardbedrijfsindeling (SBI), is bij circa 7.000 milieulocaties niet gevuld of heeft een omschrijving die veelal te algemeen van karakter is om toe te wijzen aan een subbranche binnen het model van RGT 1.0.

Andere belemmeringen vanuit het locatiebestand zijn:

- a. de locatielijst is vervuld met dubbelingen;

Dit geeft problemen in de programmering en bij de registratie op locatieniveau.

- b. gebrekkige actualiteit van de milieulocaties.

Zo komt het voor dat het bedrijf bij een controle al jaren niet meer actief is, of dat inmiddels een ander bedrijf hier is gevestigd die zonder melding/vergunning is gestart.

Binnen het project locatiebestand op orde worden deze belemmeringen opgepakt.

De inrichting van het zaakstelsel

Bij de data-analyse van Ynformed werd de inrichting van het zaakstelsel als belemmering ervaren, voor wat betreft de inzet en het resultaat van de verschillende opschalende stappen bij de repressieve handhaving. Onderzocht moet worden of de gewenste gegevens op een andere wijze toch uit ons zaakstelsel kunnen worden gehaald, of dat de inrichting van het zaakstelsel voor een deel moet worden aangepast. Het hangt ook af van de informatiebehoefte van onze deelnemers in relatie tot het te formuleren uitvoerings- en handhavingsbeleid.

1.4.3 Aanbevelingen vanuit de Collegiale Toets concreet opgepakt

Alle Omgevingsdiensten in Nederland zijn georganiseerd binnen Omgevingsdienst.nl. Vanuit deze overkoepelende organisatie worden onderlinge bezoeken georganiseerd om elkaar te helpen en te stimuleren met het op een kwalitatief goede wijze ontwikkelen en uitvoeren van de taken. Dit wordt de Collegiale Toets genoemd. De kwaliteitseisen, zoals vastgelegd in de Bor en Ministeriële regeling Omgevingsrecht (Mor) zijn uitgangspunt, waarbij ook "best practices" uitgewisseld worden. Het centrale thema voor de Collegiale Toets voor dit jaar was: "meetbare doelen en monitoring". Op 13 mei 2019 is de collegiale toets voor onze organisatie uitgevoerd. Die dag is ook de uitvoering van het project RGT binnen het Ontwikkelprogramma 2019-2020 gepresenteerd. Met betrekking tot het risicogericht toezicht zijn de volgende tips meegegeven:

- schrijf op wat je nu al doet, dan ben je al een heel eind op weg bij het opstellen van het beleid;
- durf de Drentse Maat (voor wat betreft de reguliere toezichtscontroles) los te laten bij het opstellen van nieuw beleid, bijvoorbeeld bij het risico gericht toezicht;
- ga aan de slag met Kristische Prestatie Indicatoren (KPI's).

Met de oplevering van dit document RGT 1.0 is het beleid, de toezichtstrategie voor een groot deel nu beschreven. Binnen de doorontwikkeling in hoofdstuk 4 komt de noodzakelijke ontwikkeling van indicatoren nadrukkelijk aan de orde.

1.5 De Drentse risicomatrix, een gezamenlijk product

Binnen dit project zijn niet alleen alle toezichthouders betrokken geweest, maar ook onze deelnemers zijn op actieve wijze betrokken en verzocht mee te denken bij het ontwikkelen van de risicomatrix. De wijze van samenwerking kenmerkte zich door een wederzijdse open houding, waarin samen werd gebouwd aan de risicomatrix. Deze werkwijze werd zeer gewaardeerd en heeft er mede voor gezorgd dat de ontwikkelde Drentse Matrix een gedegen draagvlak kent, niet alleen intern maar ook bij onze bestuurders, eigenaren en accounthouders.

Begonnen is met het interviewen van een bestuurder en accounthouder van alle deelnemers. Hierdoor zijn onderlinge beelden bij het risicogericht toezicht en bijbehorende verwachtingen beter op elkaar afgestemd. Deze gezamenlijke focus heeft positief doorgewerkt op de snelheid van het ontwikkelproces van de Drentse Risicomatrix.

Er is ook inhoudelijk een beroep gedaan op onze deelnemers. Zo zijn de indicatoren ondermijning en bestuurlijk/maatschappelijke urgentie door de deelnemers zelf beoordeeld voor hun eigen gebied. Hiervoor hebben de functionarissen van openbare orde en veiligheid en accounthouders hun input geleverd. Het gevolg is dat er op deelnemersniveau een risicomatrix is ontstaan op basis waarvan de programmering voor 2020 voor de betreffende deelnemer is uitgewerkt.

Wat betreft de beoordeling op de indicator Milieueffecten per branche zijn alle toezichthouders betrokken geweest. Hierbij is gewerkt met twee beoordelingsrondes. In ronde 1 werden diegenen die de hoogste en laagste scores gaven gevraagd om een toelichting. Daarna volgende een tweede beoordelingsronde. Het gemiddelde van deze ronde werd genoteerd als waarde voor de matrix.

De resultaten van de matrix zijn aan iedere deelnemer teruggekoppeld en is de mogelijkheid tot feedback gegeven. Op basis van de resultaten is vervolgens de jaarprogrammering van het RGT voor 2020 verder voor iedere deelnemer uitgewerkt.

Bij de uitkomsten van de risicomatrix zijn wel wat vraagtekens gerezen over de goede werking van de matrix. Beseft moet worden dat deze matrix de eerste stap is. Binnen deze eerste stap is de matrix nog wat meer op detail bijgesteld en zijn onze accounthouders in de gelegenheid gesteld om binnen hun eigen organisatie er inhoudelijk op te reageren. Dit heeft geleid tot hier en daar een bijstelling in beoordelingen van de indicatoren Ondermijning en Maatschappelijke en bestuurlijke impact en daarmee tot een verandering in prioritering. Bij een verdere doorontwikkeling zal de risicomatrix zelf ook nog kritisch beoordeeld en mogelijk verder uitgebouwd worden. In hoofdstuk 4 wordt hier verder op ingegaan. Ook bij deze verdere noodzakelijke doorontwikkeling is de onderlinge samenwerking van groot belang.

2 De Drentse risicomatrix op hoofdlijnen

2.1 De systematiek van de matrix

Om het toezicht op brancheniveau risicogericht te kunnen benaderen is het nodig om een model te ontwikkelen op basis waarvan de risico's op brancheniveau zo objectief mogelijk inzichtelijk worden gemaakt. Om risico's in te schatten is inzicht in kansen en mogelijke nadelige effecten bij niet naleving nodig. Als uitgangspunt voor de matrix is het model gekozen dat beschikbaar wordt gesteld door het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, het CCV (<https://hetccv.nl>). De risicomatrix is gebaseerd op de volgende bouwstenen: branches en indicatoren.

2.1.1 De subbranches, gegroepeerd binnen 5 hoofdbranches

Het locatiebestand is verdeeld in hoofd- en subbranches, zoals in tabel 1 is weergegeven.

Tabel 1: De Hoofdbranches binnen de risicomatrix en het aantal bijbehorende subbranches

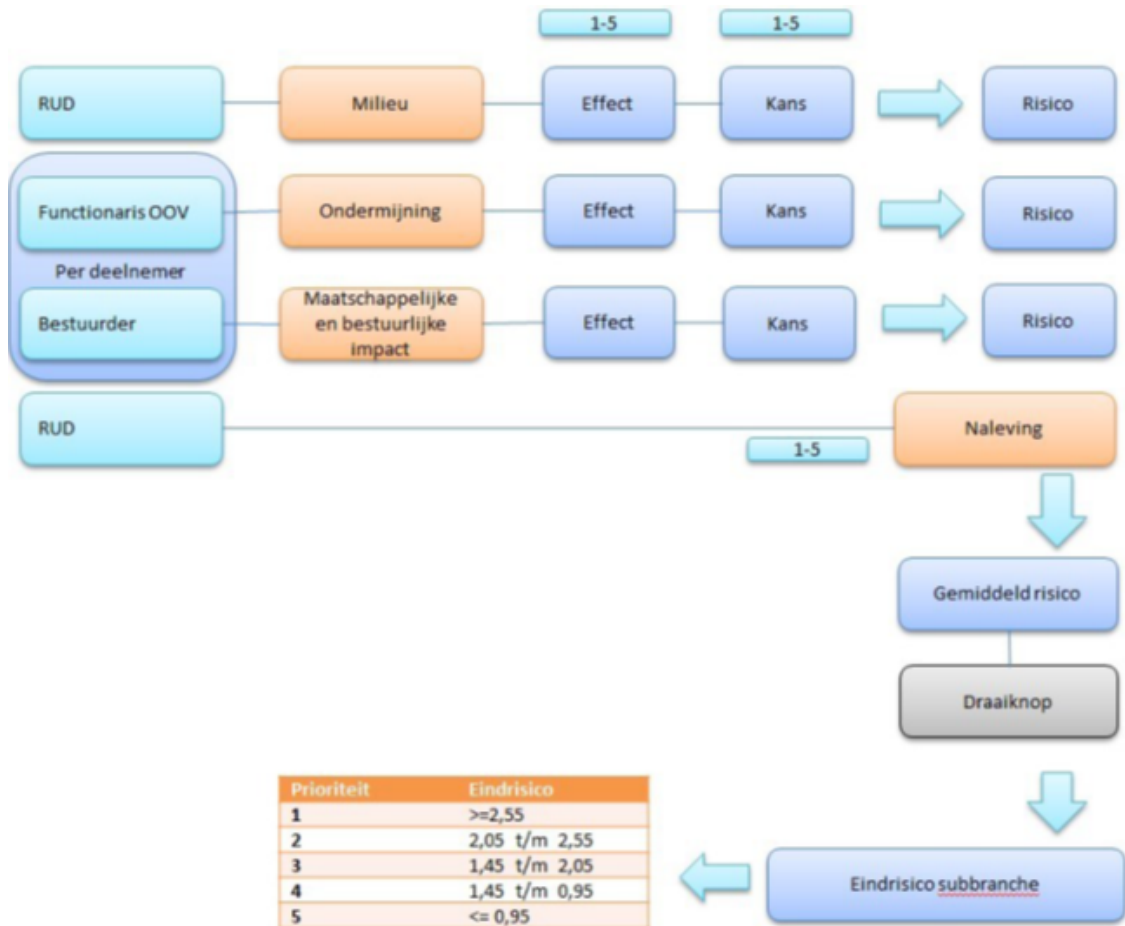
Hoofdbranches	Aantal onderlinge subbranches
Agrarisch	12
Groothandel, bouw, metaal en mobiliteit	18
Afval, sloop, asbest	7
Gebouwen en het Midden en Kleinbedrijf MKB	19
Procestechniek industrie (excl BRZO)*	27
Totaal beoordeelde branches binnen matrix	83

* Bij procestechniek komt het voor dat tot een benoemde subbranche slechts een of enkele grote bedrijven behoren.

2.1.2 De indicatoren: Milieu, Ondermijning, Maatschappelijke/bestuurlijke impact en Naleving

Voor iedere subbranche is een inschatting gemaakt op de mate van negatieve effecten en de kans op het voorkomen van deze negatieve effecten behorend bij de indicatoren Milieu, Ondernijning en Maatschappelijk/bestuurlijke impact. De indicator Naleving betreft de naleving gebaseerd op een analyse uitgevoerd door het bureau Ynformed op basis van onze registraties in DC en het LOS (bijlage 2). De indicatoren Milieu en Naleving zijn gebaseerd op een aantal onderliggende indicatoren, die in bijlage 1 en 2 nader worden toegelicht. In figuur 1 is de risicomatrix op hoofdniveau als beoordelingsmodel weergegeven. In Bijlage 1 en 2 wordt meer op detail de werking van de matrix beschreven. De wijze van beoordeling is toegepast op alle benoemde subbranches.

Figuur 1: het beoordelingsmodel van de risicomatrix



2.1.3 Hoe ziet de beoordeling er in de matrix uit?

In figuur 2 is als voorbeeld de matrix-beoordeling van de subbranche afvalverwerkingsbedrijven weergegeven.

Figuur 2: Een screenshot uit de risicomatrix voor een subbranche

Sub-branchenamen	Effect milieus	Effect ondernijning	Maatschappelijke en bestuurlijke impact	Gemiddeld effect	Kans milieueffecten	Kans ondernijning	Kans Maatschappelijke en bestuurlijke impact	Gemiddelde kans	Risico milieueffecten	Risico ondernijning	Risico Maatschappelijke en bestuurlijke impact	Gemiddeld risico	Draaiknop	Gemiddelde na draaiing	Vergeet de prioriteit!	
AFvalverwerkingsbedrijven excl. Compensering, gasfretmen	3,5	2,0	3,8	3,1	4,4	1,5	3,4	3,1	4,0	1,8	3,6	1,9	2,8	2,8	2,8	prioriteit 1

2.1.4 Algemene uitgangspunten

- De beoordeling vindt plaats op basis van de benoemde subbranches binnen de matrix.
- Er is geen onderling verschillende weging van de indicatoren doorgevoerd. Bij deze eerste aanzet is gekozen om de verschillende indicatoren gelijkwaardig aan elkaar te houden.

- De puntentoekenning is voor iedere indicator identiek: 1 tot 5.
- De puntentoekenning is voor ieder indicator gebeurt op een schaal van 1 (geen/nauwelijks effect of geen/geringe kans) tot 5 (erg groot effect of een grote kans).
- Er is een draaiknop ingebouwd met de bedoeling om bij het verschuiven van prioriteiten binnen een programmajaar een herprioritering mogelijk te maken.
- Voor de prioritering is de classificering gehanteerd als aangegeven in figuur 1.

Bij de totstandkoming van de prioritering is uiteindelijk afgeweken van de risicomatrix van het CCV. De resultaten gaven namelijk een sterk ongelijke verdeling van de subbranches over de prioriteitsklassen. De systematiek is aangepast totdat de bepaling een beeld gaf die een betere, logische verdeling van de subbranches over de prioriteitsklassen gaf. Zoals in 1.5 is aangegeven, is de risicomatrix door de deelnemers zelf nog inhoudelijk beoordeeld en hier en daar aangepast wat betreft de beoordeling op de indicatoren Ondermijning en Bestuurlijke en maatschappelijke impact. In bijlage 1 zijn alle begrippen en uitgangspunten die worden gehanteerd binnen de risicomatrix in detail nader toegelicht.

2.2 Een risicomatrix op maat per deelnemer

2.2.1 De risicomatrix op deelnemersniveau is uitgangspunt

Omdat de indicatoren ondermijning en bestuurlijk/maatschappelijke impact per deelnemer apart zijn beoordeeld geeft de uiteindelijke prioritering voor eenzelfde branche verschillende uitkomsten. Deze risicomatrix per deelnemer is het uitgangspunt op grond waarvan de toezicht uren worden verdeeld.

2.2.2 De Drentse risicomatrix

De Drentse matrix werkt met de gemiddelden genomen over alle deelnemers voor de indicatoren ondermijning en bestuurlijk/maatschappelijke impact. Ook deze matrix heeft haar waarde. Zo zullen de analyses van de steekproefcontroles op dit niveau worden beoordeeld. Door de grotere aantallen per branche leveren de resultaten op dit niveau een statistisch meer betrouwbare waarde op.

2.3 Verkenning risicomatrix voor bodem en asbest

Binnen het project lag de focus op het reguliere toezicht bij de bedrijven. We voeren echter ook binnen andere kaders toezicht uit, waarbij het risicogericht werken eveneens kansen biedt. Er zijn intern verkennende gesprekken gevoerd over het risicogericht werken binnen de vakgebieden van bodemtoezicht en toezicht bij asbest. Geconcludeerd is dat deze werkwijze ook hier kan bijdragen tot het versterken van het zo gericht mogelijk op de risico's uitvoeren van het toezicht. In hoofdstuk 6 is hiervoor een aanbeveling opgenomen.

3 Uitgangspunten uitvoering RGT binnen de jaarprogrammering

3.1 Van beschikbare uren voor het jaarprogramma naar de uren voor RGT

3.1.1 Budget neutrale uitvoering van RGT

Met het bestuur is afgesproken dat de uitvoering van het RGT in 2020 binnen de financiële kaders plaats zal vinden. Dat betekent in dit geval dat de deelnemersbijdrage nog gebaseerd blijft op de uitgangspunten van de Drentse Maat:

- het locatiebestand Drentse Maat 2014;
- de kentallen Drentse Maat toezicht: per categorie een kental voor controlefrequentie en uren;
- het rekenmodel Drentse Maat 1.0;
- berekende uren t.b.v. de Drentse Prioriteit.

In onderstaande figuur wordt met een voorbeeld in beeld gebracht hoe de uren voor het reguliere toezicht op basis van de Drentse Maat zijn bepaald en hoe deze uren vervolgens binnen het jaarprogramma worden ingezet. Dit laatste wordt verder toegelicht in de volgende paragraaf.

Figuur 3: De bepaling van de beschikbare uren voor toezicht en de verdeling van de uren voor het RGT bij de gemeente Aa en Hunze

Aa en Hunze

	aantal JP	kental	totaal uren
categorie 2	53	6,9	366
categorie 3	19	21,9	416
categorie 4	10	17,5	175
Totaal			957



20% Onvoorzien	Uren RGT	20% RGT steekproef	80 % RGT controles
191	766	153	613

De milieulocaties, waarbij de provincie Drenthe bevoegd gezag is kennen allemaal een hoge prioriteit vanuit de risicomatrix. Deze locaties worden dus allemaal bezocht op basis van de beschikbare uren. Op het moment dat binnen het RGT de naleving van de milieulocatie zelf zal worden betrokken, kan dit een ander beeld gaan geven (één van de aanbevelingen in hoofdstuk 4).

3.1.2 Uitgangspunten bij de uren toezicht RGT:

- 20% van de beschikbare tijd wordt gereserveerd voor onvoorziene zaken, op basis van ervaring. Dit betreft toezicht bij repressieve handhaving, verzoeken van het bevoegd gezag en toezicht naar aanleiding van klachten;
- van de resterende beschikbare tijd wordt ca. 80% ingepland voor het RGT bij de hoogste prio's per bevoegd gezag en 20% wordt ingepland als steekproef RGT onder de resterende branches. Er is gekozen om een zo gering mogelijk aantal uur aan de steekproeven te besteden. Om valide cijfers te krijgen vanuit de steekproef is er ook sprake van een ondergrens. Er zal een minimaal volume aan steekproefinformatie (data) beschikbaar moeten komen om de cijfers vanuit de steekproef verantwoord te kunnen gebruiken bij een vergelijking met de matrix. De steekproeven worden evenredig verdeeld over onze deelnemers. De steekproefcijfers zullen op het niveau van de deelnemer niet aan deze ondergrens kunnen voldoen. Daarom zullen ze op Drents niveau worden bepaald;
- voor het plannen van het aantal te bezoeken milieulocaties binnen het jaarprogramma is uitgegaan van 21,8 uur per controle inclusief hercontrole (besluit algemeen bestuur 30 september 2019);
- de sturing is niet meer categorie-georiënteerd, maar risico-per-subbranche-georiënteerd;
- bij de RGT-controles wordt de focus gelegd op de onderdelen die hoog scoren binnen de risicomatrix;
- voor de uitvoering wordt het locatiebestand uit het LOS gebruikt (en niet het bestand Drentse Maat van 2014);
- de steekproefcontroles betreffen volledig integrale controles, zodat alle bedrijfsactiviteiten getoetst worden en achteraf geanalyseerd kan worden, zodat er een volledig beeld kan worden gegeven over bijvoorbeeld de naleving.

Waarom werken met steekproeven naast RGT?

1. Om ook de bedrijven buiten de geselecteerde branches van de deelnemer scherp te houden is het wenselijk hier ook toezicht te blijven houden.
2. Met de steekproef checken we in hoeverre het beeld afwijkt van de risicomatrix voor de betreffende subbranche met name wat betreft de naleving.
3. Omdat de steekproefbranches per deelnemer kunnen verschillen, is het ook mogelijk om de naleving te vergelijken van de groep bedrijven binnen de branche die vallen onder het RGT met de groep die geen controle verwacht, omdat deze buiten het RGT valt.

3.2 Van beschikbare uren voor RGT naar de selectie van milieulocaties per deelnemer

Bij de verdeling van de uren RGT zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- de beschikbare uren voor RGT worden eerst verdeeld over de milieulocaties die betrokken zijn bij de hoogste prioriteit;
- indien er nog uren beschikbaar zijn worden deze verdeeld over de dan volgende hoogste prioriteit;

- indien er meerdere branches een prioriteit 1 hebben, dan is de branche met het hoogste gemiddelde risico in de matrix de branche met de hoogste prioriteit. Indien het gemiddelde risico ook identiek is, is de naleving (risico naleving in de matrix) bepalend: het hoogste cijfer heeft de hoogste prioriteit;
- als er te weinig beschikbare uren zijn om alle milieulocaties van de betreffende branche te bezoeken, wordt er op willekeurige wijze een selectie gemaakt.

Bij de verdeling van de uren met betrekking tot de steekproef gelden de volgende uitgangspunten:

- de selectie vindt plaats per deelnemer;
- binnen de hoofdbranches die niet vertegenwoordigd zijn vanuit het toezicht RGT worden de uren evenredig verdeeld;
- de monitoring en evaluatie vindt plaats op het gezamenlijke Drentse niveau, omdat het aantal te gering is op deelnemer niveau om er conclusies uit te gaan trekken.

Toepassing van de eerste twee uitgangspunten leidt ook tot situaties dat een subbranche bij de ene deelnemer wordt meegenomen als RGT en bij de andere deelnemer als steekproef kan zijn aangemerkt.

3.3 Toezicht is meer dan het toepassen van de risicomatrix

Naast deze risicogerichte wijze van plannen moet bij de jaarprogrammering ook rekening worden gehouden met wettelijke verplichtingen en mogelijke ontwikkelingen die spelen. Zo gelden er wettelijke toezicht regels bij IPPC-locaties, welke hieronder nader zijn toegelicht. Een voorbeeld van ontwikkelingen die naast de risicomatrix ook aanleiding geven tot het inzetten van toezicht is de stoppersregeling voor veehouderijen. De veehouderijen die hier aan meedoen mogen per 1 januari 2020 geen vee meer houden.

IPPC-locaties

Voor milieulocaties met IPPC-installaties (Europese regelgeving) gelden vanuit de Ministeriele regeling Omgevingsrecht (MOR) een aantal verplichting die te maken hebben met de bezoekfrequentie en verplichtingen voor niet-routinematige controlebezoeken. In onderstaand kader zijn de betreffende passages van artikel 10.3 van de MOR weergegeven.

Toezicht regels vanuit de MOR (artikel 10.3) voor IPPC-installaties

4. Tot de in artikel 7.2, zevende lid, onderdeel b, van het besluit bedoelde wijze waarop het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde, wordt uitgeoefend, behoort in ieder geval:
 - a. de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid, uitgaande van een register van inrichtingen waarin in ieder geval de IPPC-installaties zijn opgenomen;
 - b. de wijze waarop de controle ter plaatse wordt uitgeoefend;
 - c. de frequentie waarmee routinematige controlebezoeken worden afgelegd, waarbij die frequentie voor IPPC-installaties, afhankelijk van de milieurisico's, het nalevingsgedrag en de aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsysteem, ten minste één controlebezoek per drie jaar bij beperkte milieurisico's en ten minste één controlebezoek per jaar bij grote milieurisico's is;
5. Onverminderd de frequentie, bedoeld in het vierde lid, onderdeel c, worden bij IPPC-installaties niet-routinematige controlebezoeken uitgevoerd:
 - a. vóór de verlening of verandering van een vergunning;
 - b. om zo spoedig mogelijk ernstige klachten, ernstige ongewone voorvallen of overtredingen te onderzoeken;
 - c. indien bij een controle een ernstige overtreding is vastgesteld, binnen zes maanden na de vaststelling.

Voor de programmering van het jaar 2020 is deze verplichting nog niet ontwikkeld en toegepast. In 2019 zijn alle milieulocaties met een IPPC-installatie bezocht, waardoor voldaan is aan de wettelijke verplichte controlefrequentie. Bij een enkele opdrachtgever hebben deze inrichtingen wel prio 1 gekregen. In 2020 zullen we dit onderdeel op de vereiste wijze gaan borgen binnen onze systematiek behorend bij de jaarprogrammering. Wel gaan er in 2020 ook inspecties bij IPPC-installaties plaatsvinden om te beoordelen of wordt voldaan aan de van toepassing zijnde BBT-conclusies. De uitvoering van dit project zal gedeeltelijk in 2020 plaatsvinden.

4 Het door ontwikkelen van het RGT (RGT 2.0)

In dit hoofdstuk is het verder professionaliseren van het RGT zo veel mogelijk vertaald naar aanbevelingen. In de aanbevelingen komt duidelijk naar voren dat ook voor de doorontwikkeling een intensieve samenwerking met onze deelnemers van cruciaal belang is. De aanbevelingen zijn niet uitputtend bedoeld, maar geven wel een duidelijk beeld dat na de eerste aanzet van het RGT veel werk verzet moet worden om het RGT tot een duurzaam succes te maken.

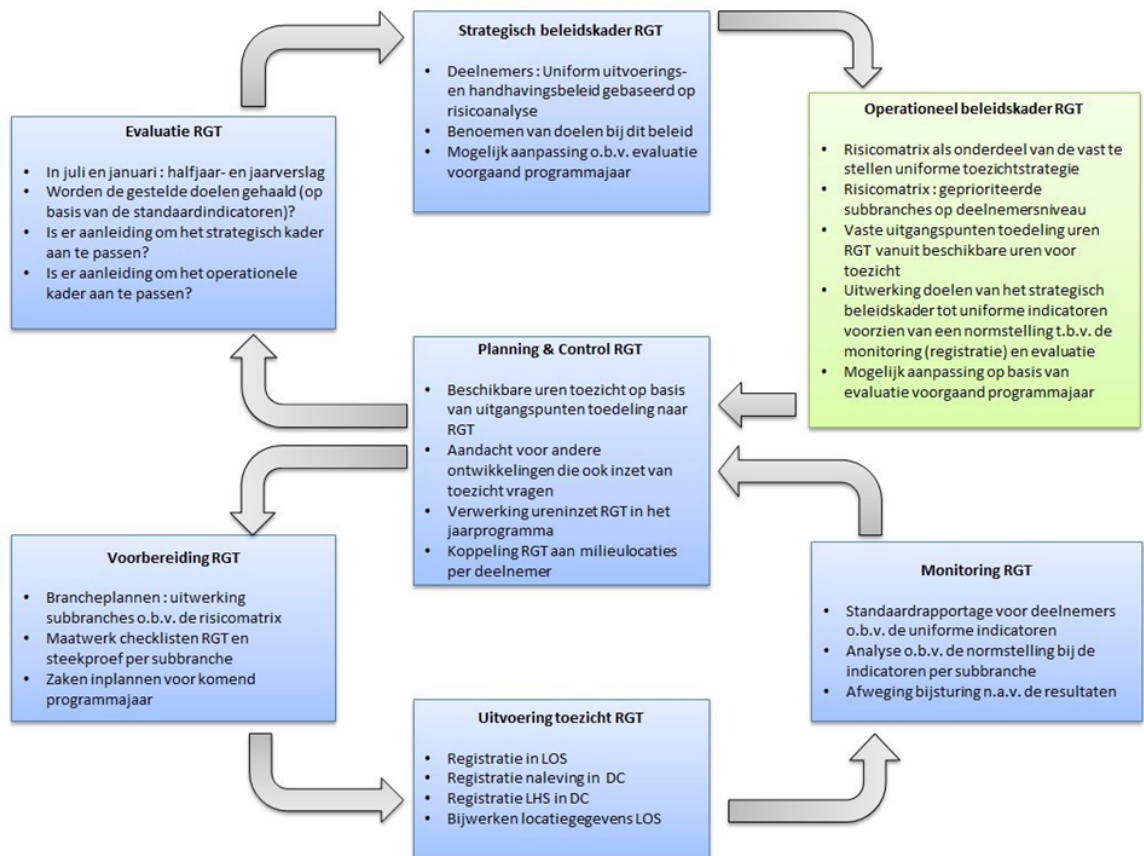
4.1 Neem het wettelijk kader in acht

In de eerste set van kwaliteitscriteria 2.1 (oktober 2012) bestond een deel C, waarin de eisen over de proceskwaliteit al waren opgenomen. Inmiddels zijn deze procescriteria via de Wet VTH (2017) opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor, hoofdstuk 7). De Wet VTH wordt beleidsneutraal verwerkt in de Omgevingswet. In bijlage 3 zijn de relevante wetteksten van de Bor opgenomen.

Aanbeveling 1 : Neem bij de doorontwikkeling de wettelijke procescriteria, BOR en andere relevante regels vanuit de Wabo, Bor en Mor in acht.

Onze deelnemers zijn gehouden aan het opstellen en vaststellen van een binnen de Omgevingsdienst uniform handhavings- en uitvoeringsbeleid op basis van deze procescriteria. Op dit moment ontbreekt een dergelijk uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid in Drenthe. De Drentse Maat was weliswaar een uniform uitvoeringskader, maar deze voldeed niet aan alle kwaliteitseisen van de Bor.

Figuur 4 : De stappen binnen de big-8 uitgewerkt voor het RGT



Het werken op basis van een risicomatrix zorgt nu voor een kettingreactie wat betreft verdere doorontwikkeling en professionalisering binnen alle stappen binnen de big-8. Hierbij geldt een afhankelijkheid tussen de voortgang van de implementatie en een stuk doorontwikkeling. Om dit inzichtelijk te maken is in figuur 4 de big-8 specifiek uitgewerkt voor het RGT, waarbij de start van het project in het groene vak is gelegen met de ontwikkeling van de risicomatrix.

De big-8 cyclus wordt dus opnieuw opgestart vanuit het operationele kader. De uitvoering RGT is als kader betrokken bij het opstellen van het jaarprogramma 2020. Ook is gestart met het opstellen van de brancheplannen, die de risicomatrix als uitgangspunt nemen voor een risicogerichte uitwerking per subbranche, resulterend in een bijbehorende risicogerichte controlechecklist. Op basis van deze maatwerkchecklisten kan vervolgens in 2020 de uitvoering worden gestart.

Aanbeveling 2 : Laat de in dit document beschreven wijze van het risicogerichte toezicht (RGT 1.0) vaststellen door het algemeen bestuur als geldende toezichtstrategie, zoals bedoeld in de Bor. Met de beschrijving van de werking van de risicomatrix en achterliggende uitgangspunten wordt feitelijk een onderdeel van het vereiste uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid, namelijk de toezichtstrategie in beeld gebracht. Met de vaststelling door het algemeen bestuur wordt deze strategie formeel overeenkomstig het gestelde in hoofdstuk 7 van de Bor als uniform beleid bekrachtigd.

Op basis van de risicomatrix en de bijbehorende uitgangspunten is per deelnemer de prioriteitstelling per subbranche voor het uitvoeren van het RGT in beeld gebracht. Via de uitgangspunten benoemd in hoofdstuk 3 is in beeld gebracht op welke wijze de beschikbare uren voor het uitvoeren van het RGT per deelnemer wordt bepaald. De resultaten van deze werkwijze hebben geleid tot het RGT binnen het jaarprogramma 2020.

Inmiddels worden binnen het team Toezicht de brancheplannen verder uitgewerkt. Hierbij wordt de beoordeling van de subbranche als uitgangspunt genomen om te bepalen welke onderdelen specifieke aandacht nodig hebben. Dit zal worden vertaald naar checklisten op maat voor de subbranches uit de matrix en bijbehorende steekproefchecklisten.

Aanbeveling 3 : Stel zo spoedig mogelijk in 2020 samen met de deelnemers een uniforme set van indicatoren vast op basis waarvan de kwaliteit van uitvoering van RGT standaard wordt gemeten en gemonitord. Zoals uit de figuur 3 is af te leiden ontbreekt bij de start van het opstellen en werken met de risicomatrix het stuk strategisch kader, waarin de bijbehorende doelen worden benoemd wat met het uitvoeren van het RGT beoogd wordt. Wat betekent het nu concreet een schoon en veilig Drenthe en hoe willen onze deelnemers dit op basis van onze taakstelling in beeld gebracht hebben? De huidige rapportages geven hier nog geen invulling aan. Ook het opstellen van deze doelstellingen is een wettelijke verplichting vanuit de Bor. Zonder uniforme doelstellingen is het onduidelijk op welke wijze de uitvoering van het RGT binnen de rapportages van de P&C-cyclus moet worden weergegeven. Welke indicatoren willen we meten en welke normering hoort hierbij? Het is zaak om voor het programmajaar 2020 de rapportagebehoefte zo spoedig mogelijk samen met onze deelnemers af te stemmen.

Deze standaard set aan indicatoren zal gaan gelden voor alle subbranches binnen de risicomatrix. De volgende indicatoren zouden bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt:

- de urenbesteding;
- het aantal overtredingen per subbranche (wettelijk vereiste in een jaarverslag);
- het aantal controles zonder overtredingen per subbranche;
- het aantal overtredingen per thema (ook branche overstijgend?);
- top 5 overtredingen per subbranche;
- het aantal overtredingen per aandachtsgebied op grond van de risicomatrix;
- de resultaten van de toepassing van de LHS per branche en welke interventies zijn er gekozen; Interventies: aantal hercontroles, vooraankondigingen, handhavingsbesluiten, het effectueren handhavingsbesluiten, het toepassingen strafrecht, etc.;
- een vergelijking op naleving binnen de subbranche van de deelnemer met de naleving binnen de subbranche op Drents niveau;
- ondermijning (indien het een aandachtsgebied is): de indicatoren voor dit onderdeel moeten op basis van verdere opleiding nog verder worden ontwikkeld.

Vanuit de collegiale toets is in dit kader nog aanbevolen om te starten met een kleine set van indicatoren.

Aanbeveling 4: Formuleer concrete doelstellingen en voorzie de bijbehorende indicatoren van een normering. Achter de behoefte van het gebruiken van een indicator schuilt een doelstelling. Het is van belang om deze doelstellingen behorend bij het RGT zo concreet mogelijk te krijgen. Deze doelstellingen zijn feitelijk een uitwerking van de hoofddoelstelling van onze organisatie: een bijdrage leveren aan een schoon en veilig Drenthe. De Bor geeft aan dat deze doelstellingen behorend bij het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid als strategisch kader moeten worden vastgesteld, zodat daarna met behulp van de gekozen indicatoren het behalen van deze doelstellingen gemeten kan worden. Het wel of niet behalen van een doelstelling kan alleen gemeten worden als de resultaten zijn genormeerd. Voor het benoemen van de doelstellingen en het bepalen van de bijbehorende indicatoren met een normering is samenwerking met onze deelnemers erg belangrijk.

Aanbeveling 5: Borg de afstemming tussen de projectorganisatie en de lijnorganisatie bij de verdere doorontwikkeling.

De onderlinge relaties tussen doorontwikkeling en de daaropvolgende implementatie en de uitvoering vragen om een goede afstemming tussen de lijnorganisatie, waarin de aansturing plaatsvindt van de implementatie en uitvoering, en de projectorganisatie waarbinnen de doorontwikkeling verder wordt

opgepakt. Aanbevolen wordt deze afstemming met bijbehorende verantwoordelijkheden tussen project en lijnorganisatie in concrete afspraken vast te leggen.

4.2 Professionaliseren kost tijd

Aanbeveling 6 : Faciliteer de doorontwikkeling gedurende de komende drie programmajaren. Het RGT is werken met een volledig andere focus dan de Drentse Maat en verlangt een verdere doorontwikkeling op basis van de wettelijke procescriteria. Dit vraagt tijd. Tijd is ook nodig om via de uitvoering ervaring op te doen en data te verzamelen. Voldoende, kwalitatief goede data is een belangrijke randvoorwaarde om risicogericht te kunnen werken. Hierbij moet ook rekening worden gehouden dat een stuk doorontwikkeling van het RGT pas in het dan volgende programmajaar gaat doorwerken en de effecten na dat programmajaar zichtbaar worden. In figuur 5 is deze doorwerking van de doorontwikkeling weergegeven. Het is aan te bevelen direct te starten met de doorontwikkeling. Halverwege het jaar zal het doorontwikkelde deel meegenomen kunnen worden in het jaarprogramma en vervolgens geïmplementeerd kunnen worden in de tweede helft van het jaar, zodat deze bij de start van het programmajaar operationeel is. De resultaten van dat programmajaar zijn weer nodig voor het verder fine tunen van de ontwikkelde werkwijze. Ingeschat wordt daarom dat er minimaal drie programmajaren nodig zijn om te komen tot een duurzaam en volwassen RGT, werkend overeenkomstig met de wettelijke procescriteria.

Figuur 5: De wijze van doorwerking van de doorontwikkeling binnen de programmajaren tot en met 2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Doorontwikkeling	RGT 1.0	Doorontwikkeling A	Doorontwikkeling B	RGT 2.0	RGT 2.0 +Outcome	
Binnen jaarprogramma borgen		JP 2020	JP 2021	JP 2022	JP 2023	JP 2024
Implementatie van doorontwikkeling	RGT 1.0	RGT 1.0 A	RGT 1.0 B	RGT 2.0	RGT 2.0 + outcome	
Uitvoering monitoring en registratie		Op basis van RGT 1.0	Op basis van RGT 1.0 A	Op basis van RGT 1.0 B	Op basis van RGT 2.0	RGT 2.0 + outcome

Aanbeveling 7: Bepaal na deze drie jaar doorontwikkeling de benodigde uren voor het RGT op een daarbij behorende realistische wijze.

Het uitvoeren van het RGT in 2020 wordt budgetneutraal, binnen de financiële kaders, ingevoerd. Dat geeft de vreemde situatie dat de ureninzet eigenlijk nog bepaald is op basis van de Drentse Maat (een locatiebestand uit 2014 op basis van kentallen en bezoekfrequenties) die in de uitvoering en programmering niet meer leidend zijn.

De huidige inschatting is dat na drie programmajaren RGT met de daarbij noodzakelijke doorontwikkeling het mogelijk is om een meer realistische raming te geven van de benodigde ureninzet RGT per deelnemer, uitgewerkt in de brancheplannen. Een belangrijk uitgangspunt bij deze raming is het nog te formuleren uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid in Drenthe.

4.3 Heb aandacht voor de kritische succesfactoren

Aanbeveling 8 : Monitor de wijze van registratie en stuur bij indien nodig.

Om de cirkel rond te krijgen tussen de risicomatrix en brancheplannen enerzijds en de monitoring en evaluatie anderzijds is het van cruciaal belang dat de afgesproken wijze van registratie op een professionele wijze wordt uitgevoerd. Mede uit de data-analyse van Ynformed is gebleken dat de huidige afspraken omtrent de registratie in onvoldoende mate worden nagekomen. Zonder goede data op basis van een eenduidige registratie is het onmogelijk om de uitvoering van het RGT in beeld te brengen, laat staan een antwoord te geven op het behalen van door de deelnemers gestelde doelen. Een gedegen registratie is daarmee een kritische succesfactor voor het RGT. Inmiddels zijn de eerste verbetermaatregelen hiervoor binnen de lijnorganisatie opgestart. Via monitoring zal deze verbetering verder worden gevolgd en waar nodig bijgestuurd. Voor de aansturing vanuit de lijn wordt aanbevolen te gaan werken met heldere meetbare doelen, die per 1 januari 2020 kunnen gaan gelden, zoals:

- bij minimaal 95% van de checklisten is het zaaknummer gekoppeld aan DC;
- bij minimaal 95% van de milieulocaties waar een of meerdere overtredingen worden geconstateerd is voorzien van de bijbehorende LHS beoordeling in de checklist;
- bij minimaal 95% van de milieulocaties waar een of meerdere overtredingen zijn geconstateerd is een hercontrole als zaak opgevoerd in het LOS.

Aanbeveling 9: Zorg voor authentieke milieulocaties in het zaakstelsel.

Een belemmering binnen de huidige programmering wordt veroorzaakt door het niet op orde zijn van ons locatiebestand. Vanuit het project Locatiebestand op orde wordt op basis van een plan van aanpak gezorgd voor het verder wegwerken (er is al een deel opgeschoond) van dubbele milieulocaties, mili-

eulocaties zonder verdere inhoud en milieulocaties waarvan bekend is dat zij inmiddels niet meer actief zijn. Dit wordt in de eerste helft van 2020 uitgevoerd, waardoor de programmering van het RGT voor 2021 beter kan worden uitgevoerd.

Aanbeveling 10: Voorzie iedere milieulocatie in LOS van de bijbehorende SBI-activiteit.

De registratie van de SBI-activiteit bij een milieulocatie in ons zaakstelsel is randvoorwaarde voor het kunnen bepalen binnen welke subbranche de betreffende milieulocatie hoort en meedraait in het stelsel van RGT. Bij circa 7.000 van de milieulocaties is dit veld leeg of kent een waarde die te algemeen is om de locatie toe te kunnen wijzen aan een subbranche binnen de risicomatrix. In de eerste helft van 2020 zal het bepalen van de juiste SBI-activiteit binnen deze deelverzameling projectmatig worden uitgevoerd binnen het project Locatiebestand op orde. Voor de programmering in 2021 zal dit naar verwachting voor een groot deel opgelost zijn.

Aanbeveling 11: Stem de inrichting/registratie van de zaakafhandeling in LOS af op de monitoringswensen. Het onderzoek van Ynformed geeft ook aanleiding om na te gaan of de huidige inrichting van het zaakgericht werken en registreren wel past bij de uitgangspunten van het RGT om juist de resultaten en inzet in beeld te brengen die nodig is geweest om de naleving bij de bedrijven te realiseren. Het gaat dan niet alleen om de inzet in uren, maar ook om de te onderscheiden handavingsstappen: eerste controle, hercontrole, vooraankondiging, besluit handhaving, toepassing strafrecht, etc. Ook de registratie van klachten verdient in dit kader aandacht, aangezien de klachtenregistratie betrokken is bij de analyse van het nalevingscijfer. Dat betekent dat alle klachten in het LOS geregistreerd moeten worden. Het is van belang te starten met een check of de gewenste informatie op een andere wijze vanuit ons zaakstelsel kan worden gegeneerd. Het oppakken van deze aanbeveling is tevens afhankelijk van de informatiebehoefte van onze deelnemers.

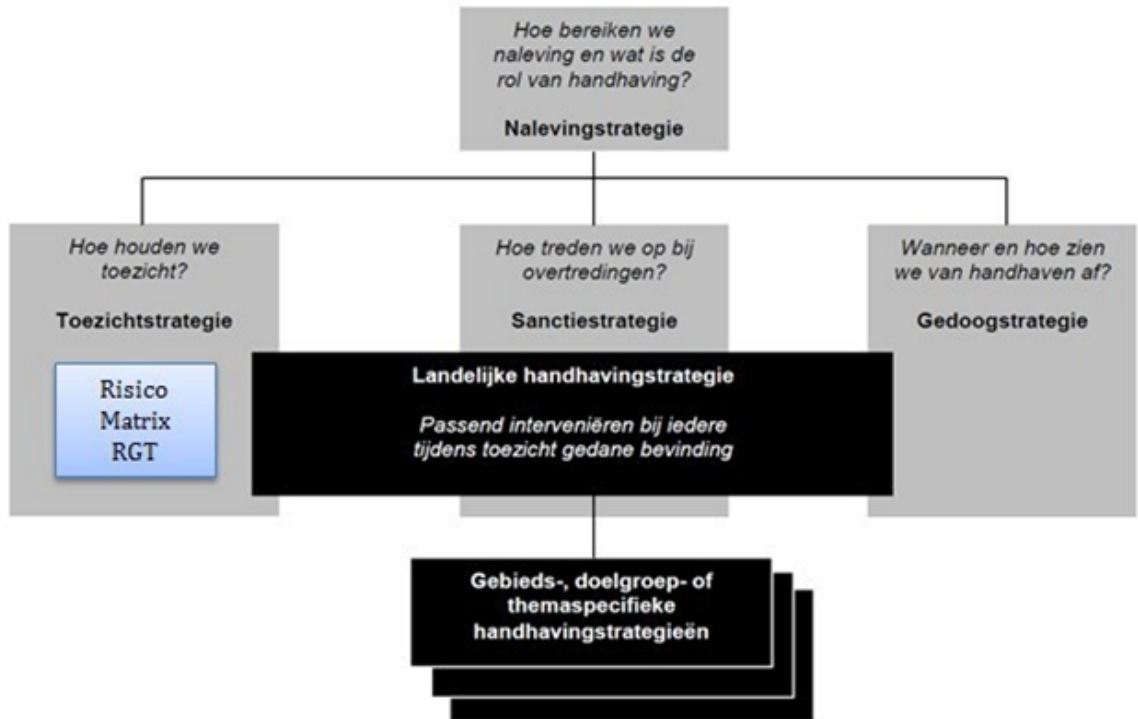
4.4 Maak de nalevingstrategie compleet

Het werken op basis van de risicomatrix en haar uitgangspunten is feitelijk het invullen geven aan een nieuwe toezichtstrategie. In figuur 6 wordt dit op basis van de nalevingsstrategie in beeld gebracht.

Aanbeveling 12 : Bepaal de wijze van doelgroepanalyse en de bijbehorende verschillende vormen van toezicht.

Op het moment dat de naleving in beeld is gebracht is het van belang te analyseren wat de achterliggende redenen zijn voor de niet-naleving om vervolgens daaruit een set van toezichtsvormen de meest geschikte toezichtsvorm voor het stimuleren van de naleving aan te koppelen. Instrumenten voor de doelgroepenanalyse zijn bijvoorbeeld de tabel van 11 en de InterventieKompas (het CCV). Voorbeelden van vormen van toezicht zijn bijvoorbeeld voorlichting, een zelfcontrole, een thematische controle, een verdiepende administratieve controle of hercontroles en handhaving. Door deze stappen uit te werken kan het toezicht vervolgens effectiever georganiseerd worden en in de uitwerking van de brancheplannen worden meegenomen..

Figuur 6: De nalevingsstrategie en de positie van de risicomatrix daarin



Aanbeveling 13: Ontwikkel een risicomatrix voor de IPPC-locaties en voer deze in.

Voor de milieulocaties met een IPPC-installatie gelden specifiek gestelde bezoekfrequenties vanuit de Mor, die betrekking hebben op het individuele bedrijf in plaats van een branche. Deze bezoekfrequentie moet gebaseerd zijn op de aangewezen indicatoren:

- de mogelijke milieurisico's
- het naleefgedrag
- de aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsysteem.

Dat maakt het onmogelijk om deze groep binnen de matrix af te wegen en vraagt om maatwerk. Zorg voor de implementatie met aandacht voor registratie op de benoemde indicatoren, zodat deze inzetbaar is voor de programmering vanaf 2021.

Aanbeveling 14: Gebruik de mate van naleving op locatieniveau binnen de toezichtstrategie. Bij het interviewen van de bestuurders is in circa 50% van de gesprekken nadrukkelijk al de wens aangegeven om het RGT verder uit te werken op het niveau van de milieulocatie. De risicomatrix is momenteel georiënteerd op de benoemde subbranches. Als de mate van naleving in beeld is gebracht op locatieniveau is er vervolgens een verdieping van het effectgericht werken mogelijk:

- de wijze van het bepalen van de steekproeven is nu gebaseerd op willekeur maar kan dan op basis van mate van naleving plaatsvinden;
- bij het inplannen van controlebezoeken van de milieulocaties van een hoog geprioriteerde branche kunnen de milieulocaties met een goede naleving uitgefilterd worden, waardoor weer tijd overblijft om milieulocaties van andere branches te bezoeken;
- binnen de subbranches behorend bij de procesindustrie komen slechts enkele grote bedrijven per subbranche voor. Bij deze veelal grote bedrijven wordt ook al gewerkt met locatie toegesneden toezichtsplannen. Een uitwerking op locatieniveau is daarom voor deze categorie nu al wenselijk. Een overweging zou kunnen zijn om deze bedrijven vervolgens volledig te monitoren op locatieniveau en niet meer op brancheniveau.

Randvoorwaarde voor deze uitbouw is een succesvolle registratie op brancheniveau.

Aanbeveling 15: Omschrijf de wijze van samenwerking met onze ketenpartners binnen de systematiek van RGT en betrek hierbij de wijze van gebruik van Inspectieview milieu.

Deze uniforme beschrijving kan vervolgens weer worden gebruikt bij de uitwerking van branchepunten. Binnen Inspectieview Milieu kan bij een locatie worden nagegaan in hoeverre onze ketenpartners bij de betreffende locatie toezicht hebben uitgevoerd en wat daar de resultaten van zijn. Zo kunnen onze aangesloten ketenpartners ook informatie ophalen over onze controleresultaten. Hoewel we als dienst zijn aangesloten op Inspectieview Milieu is het gebruik daarvan nog niet eenduidig geïmplementeerd in de uitvoering van het toezicht en de handhaving.

4.5 Ontwikkel de risicomatrix door

Aanbeveling 16: Blijf kritisch op het functioneren van de risicomatrix bij de verdere doorontwikkeling van het RGT.

Met de risicomatrix is een eerste stevige aanzet gegeven om risicogericht te kunnen gaan werken. Het is van belang dat deze matrix een goede opbouw kent om op basis van data de juiste conclusies te kunnen stellen. Juist bij de doorontwikkeling is een kritische blik hierop van belang om te komen tot een beproefd model waarop onze deelnemers en onze toezichthouders kunnen vertrouwen.

Aanbeveling 17: Test de werking van de draaiknop binnen de matrix uit.

De matrix is uitgerust met een extra draaiknop die bedoeld is om tijdens het programmajaar bij te sturen, waardoor transparant wordt gemaakt hoe de bijsturing plaatsvindt en welk effect (vrijkomen van beschikbare uren) het vervolgens heeft. Het is aan te bevelen een dergelijke situatie te simuleren om zo na te gaan of de knop in de praktijk werkt.

Aanbeveling 18: Onderzoek een verdere uitbouw van de risicomatrix met onderdelen behorend bij de Omgevingswet.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het toetsingskader meer integraal en breder en kunnen mogelijk ook andere aspecten betrokken worden bij de effect-kans-risico-beoordeling binnen de matrix. Voorbeelden hiervan zijn natuur (Provincie Drenthe) en gezondheid (GGD).

Aanbeveling 19: Maak de risicomatrix sluitend voor de aanwezige subbranches in Drenthe.

Het onderzoek op naleving van Ynformed heeft aan het licht gebracht dat niet alle aanwezige subbranches in de risicomatrix zijn ondergebracht. Dit geldt voor 43 subbranches, die in totaal ca. 650 milieulocaties vertegenwoordigen. Deze 650 milieulocaties zullen dus ook ondergebracht en beoordeeld moeten gaan worden in de risicomatrix via een subbranche.

Aanbeveling 20: Maak de branche-indeling van de risicomatrix eenduidig.

Het onderzoek van Ynformed geeft weer dat milieulocaties met daaraan gekoppeld een bepaalde SBI-activiteit kunnen vallen onder meerdere subbranches binnen de risicomatrix. Gekozen is vervolgens om ze in beide groepen mee te nemen in de analyse. Het is wenselijk om de inrichting meer eenduidig te maken zodat een SBI-activiteit bij 1 subbranche wordt betrokken in de analyse en monitoring.

Aanbeveling 21: Bepaal of bij de evaluatie van het programmajaar de beoordeling van de matrix alleen het naleefgedrag moet worden bijgewerkt of dat ook de andere indicatoren opnieuw moeten worden beschouwd. Doel van het inzetten van de risicomatrix is om juist daar toezicht te houden waar de risico's het grootst zijn. Wat betekent dat voor het actueel houden van de matrix? Beweegt de matrix in voldoende mate mee op basis van nieuwe resultaten? Kan worden volstaan met het bijwerken van het nalevingscijfer of dienen alle indicatoren opnieuw beschouwd te worden? Hebben de indicatoren de juiste weging binnen de risicomatrix? Zo is het wenselijk om de indicator Ondernijning kritisch te bekijken. Het Bor zegt hierover in artikel 7.2, lid 5: Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de wet en de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hen is opgedragen. Uit dit artikel is af te leiden dat ondernijning, voor zover het gaat om milieucriminaliteit een plek zou moeten hebben in de matrix, maar daarmee lijkt de grens voor het meenemen in de matrix vanuit het wettelijk kader bereikt. Het oppakken van ondernijning is een taak voor het bevoegde gezag, het OM en politie.

4.6 Professionaliseer de monitoring, registratie en evaluatie

Aanbeveling 22: Maak gebruik van de handreiking: Effecten van toezicht en handhaving meten, 2011, van het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV).

In deze handreiking wordt de gehele toezicht cyclus behandeld en kan daarmee een bijdrage leveren bij het met voldoende kwaliteit vormgeven van het meten van effecten.

Aanbeveling 23: Betrek de mate van naleving van de vergunningplichtige locaties in het nalevingscijfer. De huidige matrix bevat een nalevingscijfer die gebaseerd is op de naleving op basis van het LOS en de naleving op basis van DC. De checklisten van DC zijn gebaseerd op de voorschriften van het Activiteitenbesluit. In DC wordt ook gelijk de beoordeling in het kader van de LHS vastgelegd. Het toezien op de voorschriften van een vergunning werkt echter niet via DC (uitgezonderd de agrarische bedrijven). Daardoor zijn de vergunningplichtige milieulocaties in het nalevingscijfer niet goed vertegenwoordigd. Dat geldt dus ook voor cijfers die betrekking hebben op de registratie van de LHS. Een vergunningplicht betekent al snel dat er een groter risico voor de fysieke leefomgeving geldt dan bij een meldingsplichtige milieulocatie. Er zal gezocht moeten worden naar een manier van registreren waarbij ook de vergunningplichtige milieulocaties evenredig vertegenwoordigd zijn in het nalevingscijfer en de LHS-monitoring.

Aanbeveling 24: Standaardiseer de opbouw van de brancheplannen.

De risicomatrix wordt als basis gebruikt bij de verdere uitwerking van het toezicht per subbranche. De kernvragen die de basis vormen voor ieder brancheplan in 2020 zijn:

1. wat zijn de bepalende indicatoren voor het risico op milieueffect;
2. hoe sterk speelt ondermijning mee en op welke wijze;
3. hoe sterk speelt de bestuurlijk/maatschappelijk impact mee en op welke wijze;
4. hoe moet bovenstaande doorwerken in de bijbehorende checklisten voor het RGT en de steekproef.

Bij het volledig doorlopen van een programmajaar zullen de brancheplannen ook de evaluatieresultaten gaan betrekken. Na volledige doorontwikkeling vormt het brancheplan het transparante kader waarin de beoordeling van de risicomatrix wordt gekoppeld aan de uitvoeringsresultaten. Vervolgens geeft het inzicht in de analyse welke toezichtsvorm voor het betreffende onderdeel het meest effectief is om de naleving te bevorderen. Deze inzet kan ook betekenen dat een aanvullende inzet vanuit een specialisme gewenst is, of dat er eerst een stuk opleiding nodig is.

Aanbeveling 25: Overweeg een registratie van de activiteiten vanuit het toekomstige Bal bij de milieulocaties om aan te sluiten bij het centraal zetten van de activiteiten binnen de Omgevingswet. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) behorend bij de omgevingswet geeft per benoemde deelactiviteit voorschriften tot naleving. Het begrip inrichting verdwijnt en de activiteit wordt centraal gezet. Door deze activiteiten te gaan koppelen aan de milieulocaties ontstaat uiteindelijk de mogelijkheid om op een thematisch niveau (deelactiviteit) te analyseren en te programmeren.

Interessant wordt het als de ingediende meldingen waarin de gemelde activiteiten worden opgesomd automatisch zouden kunnen worden ingelezen in het LOS.

Kanttekening: DC is momenteel al op deelactiviteit ingericht en biedt derhalve al mogelijkheden op het gebied van analyse voor naleving. Programmering op basis van een bepaalde deelactiviteit is met gebruik van DC niet mogelijk

Aanbeveling 26: Heroverweeg de wijze waarop het cijfer van de naleving is opgebouwd.

Ynformed heeft in samenwerking met de RUD een systematiek gebruikt voor het bepalen van het naleefgedrag. Deze is gebaseerd op twee analyses, een vanuit DC en een vanuit ons zaakstelsel met daar aan vast een berekeningssystematiek. Op het moment dat de indicatoren voor de monitoring en de inrichting van de zaakafhandeling in LOS helder zijn, is het aan te bevelen om nogmaals stil te staan bij de wijze van berekenen. De bepaling van het naleefgedrag dient zo eenvoudig mogelijk te zijn, waardoor we in staat zijn om dergelijke analyses op eigen kracht te verrichten.

Aanbeveling 27: Betrek de brancheorganisaties in Drenthe bij de brancheplannen en bij de resultaten aan het eind van het jaar (evaluatie).

Het actief betrekken van een vertegenwoordiging vanuit de branches past goed bij het verder professionaliseren van het RGT.

4.7 Risicogericht werken verder uitrollen binnen de uitvoering van onze kerntaken

Aanbeveling 28: Werk het risicogericht toezicht voor asbest en bodemtoezicht verder uit.

Uit een eerste verkenning is geconstateerd dat ook voor het toezicht op asbest en het bodemtoezicht een vorm van risicogericht toezicht kan worden ontwikkeld. Door dit verder uit te werken is het ook voor deze vormen van toezicht mogelijk om op basis van een transparante risico-inschatting en bijbehorende keuzes het toezicht meer te richten op de elementen/milieulocaties waar de risico's het grootst zijn.

Aanbeveling 29: Ontwikkel een risicomatrix om risicogericht werken onderdeel te laten zijn van de kerntaken van Omgevingsdienst Drenthe.

Het is raadzaam om te onderzoeken of risicogericht werken een mogelijkheid is voor de overige kerntaken van de Omgevingsdienst Drenthe. Deze kerntaken zijn belegd bij de teams Advies, Bodem, Juridisch en Vergunningverlening. Aan de hand van een risicomatrix kunnen prioriteiten voor Vergunningverlening worden vastgesteld. Een voorbeeld hiervan zijn de vergunningaanvragen en meldingen, waarbij het niet naleven van de voorschriften leidt (of kan leiden) tot grote schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur. Deze worden intensiever behandeld dan vergunningaanvragen en meldingen waarbij dit minder is. Met een vergunningstrategie wordt gestreefd om te komen tot een integrale vergunningverlening die op een efficiënte en gestructureerde wijze vorm wordt gegeven. Ook de kwaliteit van onderzoeksrapporten die bij de teams Bodem en Advies binnen komen is verschillend en is afhankelijk van de kwaliteit van het onderzoeksbureau. Door de focus en inzet te leggen op de rapporten van de onderzoeksbureaus, waarvan bekend is dat de kwaliteit van de rapporten veelal onvoldoende is, wordt invulling gegeven aan risicogericht werken. Bovenliggend effect is dat de opstellers van slechte vergunningaanvragen en onderzoeksrapporten meer aandacht krijgen en dat de kwalitatief goede beloond worden met minder aandacht. Kortom "Doen wat nodig is!". Aanbevolen wordt

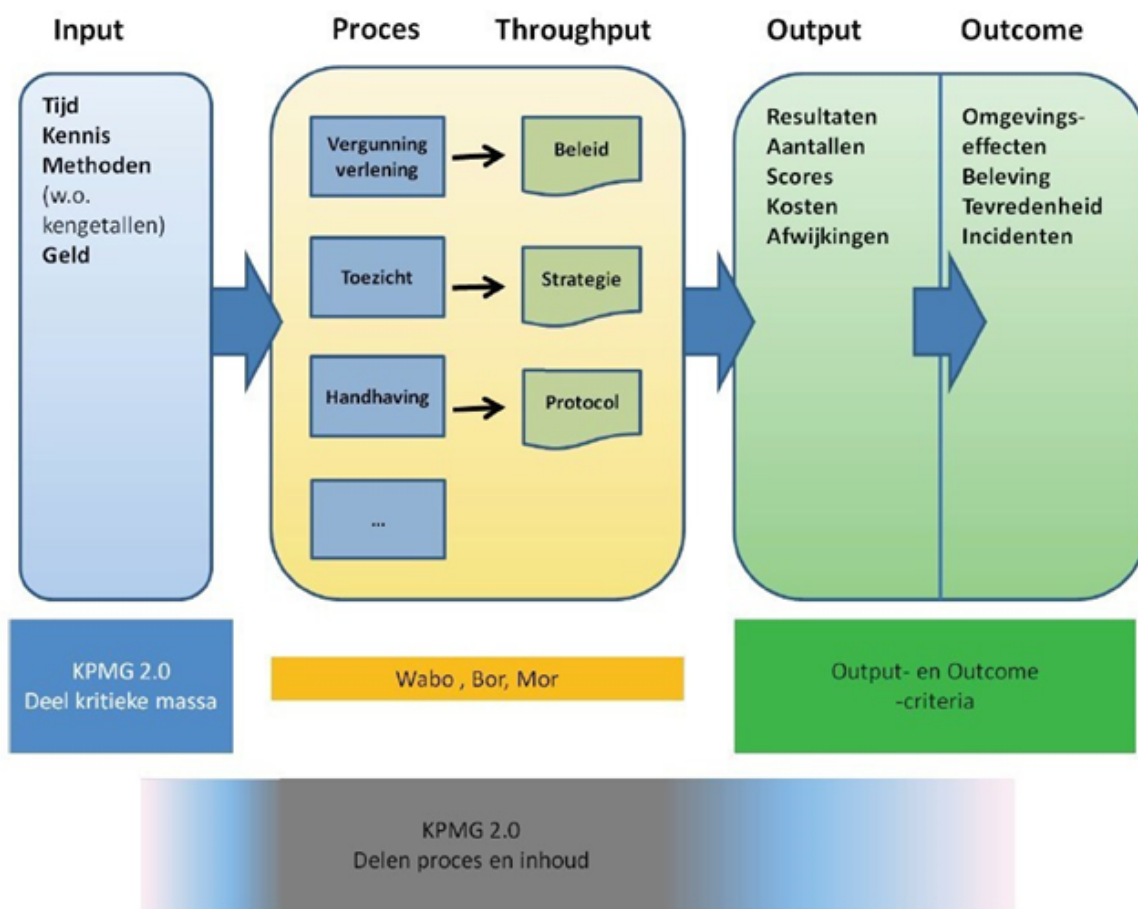
om in 2020 de mogelijkheden van risico gericht werken verder te onderzoeken en wanneer mogelijk te verankeren in beleid.

5 Van output naar outcome

5.1 Het kwaliteitsmodel

Al ruim voor de oprichting van de RUD Drenthe werd er op basis van de gesloten package deal (juni 2009) nagedacht over de ontwikkeling van outcomecriteria. In de package deal hebben het Ministerie van VROM, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG afspraken gemaakt over de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van VROM-taken. De kwaliteitsverbetering gebeurt enerzijds door het formuleren van kwaliteitscriteria en anderzijds door het oprichten van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).

Figuur 7: lineair proces model (bron BMC, Eindrapport output en outcomegerichte kwaliteitscriteria)



Illustratie 3: weergave bestaande criteria in een lineair procesmodel

Op 1 november 2010 resulteerde dit in de publicatie Eindrapport Output en Outcome gerichte kwaliteitscriteria, van BMC in opdracht van de VNG/IPO/VROM. Dit rapport vormt samen met de Handleiding implementatie output- & outcomecriteria (2012, VNG) een mooi vertrekpunt om het meten van outcome-resultaten ter hand te nemen.

De term outcome is gerelateerd aan het procesmodel, waarin de vijf verschillende invalshoeken wat betreft het leveren van de beoogde kwaliteit in afhankelijkheid met elkaar staan weergegeven. De figuur is inmiddels al wel wat verouderd wat betreft de grondslag van de criteria. Zo zijn de procescriteria inmiddels opgenomen in wet (Wabo, Bor en Mor). Wat betreft de kritieke massa is inmiddels een Kwaliteitscriteria 2.2 geldig, die zich toespitst op de kritieke massa nodig binnen een organisatie. In het kort worden de verschillende termen hieronder toegelicht.

Input: Is de organisatie voldoende deskundig, is zij berekend op de taken die zij moeten uitvoeren, is de transparantie goed geborgd? Wat is kwaliteit van de organisatie als geheel? Wat moeten wij hiervoor

doen en wat hebben we nodig? Wat is de inzet? Hoeveel uren wordt er besteed, worden de uren geleverd, blijven deze binnen het budget? Hoe wordt de inzet bepaald voor de VTH-taken?

Throughput: Hoe is het verloop van de processen waarbinnen producten en diensten tot stand komen? Bijvoorbeeld: Op welke wijze worden de bedrijven geselecteerd voor de jaarprogrammering? Hoe wordt een milieucontrole uitgevoerd? Wat is de responstijd op klachten? Wat is de gemiddelde doorlooptijd van de afhandeling van een vergunningaanvraag en van een verzoek tot handhaving?

Output: Wat is er te zeggen over de realisatie en kwaliteit van vooraf afgesproken producten en diensten? Deze worden in de regel uitgedrukt in kwantitatieve eenheden die aan bepaalde specificaties (zoals kwaliteitseisen) voldoen.

Outcome: De omgevingskwaliteit. Wat is het maatschappelijk effect van onze wijze van uitvoering van onze VTH-taken op basis van het vastgestelde beleid? Wat krijgen we als reactie vanuit de leefomgeving? Is dit te relateren aan onze uitvoering?

Uit werkconferenties en consultaties van bestuurders blijkt dat er vooral behoefte is aan output- en outcome-criteria op het gebied van:

- Dienstverlening;
- Uitvoeringskwaliteit;
- Veiligheid;
- Financiën;
- Duurzaamheid.

Met de komst van de Omgevingswet zou daar bijvoorbeeld nog gezondheid bij kunnen komen.

In de onderstaande tabel zijn een aantal voorbeelden van outcome-criteria opgenomen. In de voorbeelden is terug te zien dat het vaak nodig is om over een langere periode (meer programmajaren) heen te kijken.

Tabel 2 : voorbeelden indicatoren bij het meten van een maatschappelijk gewenst effect

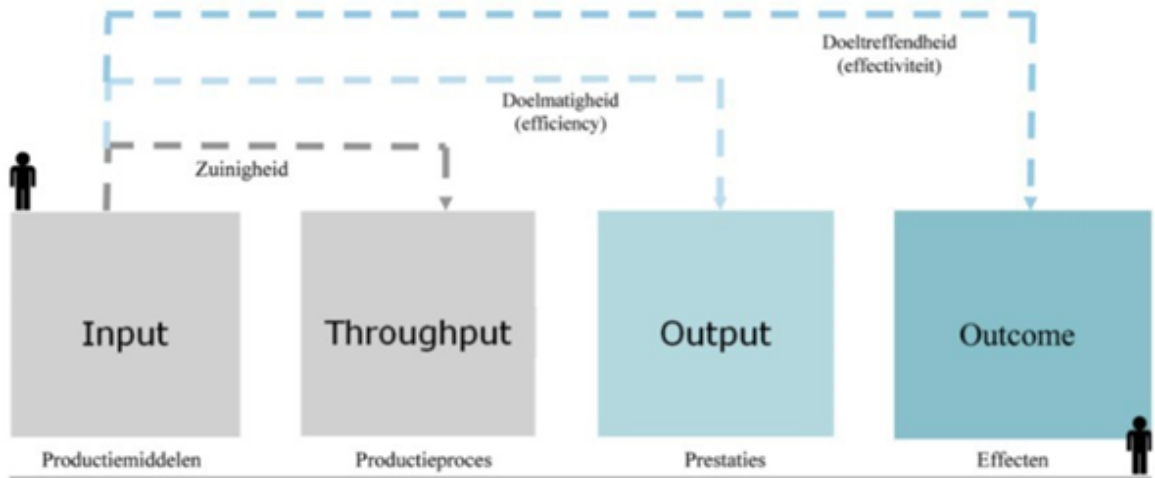
Maatschappelijke effect / criterium	indicator
veiligheid bij risicovolle milieulocaties	tendens van aantal overtredingen op veiligheidsvoorschriften bij milieulocaties binnen de subbranches die hoog scoren op risico's veiligheid
veiligheid bij risicovolle milieulocaties	belevingsonderzoek omwonenden
veiligheid bij de bedrijven	tendens in het aantal calamiteiten en ongewone voorvallen
goede naleving op stikstof emissie	tendens van aantal overtredingen op emissiebepalende voorschriften bij de verschillende subbranches van intensieve veehouderij, of tendens in de verhouding van het aantal veehouderijen waarbij de naleving op emissiebeperkende voorschriften bij de eerste controle in orde is of De tendens in het aandeel emissiebeperkende stallen binnen de intensieve veehouderij
Mate van tijdigheid besluitvorming	het aantal aanspraken in het kader van de Wet Dwangsom
Mate van grip op hinder veroorzakende milieulocaties	tendens in het aantal handhavingsverzoeken
Bijdrage aan de omgevingskwaliteit	bijvoorbeeld de CO2 –reductie binnen een branche tendens van aantal geluidsklachten bij terugkomende evenementen
Klanttevredenheid w.b. dienstverlening (burgers, bedrijven, belanghebbenden)	Klanttevredenheid is in feite een samengestelde outcome. Het is samengesteld uit alle aspecten die de klant meeweegt in de beoordeling. tevredenheidsonderzoek. Als indicator.

5.2 Draagt het RGT bij aan een schone en veilige fysieke leefomgeving?

Het antwoord op die vraag zal gezocht moeten worden binnen de fysieke leefomgeving zelf, wat laat deze zien? Het leggen van relaties tussen het uitvoerings- en handhavingsbeleid en de ontwikkelingen binnen de fysieke leefomgeving is echter allesbehalve gemakkelijk. Toch is het van belang dat er een antwoord wordt gegeven en kennis wordt opgedaan met betrekking tot de vraag of het gevoerde beleid bijdraagt en zo ja in welke mate het bijdraagt aan het maatschappelijke effect.

Het maatschappelijke effect op het gevoerde beleid betreft de outcome van het gevoerde beleid en geeft inzicht in de doeltreffendheid van het gevoerde beleid (figuur 7).

Figuur 8: De onderliggende relaties bij input, throughput, output en outcome



Het aantonen van een relatie met maatschappelijke effecten is feitelijk een wetenschappelijke exercitie, waarin meerdere variabelen een rol kunnen spelen (want er zijn meer redenen te bedenken dan het RGT bij het optreden van een bepaald maatschappelijk effect, zoals het schoner worden van de bodem). Al eerder is de handreiking: Effecten van toezicht en handhaving meten, 2011, van het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV) aanbevolen. Het benoemen van werkbare en meetbare indicatoren behorend bij de effecten vraagt de nodige aandacht en uitwerking, waarbij de kracht ligt in de eenvoud.

5.3 Stel het ontwikkelen van outcome-gericht werken uit tot de realisatie van RGT 2.0

Uit de scriptieonderzoek over risicogericht toezicht bij de RUD Drenthe van R. Feiken (Van Hall Larenstein januari 2019) in opdracht van de Omgevingsdienst Drenthe blijkt dat andere omgevingsdiensten ook nog niet/nauwelijks gebruik maken van outcome meting en -sturing. Of en hoe we hier in Drenthe mee verdergaan is in eerste instantie aan onze deelnemers.

Aanbeveling 30: Ontwikkel en standaardiseer in 2023 (na doorontwikkeling van het RGT naar RGT 2.0) enkele gewenste outcomedoelstellingen met bijbehorende genormeerde indicatoren en gebruik hierbij de kennis en ervaring vanuit andere omgevingsdiensten.

Om te komen tot de beoogde outputresultaten (de genormeerde doelstellingen) is het van belang dat het RGT op het gebied van input, throughput en output verder wordt ontwikkeld. In de voorgaande hoofdstukken is de hoeveelheid werk geschetst die nodig is om het RGT tot een professionele toezicht strategie te laten uitgroeien.

Om vervolgens antwoord te krijgen op de vraag welk maatschappelijk effect wordt bereikt met het RGT is het van belang dat het RGT:

1. binnen de organisatie volledig is geïmplementeerd

In termen van het kwaliteitsmodel gaat het dan om de succesvolle samenhang tussen input en throughput en bijbehorende outputcriteria. Bij de invoering van het RGT worden alle stappen binnen de big-8 geraakt en ligt het daardoor voor de hand om het RGT eerst te voorzien van een doorontwikkeld professioneel fundament, waarvoor een ontwikkeltraject van drie jaar is geadviseerd.

2. minimaal 1 programmajaar het RGT op het beoogd doorontwikkelde niveau is gevolgd

Dit is nodig omdat het meten van het outcome-effect gerelateerd is aan de gevolgde werkwijze. Zolang het RGT verandert via doorontwikkeling levert dit extra ruis bij de interpretatie van outcome-resultaten.

Uiteindelijk is het mogelijk om op basis van de gemeten outcome-effecten het gevoerde beleid bij te sturen, waarmee de mijlpaal sturing op outcome wordt gehaald.

Bijlagen

Bijlage I: De risicomatrix in detail

6.1 De bouwstenen van de matrix

De risicomatrix (zie figuur 1) is opgebouwd uit de volgende bouwstenen: branches en de indicatoren milieu-effect, maatschappelijke en bestuurlijke impact, ondermijning en naleving. In deze bijlage wordt de werking in detailniveau verder toegelicht.

Figuur 1: De beoordeling van drie subbranches in de Drentse risicomatrix

Hoofdbranche	SBI-omschrijving	IPPC (ja/nee)	Risicoindicatoren										Voorgestelde prioriteit				
			Alvalbeheer	Energiebesparing	Lucht (emissies)	Geur	Water (afvalwaterlozing en)	Geluid	(externe) Veiligheid	Bodem	gemiddelde milieueffecten	kans milieueffecten					
	Branchetotaal		1,5	2,2	2,7	2,5	2,9	1,8	1,8	2,3	2,2	2,3					
			1,5	2,0	1,1	0,9	3,8	2,0	2,4	2,4	2,0	2,4					
SBI-omschrijving	IPPC (ja/nee)	SBI code	effect milieu	effect ondermijning	Effect Maatschappelijke en Bestuurlijke impact	Gemiddeld effect	kans milieueffecten	kans ondermijning	Maatschappelijke en Bestuurlijke impact	Gemiddelde kans	Risico milieueffecten	risico ondermijning	Naleving	Gemiddeld risico	Draakknop	Gemiddelde draakknop	
Agri		382, 231	3,5	2,0	3,8	3,1	4,4	1,5	3,4	3,1	4,0	1,8	3,6	1,9	2,8	2,8	prioriteit 1
VGV		381	2,7	1,7	3,2	2,5	2,6	1,6	2,0	2,1	2,6	1,6	2,6	3,0	2,5	2,5	prioriteit 2
RuS		19202	2,6	2,0	2,6	2,4	2,8	1,5	2,6	2,3	2,7	1,8	2,6	1,9	2,2	2,2	prioriteit 2

6.1.1 De indeling in branches

Binnen de branches is gekozen voor een hoofdindeling van zes groepen. Deze hoofdindeling wordt tevens gehanteerd binnen de teams toezicht als het gaat om de verdeling in taken en rollen behorend bij de uitvoering van het toezicht binnen deze hoofdgroepen. De volgende hoofdgroepen zijn onderscheiden:

1. Agrarisch
2. Groothandel, bouw, metaal en mobiliteit
3. Afval, sloop, asbest
4. Gebouwen en het Midden en Kleinbedrijf (MKB)
5. Procestechniek industrie (exclusief BRZO)
6. Restgroep

De verscheidenheid van de bedrijven die voorkomen binnen deze hoofdgroepen is dermate groot dat de gemiddelde waarden geen betekenis kennen bij de risico-inschatting. Deze vindt plaats op de onderliggende branchegroepen. De keuze in onderverdeling is gebaseerd op een inschatting van overlappende activiteiten en risico's binnen deze branches.

Tabel 1: de indeling van branches binnen de risicomatrix

Hoofdbranches	Aantal subbranches
Agrarisch	12
Groothandel, bouw, metaal en mobiliteit	18
Afval, sloop, asbest	7
Gebouwen en het Midden en Kleinbedrijf MKB	19
Procestechniek industrie (excl. BRZO)	27
Totaal beoordeelde branches binnen matrix	83

Voor de hoofdbranche Procestechniek industrie komt het voor dat er slechts één of enkele grote bedrijven vallen onder een benoemde subbranche. Dit is belangrijk in het kader van de interpretatie van bijvoorbeeld de mate van naleving. De mate van naleving heeft hier dan een betekenis op locatieniveau en geen betekenis op brancheniveau.

Ons zaakstelsel: SBI-branches

In ons zaakstelsel zijn de branches gedefinieerd op basis van de standaardbedrijfsindeling (SBI) behorend bij de VNG publicatie Bedrijven en milieuzonering 2009. Het gebruik van deze bron is uitgangspunt geweest bij de toepassing van de Drentse Maat. Voor iedere milieulocatie binnen het zaakstelsel behoort de bijbehorende SBI-branchegroep geregistreerd te zijn.

Een subbranchegroep kan een verzameling zijn van verschillende SBI-branches, maar soms zijn ze ook gelijk aan elkaar. In de matrix is de relatie tussen een branchegroep in de matrix en de bijbehorende SBI-codes van ons zaakstelsel aangegeven, waarmee de link naar de bijbehorende milieulocaties binnen het zaakstelsel is gelegd.

Voorbeeld van een verzameling van verschillende SBI-branches:

Branchegroep uit de matrix: Restaurants, cafetaria's, snackbars, ijssalons met eigen ijsbereiding, viskramer e.d., cateringbedrijven, kantines, hotels en pensions, Casino's, amusementshalen, kampeertuinen, vakantiecentra, e.d. (met keuken) Bijbehorende SBI-branchegroep: negen branches

Voorbeeld van een branchegroep uit de risicomatrix die gelijk is aan een SBI-branchegroep: - Tankstations zonder LPG

Toezicht op basis van checklisten per branche

Bij het uitvoeren van het toezicht op bedrijfsactiviteiten die opgenomen zijn in het Activiteitenbesluit wordt gebruik gemaakt van Digitale checklisten.nl. De checklisten die worden gebruikt zijn eveneens gebaseerd op een branchegroep indeling. Bij de indeling die hier gehanteerd is aangesloten bij de indeling van de risicomatrix. De bijbehorende milieulocaties zijn via de geregistreerde SBI-branchegroep hier aan gekoppeld. Binnen deze checklisten wordt afhankelijk van de aanwezige activiteiten binnen een milieulocatie verder maatwerk toegepast.

6.1.2 Milieueffect

De indicator milieueffect is een gemiddeld cijfer. Per branche is voor acht milieuthema's beoordeeld hoe groot de milieueffecten kunnen zijn bij niet naleving van de regels. Vertrekpunt bij de keuze van de thema's was de VNG-publicatie Bedrijven en milieuzonering.

Bij het scoren zijn alle toezichthouders betrokken geweest. De werkwijze vond plaats door per subbranchegroep een beoordeling te geven voor de verschillende milieuthema's. Bij een duidelijk uiteenlopende score werden degenen die het hoogst en het laagst hadden gescoord gevraagd om hun beoordeling te motiveren. Vervolgens volgde er een tweede ronde van scoren. Van die score werd vervolgens het gemiddelde genomen.

Deze achterliggende beoordeling is weer van belang op het moment dat binnen een branchegroep de uitwerking plaatsvindt op welke thema's het toezicht zich moet richten en op welke wijze dit het meest effectief kan plaatsvinden.

Figuur 2 : screenshot van de onderliggende beoordeling van de indicator Milieueffect

Hoofdbranche	SBI-omschrijving	IPPC (ja/nee)	Alvalbeheer	Energiebesparing	Lucht (emissies)	Geur	Vater (afvalwateraflozing en)	Geluid	Veiligheid (extern)	Bodem	gemiddelde milieueffecten	Kans milieueffecten
												gemiddelde milieueffecten
	Brancetotaal		1,5	2,2	2,7	2,5	2,9	1,8	1,8	2,3	2,2	2,3
			1,5	2,0	1,1	0,9	3,8	2,0	2,4	2,4	2,0	2,4

Naast het milieueffect per branche is ook de kans op het ontstaan van een milieueffect op basis van dezelfde werkwijze ingeschat.

6.1.3 Ondernijming

Naast milieueffecten wordt in deze matrix ook aandacht gevraagd voor mogelijke relaties die bestaan tussen de brancheactiviteiten en criminele activiteiten. Dit wordt met de term ondernijming aangeduid. Het gaat hierbij om de potentie op het verwezen van de onderwereld met de bovenwereld. Milieucriminaliteit staat op de derde plaats in de ondernijmingsladder binnen een subbranchegroep. Om dit verschijnsel goed te kunnen betrekken binnen de matrix is onder andere gebruik gemaakt van de kennis van het RIEC (regionaal informatie- en expertise centrum).

Bij onze bestuurders bestaat er een concrete behoefte om de RUD Drenthe te betrekken bij het formuleren en uitvoeren van ondermijningsbeleid. Binnen ondermijning wordt onderscheid gemaakt tussen:

- het effect van ondermijning;
- de kans op het ontstaan van ondermijning.

De beoordeling per branche is uitgevoerd door de functionarissen bij de gemeenten die belast zijn met de openbare orde en veiligheid, die hier voor hun werkgebied het beste zicht op hebben. In een aantal gevallen is door afwezigheid van de AOV-er de gemiddelde score genomen van de deelnemers binnen dezelfde regio.

De beoordeling heeft plaatsgevonden per deelnemer, waardoor rekening is gehouden met de bestaande verschillen per branche op dit aspect tussen onze deelnemers.

Figuur 3: screenshot van de onderliggende beoordeling van de indicator Ondermijning

ONDERMIJNING			Effect Provincie Drenthe	Kans Provincie Drenthe	Effect Emmen	Kans Emmen	Effect Borger-Oldoom	Kans Borger-Oldoom	Effect Coerorden	Kans Coerorden	Gemiddelde effect ZO Drenthe + prov.	Gemiddelde kans ZO Drenthe + prov.
Hoofdbranche	SBI-omschrijving	SBI-code										
	branchetotaal		1,6	1,9	3,0	2,6	2,4	1,8	2,4	1,9	2,4	2,1
		11, 012, 013, 021, 022, 024	2,0	2,0	4,0	3,0	4,0	3,0	4,0	3,0	3,5	2,8

6.1.4 Maatschappelijke en bestuurlijke impact

De derde indicator heeft betrekking op de mate waarop de branche een maatschappelijke en/of bestuurlijke impact kent. De beoordeling op dit onderdeel is verricht door de accounthouder per deelnemer.

Net als bij milieu-effecten en ondermijning is ook hier onderscheid gemaakt tussen: De mate van bestuurlijke en/of maatschappelijke impact; de kans op het ontstaan van een dergelijke impact.

Figuur 4: screenshot van de onderliggende beoordeling van Maatschappelijke en bestuurlijke impact

MAATSCHAPPELIJKE EN BESTUURLIJKE IMPACT		Effect Noorderveld	Kans Noorderveld	Effect Tynaarlo	Kans Tynaarlo	Effect Aa en Hunze	Kans Aa en Hunze	Gemiddelde effect Noord Drenthe	Gemiddelde kans Noord Drenthe
Hoofdbranche	SBI-omschrijving								
	branchetotaal	2,3	2,1	2,0	1,9	2,0	1,5	1,8	1,6
	Akkerbouw, fruitteelt (bedrijfsgebouwen) en bosbouw	2,5	1,5	3,0	2,5	2,0	1,5	2,1	1,6

6.1.5 Bepalen van risico's

Op basis van de beoordelingen op kans en het effect is het risico bepaald per bovengenoemde indicator.

6.1.6 Naleving

In tegenstelling tot de voorgaande indicatoren is de mate van naleving niet gebaseerd op een ervaringsinschatting, maar op een data-analyse. Deze data-analyse is uitgevoerd door het bureau Ynformed. Het onderzoek kent twee analyse-sporen:

- naleefgedrag op basis van de registratie binnen Digitalechecklisten.nl;
- naleefgedrag op basis van ons zaakstelsel.

Per analyse wordt per branche een waarderingscijfer toegekend. Het gemiddelde hiervan is het eindcijfer wat in de matrix wordt toegepast. De exacte wijze van totstandkoming van de cijfers wordt in bijlage 2 behandeld.

Met deze data-analyse wordt beoogd op een objectieve wijze inzicht te krijgen in de naleving van de regels door de verschillende branches. Het onderzoek van Ynformed toont echter ook aan dat de cijfers

nog met diverse kanttekeningen zijn omgeven. Veel data bleek onbruikbaar. Belangrijkste oorzaken hierbij zijn:

- niet iedere locatie is voorzien van de vereiste SBI-branchen;
- de registratie voor zaakafhandeling en Digitalechecklisten door de medewerker komt niet overeen met de daarbij behorende werkafspraken;
- de wijze van de huidige inrichting van ons zaakstelsel geeft belemmeringen in de analysemogelijkheden.

In hoofdstuk 6 zijn deze belemmeringen vertaald als kritische succesfactoren voor doorontwikkeling Naleving: gemiddelde van de naleving uit het LOS en de milieuscore naleefgedrag uit DC

Figuur 5: screenshot onderliggende beoordeling van de indicator naleving

Hoofdbranche	SBI-omschrijving	IPPC (jaar/nee)	SBI-code	naleving	milieuscore naleefgedrag	Gemiddelde naleefscore
	Branchetotaal			2,6	3,8	3,2
			011, 012, 013, 021, 022, 024	2,5	3,0	2,8

6.1.7 Het gemiddelde risico

Het gemiddeld risico bestaat uit het gemiddelde van de risico's op milieueffecten, ondermijning en maatschappelijke/bestuurlijke impact en de geanalyseerde mate van naleving.

6.1.8 De draaiknop

De draaiknop heeft als doel om bij gewijzigde inzichten (en niet ingecalculerde gebeurtenissen) binnen het programmajaar op een transparante wijze bij te sturen, om vervolgens met de bijgestelde focus de uitvoering weer ter hand te nemen. Deze knop zal bij de verdere ontwikkeling van het RGT worden getoetst op de beoogde werking en op basis van deze resultaten worden bijgesteld.

6.1.9 De wijze van prioritering

De toewijzing van de prioritering is gebaseerd op de volgende classificering van het gemiddelde risico (na eventueel gebruik van de draaiknop) :

prioriteit	Gemiddelde risico (na gebruik draaiknop)
1	>=2,55
2	2,05 t/m 2,55
3	1,45 t/m 2,05
4	1,45 t/m 0,95
5	<=0,95

Bij de totstandkoming van de prioritering is uiteindelijk afgeweken van de risicomatrix van het CCV. Dit had te maken met een sterk ongelijke verdeling van de subbranches over de prioriteitsklassen. De uitkomsten waren tevens niet in lijn met wat op basis van ervaring verwacht kon worden als eindresultaat. De systematiek is vervolgens aangepast totdat de bepaling een beeld gaf die overeenkwam met ons verwachtingspatroon.

Bijlage II: Data-analyse naleefgedrag Omgevingsdienst Drenthe door Ynformed

Ynformed

30 augustus, 2019

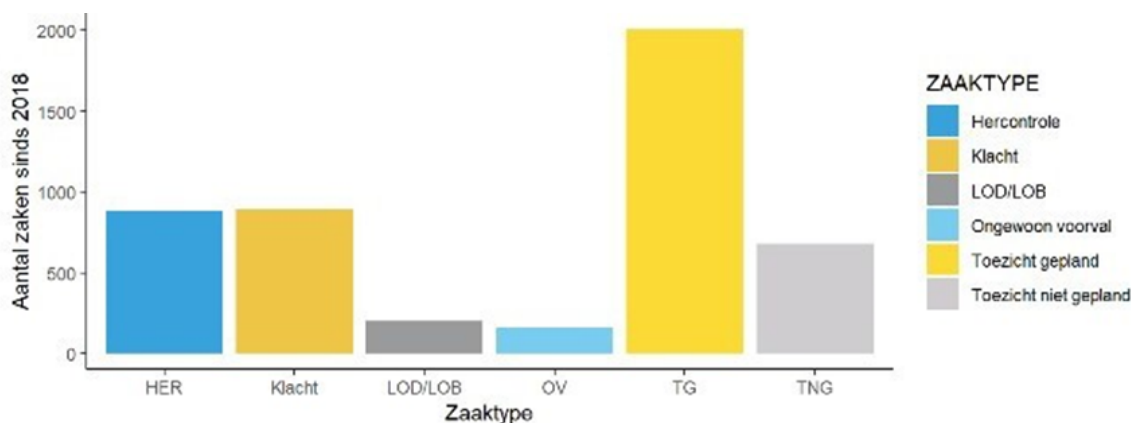
Inleiding

Deze rapportage geeft inzicht in het naleefgedrag van bedrijven binnen Drenthe op het gebied van de geldende milieu wet- en regelgeving. Dit naleefgedrag is gebaseerd op de uitgevoerde inspecties door de Omgevingsdienst Drenthe sinds 2018. Het belangrijkste doel van de rapportage is om het naleefgedrag per branche inzichtelijk te maken. Samen met de vastgestelde prioritering per branche kan deze informatie bijdragen aan meer informatie- en risicogestuurde manier van toezicht houden. De rapportage is opgesplitst in twee onderdelen: 'Naleving' en 'Datakwaliteit & totstandkoming'.

Onder naleving worden de afzonderlijke resultaten op basis van het zaakstelsel en Digitale Checklisten teruggekoppeld. Onder het hoofdstuk "Datakwaliteit & totstandkoming" staat een nadere toelichting over de gebruikte databronnen en de stappen die genomen zijn. Hierbij wordt vooral uitgelicht wat de tekortkomingen zijn in de huidige beschikbare bronnen en wat er nodig is om in de toekomst meer inzicht over het naleefgedrag per branche te kunnen verkrijgen.

Zaken per branche

We hebben het naleefgedrag per branche samengevat door te kijken naar alle uitgevoerde zaken sinds 2018. In de grafiek hieronder is weergegeven welke zaaktypen hierbij onderscheiden worden en hoe vaak die voorkwamen sinds 2018:



Klachten: gegrond/ongegrond

Van alle klachten die binnenkomen wordt vastgesteld of de klacht gegrond of ongegrond is. In totaal zijn er sinds 2018 783 meldingen van klachten aangemaakt in het zaakstelsel (zaken). In dezelfde periode zijn 484 digitale checklisten ingevuld m.b.t de behandeling van een klacht. Van die checklisten zijn er 371 te koppelen aan zaaknummer (77%). De tabel hieronder laat zien wat de verhouding is tussen geponde en ongeponde klachten:

Antwoord	Aantal
klacht gegrond	169
klacht ongegrond	154
n.v.t.	139
niet ingevuld	79

Naleefgedrag Zaakstelsel

Hieronder is per branche weergegeven hoe vaak de verschillende zaaktypen zijn aangemaakt en in welke naleefscore dit resulteert. Allereerst is een overzicht weergegeven met een gemiddelde naleefscore per hoofdbranche, gevolgd door een overzicht van alle subbranches. Op de overige tabbladen zijn de hoofdbranches uitgesplitst met de bijbehorende subbranches. De zoekfunctie in de tabel kan gebruikt worden om gericht naar een bepaalde branche te zoeken. Door op een van de kolomnamen te staan kan de tabel gerangschikt worden op naleefscore.

Naleefscore

De naleefscore is als volgt berekend (zie tabblad 'Totstandkoming' onderin dit document):

- aan een VLOD/LOD wordt 5 punten toegekend;
- aan een Hercontrole wordt 2 punten toegekend;
- aan een klacht wordt 0.5 punt toegekend.

Per branche worden deze punten bij elkaar opgeteld en gedeeld door het totaal aantal zaken.

Hoofdbranches	Agrarisch	Afval/sloop en asbest	Gebouwen en MKB	Groothandel, bouw metaal en mobiliteit
Proces, techniek & industrie	'Onbekend'			

HOOFDBRANCHE	Naleefscore
agrarisch	3.7
groothandel, bouw, metaal en mobiliteit	3.3
proces, techniek/industrie (excl. brzo)	3.0
afval/sloop en asbest	2.9
gebouwen en mkb	2.9
onbekend	2.9

Overzicht per subbranche:

100 ▼ resultaten weergeven Zoeken:

Branche	Zaken totaal	TG	TNG	LOD/LOB	HER	Klacht	OV	Naleefscore
aanhangwagen-, opleggerfabrieken, auto-onderdelenfabrieken, tankreservoirbouwbedrijven, carrosseriefabrieken	9	5	0	0	4	0	0	2.6
aardolie- en gaswinning	4	3	0	0	0	1	0	1.2
afvalverwerkingsbedrijven	61	17	10	2	8	7	17	1.9
akker-en/of tuinbouw in combinatie met het fokken en houden van dieren (niet intensief)	10	4	1	1	4	0	0	3.4

Tot standkoming:

Naleefscores Zaaksysteem

Gebruikte data

Alle zaken die zijn aangemaakt vanaf 2018 dienen als uitgangspunt om het naleefgedrag per branche te bepalen. Op basis van de volgende stappen (in hoofdlijnen) is een dataset totstandgekomen waarover we een naleefscore per branche hebben berekend:

1. filteren van alle zaken op de juiste zaaktypen vanaf 2018;
2. koppelen van een SBI-betekenis (uit tabel met unieke inrichtingen/locaties) aan een zaak op basis van het zaaknummer;
3. koppelen van een adres (uit tabel met adressen/locaties) aan inrichtingen-tabel op basis van het instelling-id;
4. koppelen van een SBI-betekenis (uit tabel met unieke inrichtingen/locaties) aan een zaak op basis van samengesteld adres;
5. hercategoriseren/samenvoegen van verschillende SBI-betekeningen om subbranches gelijk te maken aan de geformuleerde subbranches in de Risicomatrix van het RUD;
6. extraheren/samenvatten van het aantal zaaktypen per branche;
7. berekenen naleefscores.

Berekening naleefscore

De naleefscore is gebaseerd op het aantal keer dat bepaalde zaaktypen voorkomen per branche sinds 2018. Hierbij hebben we gekeken naar de volgende zaaktypen met tussen haakjes het aantal punten dat we toekennen per keer dat het zaaktype voorkomt in een branche:

- VLOD/LOD (5 punten)
- Hercontroles (2 punten)
- Klachten (0.5 punt)

De berekening (per branche) is als volgt:

Naleefgedrag = (Aantal VLOD/LOD x 5) + (aantal hercontroles x 2) + (aantal klachten x 0.5) / Totaal aantal zaken

Deze score hebben we vervolgens op basis van de hoogste en laagste waardes geschaald op een getal van 1 tot 5.

Doordat we per instelling in veel gevallen niet kunnen terugredeneren welke zaaktypen elkaar opvolgen was het niet mogelijk om te bepalen of er sprake was van een directe of indirecte VLOD/LOD en of deze succesvol werden opgevolgd. Dit hebben we daarom buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast hebben we ervoor gekozen om alle klachtmeldingen per branche mee te wegen en hierbij niet slechts te kijken naar de gegronde klachten. De reden hiervoor is dat de Digitale Checklisten nodig hebben om te zien of een klacht (on)gegrond is. Doordat die koppeling matig is, weten we van het merendeel van de klachten niet of deze gegrond of ongegrond zijn. Op basis van de data weten we wel dat ongeveer de helft van alle klachten in Digitale Checklisten als gegrond worden beoordeeld. Daarom hebben we besloten om alle klachten voor een half punt mee te wegen (in plaats van 1 punt per gegronde klacht) in de totstandkoming van de naleefscore.

Milieuscores Digitale Checklisten

Gebruikte data

Alle digitale checklisten die zijn aangemaakt vanaf 2018 dienen als uitgangspunt om de milieuscore per branche te bepalen. Op basis van de volgende stappen (in hoofdlijnen) is een dataset totstandgekomen waarover we de milieuscore per branche hebben berekend:

1. filteren van de checklisten sinds 2018 op relevante categorieën op basis van een Excel-overzicht van het RUD;
2. koppelen van een hoofdbranche aan een checklist-categorie op basis van hetzelfde Exceloverzicht;
3. koppelen van de SBI-betekenis (uit bovenstaande omschreven dataset uit het zaakstelsel) aan de checklisten op basis van het zaaknummer;
4. koppelen van een SBI-betekenis aan de overgebleven (niet te koppelen) checklisten op basis van het samengestelde adres;
5. filteren van de relevante-checklist vragen op basis van de checklist id's;
6. extraheren van het aantal (overschreven) overtredingen uit de tabel met relevante checklistvragen;
7. berekenen van de milieuscores per branche.

Berekening milieuscore

Een vraag in Digitale Checklisten kent een prioriteit van 1 tot en met 4. Hierbij is een overtreding op een vraag met prioriteit 4 gecategoriseerd als zwaarste categorie overtreding. Op basis van de deze prioritering per vraag is van alle overtredingen (nee + overschreven nee) de gemiddelde prioriteit genomen om de gemiddelde zwaarte van de overtredingen te bepalen.

Een overtreding in eerste instantie met 'nee' is beantwoord. Dus ook de vragen die in een later stadium (bijvoorbeeld bij een hercontrole) zijn overschreven met een 'ja'. Open vragen en vragen die zijn ingevuld met n.v.t. zijn buiten beschouwing gelaten. De milieuscore per branche is als volgt berekend:

Gemiddelde zwaarte van overtreding = gemiddelde prioriteit van alle overtredingen: $\text{getal tussen 1 en 4} \times \text{Percentage overtredingen} = (\text{aantal overtredingen} / \text{aantal vragen}) \times 100$
 Milieuscore = Gemiddelde zwaarte overtredingen x Percentage overtredingen

Deze score hebben we vervolgens op basis van de hoogste en laagste waardes geschaald op een getal van 1 tot 5. Hierbij wordt dus rekening gehouden met het relatieve aantal overtredingen en de zwaarte van de overtredingen.

Datakwaliteit

Op deze pagina wordt de datakwaliteit uitgelicht van de bronnen die gebruikt zijn bij het maken van de rapportage. We maken hierbij een onderscheid tussen het zaakstelsel en Digitale Checklisten. In het zaakstelsel staan alle aangemaakte zaken met bijbehorende zaaktypen. In de Digitale Checklisten staat de terugkoppeling op deze zaken.

Zaakstelsel (LOS)

In het zaakstelsel worden alle zaken met bijbehorende zaaktypen geregistreerd. Sinds 2018 zijn er 4.334 unieke zaken geregistreerd (uitgaande van relevante zaaktypen voor rapportage). Helaas ontbreken de SBI-gegevens in zaktabel. Om het naleefgedrag per branche te kunnen bepalen is het noodzakelijk dat de SBI-gegevens hieraan gekoppeld worden. Deze SBI-gegevens kunnen opgehaald worden vanuit de tabel met 'unieke locaties/inrichtingen' op basis van een gemeenschappelijk locatie-id (inst-id in onderstaande tabel) of een samengesteld adres (straatnaam + postcode). Voor 80 procent van de zaken kan de SBI-betekenis eraan gekoppeld worden door een match op locatie-id. Van de overgebleven zaken kan er nog eens 24 procent gekoppeld worden op basis van het samengesteld adres.

Onderstaande tabel laat zien wat de uiteindelijke dekking is van verschillende relevant velden uit het zaakstelsel:

Dekking waardevelden:

VRAAG	NIET INGEVULD	INGEVULD	PERCENTAGE INGEVULD
-------	---------------	----------	---------------------

ZAAKNUMMER	0	4.720	100.0
ZAAKTYPE	0	4.720	100.0
SAMENGESTELD_ADRES	296	4.424	93.7
INST_ID	479	4.341	89.9
NAAM_INRICHTING	607	4.113	87.1
SBI_BETEKENIS	636	4.084	86.5
LAT	845	3.875	82.1
LON	845	3.875	82.1

Issues en opmerkelijk

- Het is onduidelijk welk adres (correspondentie, object of vestigings) er wordt ingevuld in de zaakentabel.
- 275 van de 4334 uitgevoerde zaken valt onder meerdere branches. In de rapportage worden deze zaken bij alle gekoppelde branches meegenomen
- Aan 73 zaken zijn meerdere adressen gekoppeld
- 45 zaken kennen meer dan 1 instelling-id.

VLOD vaak niet te achterhalen

Het is niet te achterhalen in hoeveel gevallen er sprake is van een VLOD (zowel direct als indirect). Dit is geen zaaktype in het LOS. We weten dat een VLOD opgevolgd wordt door een niet gepland toezicht. Aangezien een niet gepland toezicht wel een zaaktype is kan je tot op zekere hoogte terugredeneren in hoeveel gevallen sprake was van een VLOD. Bijvoorbeeld door te kijken hoeveel ongeplande inspecties er plaatsvonden na een gepland toezicht of een klachtmelding.

Het probleem is echter dat het in veel gevallen niet te achterhalen is welke zaken met elkaar in verband staan (elkaar opvolgen). Onderstaand voorbeeld laat dit zien. Hierbij weten dat we er 4 keer een ongepland toezicht heeft plaatsgevonden op een locatie, maar kunnen we niet achterhalen hoe vaak het hier een VLOD betrof. De verschillende scenario's laten zien dat er sprake kan zijn maximaal twee VLOD's, maar het ook kan dat er geen enkele VLOD aan te pas kwam.

Daarnaast ontbreken er van sommige zaken locatie-id's of adressen, waardoor er zaken kunnen missen als je groepeert per unieke locatie. Oftewel het is geen waterdichte oplossing om op locatie- id logische terug te redeneren hoe vaak er een VLOD heeft plaatsgevonden.

Het ontbreken van een overkoepelend ID waaronder opeenvolgende zaken vallen, mist hiervoor en zou de beste oplossing zijn om dit te achterhalen. Dan zouden we bijvoorbeeld weten welke ongeplande inspecties volgen op een klacht of op een reguliere inspectie.

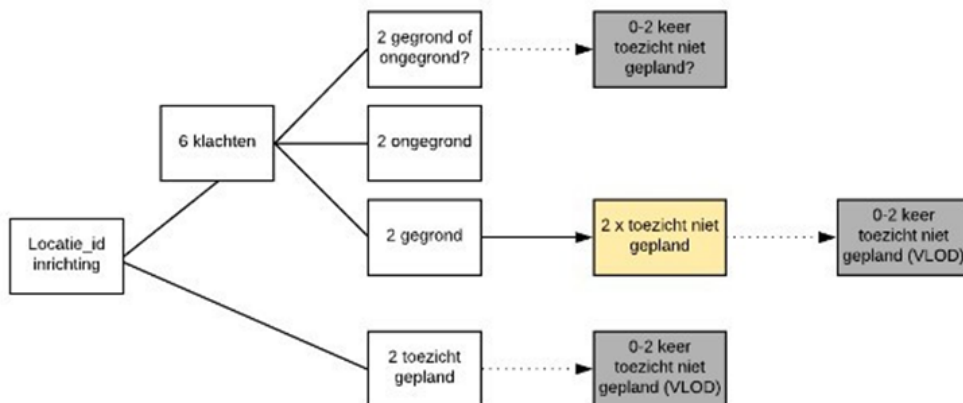
Voorbeeld: 4x toezicht niet gepland op een locatie

Regels:

- 2x toezicht niet gepland na gegronde klacht = VLOD
- 1x toezicht niet gepland na reguliere inspectie = VLOD
- Gegronde klacht leidt automatisch tot 1x toezicht ongepland

Mogelijke aantal VLODS op basis van mogelijke combinaties:

- 0 VLODS: 4 gegronde klachten
- 1 VLOD: 3 gegronde klachten, waarvan 1 leidt tot VLOD. of 3 gegronde klachten icm 1 VLOD na gepland toezicht.
- 2 VLODS: 2 gegronde klachten die beide leiden tot VLOD of 2 gegronde klachten icm 2x VLOD na gepland toezicht.



Digitale Checklisten

- Checklisten worden overschreven na een opvolgende zaak.
- Bij slechts 47 % van alle checklisten sinds 2018 is een zaaknummer vermeld.
- Als gevolg daarvan is slechts 35% van de zaken te koppelen aan checklist op basis van een zaaknummer.

- Koppeling op samengesteld adres is lastig omdat je niet weet welke checklist bij welke zaak hoort (in geval van eerdere zaken per inrichting)

Koppelen van branche aan Digitale Checklisten

- In totaal vielen 2944 van de 6.328 checklisten onder een van de vijf hoofdbranches. In totaal bevatten deze 2.944 checklisten 93821 vragen. Hiervan waren er 59.565 (63%) te koppelen aan (minstens) één SBI-betekenis op basis van zaaknummer of samengesteld adres. Als gevolg hiervan is bij een groot deel van de digitale checklisten de subbranche onbekend (SBI-betekenis). We hebben de checklisten wel kunnen onderverdelen in vijf hoofdbranches op basis van de checklist categorie en een Excel schema met de bijbehorende hoofdbranches.
- Bij de terugkoppeling van het naleefgedrag bij Digitale checklisten nemen we het eerst ingevulde antwoord mee. In de praktijk komt het echter ook voor dat men een nieuwe checklist aanmaakt bij een nieuwe zaak(bijvoorbeeld hercontrole). In dit geval worden zowel de resultaten van de eerste als de tweede controle meegenomen. Het is in de toekomst aan te raden om hier op een eenduidige manier mee om te gaan: ofwel het overschrijven van een bestaande checklist, ofwel een nieuwe checklist aanmaken.

Bijlage III: het wettelijke kader vanuit het Besluit omgevingsrecht (BOR)

7.2. Procescriteria

Artikel 7.2. Uitvoerings- en handhavingsbeleid

1. De bestuursorganen die bevoegd gezag zijn en belast zijn met de bestuursrechtelijke uitvoering en handhaving van het bepaalde bij de wet en bij of krachtens de betrokken wetten en met het toezicht op de naleving door de onder hun gezag werkzame toezichthouders, stellen ieder voor zich voor de taken, niet zijnde de taken, bedoeld in het tweede lid, het uitvoerings- en handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen zij zichzelf stellen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten zij daartoe zullen uitvoeren. Voordat een document wordt vastgesteld wordt, indien nodig, onderling afgestemd. Het handhavingsbeleid wordt ook afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.
2. De bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid, die deelnemen in een omgevingsdienst dragen er gezamenlijk zorg voor dat een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de taken, bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, wordt vastgesteld in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen de omgevingsdienst moet behalen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten daartoe door de omgevingsdienst worden uitgevoerd en stemmen dit, indien nodig, gezamenlijk af met andere bestuursorganen en met de organen die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving. Het handhavingsbeleid wordt vastgesteld in overeenstemming met het Openbaar Ministerie.
3. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid, bedoeld in het eerste en tweede lid, dient mede ter uitvoering van het bovenregionale handhavingsbeleid.
4. Het uitvoeringsbeleid is gebaseerd op toepasselijke algemeen verbindende voorschriften, beleidskaders en een analyse van inzichten, technieken en werkwijzen die gebruikt kunnen worden voor de uitvoering.
5. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de wet en de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hen is opgedragen.
6. Het uitvoerings- en handhavingsbeleid geeft ten minste inzicht in:
 - a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste en tweede lid voorgenomen activiteiten;
 - b. de methodiek die de bestuursorganen gebruiken om te bepalen of de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen worden bereikt;
 - c. de daarin opgenomen objectieve criteria voor het beoordelen van aanvragen voor en beslissen over een omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen, en
 - d. de werkwijze bij vergunningverlening en het afhandelen van meldingen.
7. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in:
 - a. de afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden;
 - b. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste en tweede lid gestelde doelen te bereiken;
 - c. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
 - d. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
 - e. de wijze waarop de bestuursorganen handelen na overtredingen die zijn begaan door of in naam van die bestuursorganen of van andere organen behorende tot de overheid.
8. De bestuursorganen, bedoeld in het eerste en tweede lid, bezien regelmatig maar in ieder geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, het op grond van het eerste en tweede lid vastgestelde beleid en passen dit in ieder geval bij gebleken noodzaak zo spoedig mogelijk aan.
9. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap geven kennis van het uitvoerings- en handhavingsbeleid aan de gemeenteraad en provinciale staten onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

Artikel 7.3. Uitvoeringsprogramma

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, werken jaarlijks het uitvoerings- en handhavingsbeleid uit in een uitvoeringsprogramma voor de desbetreffende rechtspersoon waarin wordt aangegeven welke van de vastgestelde activiteiten zij het komende jaar zullen uitvoeren. Daarbij houden ze rekening met de krachtens die leden gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, zesde lid, onder a, gestelde prioriteiten.

2. De bestuursorganen stemmen het uitvoeringsprogramma af met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.
3. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, dragen zorg voor een uniform uitvoeringsprogramma voor de taken, bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdienst.
4. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad, provinciale staten onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

Artikel 7.4. Uitvoeringsorganisatie

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, richten hun organisaties zodanig in dat een goede uitvoering van het uitvoerings- en handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.2, en de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, gewaarborgd is.
2. De bestuursorganen dragen er in ieder geval zorg voor dat:
 - a. de personeelsformatie ten behoeve van de uitvoering en de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;
 - b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning voor zover deze betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, en categorieën activiteiten als bedoeld in artikel 2.2a, van de wet of met de voorbereiding van beschikkingen als bedoeld in artikel 8.40a, eerste lid, van de Wet milieubeheer of het stellen van voorschriften als bedoeld in artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet worden belast met: 1°. het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet of de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot een inrichting, en 2°. het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sancties met betrekking tot een inrichting;
- c. een krachtens de artikelen 5.10 of 5.11 van de wet aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet of de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot dezelfde inrichting;
- d. de organisatie van de bestuursorganen en van de omgevingsdienst ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.
3. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, dragen er tevens zorg voor dat:
 - a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake de uitvoerings- en handhavingstaken van het bij of krachtens de wet of de betrokken wetten bepaalde en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sancties wordt vastgesteld;
 - b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig deze beschrijving.

Artikel 7.5. Borging van middelen

De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, dragen er zorg voor dat:

- a. de voor het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen en de voor het uitvoeren van de daarin bedoelde activiteiten benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting van de desbetreffende rechtspersonen en van de omgevingsdienst worden gewaarborgd;
- b. de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen, bedoeld onder a, inzichtelijk wordt gemaakt;
- c. voor de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, eerste en derde lid, voldoende financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zo nodig worden aangevuld of de uitvoeringsprogramma's zo nodig worden aangepast.

Artikel 7.6. Monitoring

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, bewaken de resultaten en de voortgang van:
 - a. het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen;
 - b. de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, eerste en derde lid.
2. De bestuursorganen dragen zorg voor de registratie van gegevens die zijn verkregen in het kader van de uitvoering en handhaving.

Artikel 7.7. Rapportage

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 7.2, eerste en tweede lid, rapporteren periodiek over:
 - a. het bereiken van de krachtens die leden gestelde doelen;
 - b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in die leden, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, zesde lid, onder a;
 - c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, zevende lid, onder a.

2. De bestuursorganen evalueren jaarlijks of de activiteiten die zijn opgenomen in de uitvoeringsprogramma's, bedoeld in artikel 7.3, eerste en derde lid, zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste en tweede lid, gestelde doelen.
3. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van een waterschap delen de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, mee aan de gemeenteraad, provinciale staten, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.

7.3. Inspectieview Milieu

Artikel 7.8. Verplichte aansluiting

Aan de verplichting, bedoeld in artikel 5.8, eerste lid, van de wet is in ieder geval voldaan, indien Onze Minister, Onze Minister van Veiligheid en Justitie en het algemeen bestuur van de omgevingsdiensten de gegevens die zij beheren in verband met de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, via het beveiligd digitaal systeem voor informatie-uitwisseling, voor de toepassing van dit besluit Inspectieview Milieu geheten, raadpleegbaar maken.

Preventiestrategie

De bijlage Preventiestrategie maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-strategie Drenthe 2022-2026.

Het doel van preventie is de naleving van regels vergroten. Het naleven van regels is niet altijd vanzelfsprekend. Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) beïnvloeden we het gedrag op een positieve manier. We vinden het belangrijk om duidelijk te maken welke regels er zijn, waarom ze er zijn en hoe we erop toezien. Met een goede inzet van communicatiemiddelen kunnen we het naleefgedrag aanzienlijk verbeteren. Pas als regels bekend zijn kunnen inwoners, bedrijven en instellingen deze bewust naleven. Natuurlijk blijft het wel primair de verantwoordelijkheid van de inwoner, ondernemer of instelling zelf om op de hoogte te zijn en blijven van regels. Vergunningverleners en toezichthouders zijn een belangrijke schakel tussen overheid, inwoners en bedrijven en spelen een grote rol in de verbetering van het naleefgedrag. Zij hebben rechtstreeks contact met de inwoners en bedrijven en kunnen regels uitleggen en toelichten. Ook de overige medewerkers hebben een belangrijke rol in contacten met inwoners en bedrijven.

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Preventieve instrumenten, worden eerder ingezet bij welwillend gedrag, maar kunnen ook bij calculerend gedrag bijdragen aan betere naleving. De RUD Drenthe zet voor haar VTH-taken de volgende preventieve instrumenten in:

- Eenvoudige en duidelijke regels

Voorschriften in een vergunning die de RUD Drenthe verleent zijn zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk opgesteld. Waardoor zo min mogelijk discussie over de interpretatie kan ontstaan. De RUD Drenthe probeert de voorschriften zo te formuleren dat iedereen ze snapt/begrijpt.

- Stimuleren vooroverleg

De RUD Drenthe stimuleert het indienen van een vooroverleg bij initiatieven of plannen voor het ontwikkelen van nieuwe activiteiten. Vooroverleg is een overleg tussen een initiatiefnemer en het bevoegd gezag (RUD Drenthe namens bevoegd gezag) die over toestemming voor de plannen gaat. Vooroverleg zorgt ervoor dat vooraf kan worden beoordeeld of een plan naar verwachting past binnen kaders en regels en welke voorschriften gaan gelden. De initiatiefnemer kan daar in een vroeg stadium rekening mee houden in zijn planvorming. Vooroverleg versnelt en stroomlijnt het vergunningproces. Daarnaast beperkt het ook het aantal vergunningaanvragen dat buiten behandeling moet worden gesteld of geweigerd. Door het stimuleren van vooroverleg wordt door de RUD Drenthe invulling gegeven aan participatie.

- (integraal) Samenwerken

Er wordt zo veel mogelijk gezamenlijk en eenduidig opgetreden. Landelijke regels worden uniform toegepast. Lokale regels en voorschriften zijn zoveel mogelijk gelijk en afgestemd. Dit geeft duidelijkheid en zorgt voor meer begrip.

- Zorgen voor begrip

De RUD Drenthe laat in gesprekken de reden en achterliggende gedachte van regels weten. Iemand die weet en begrijpt waarom regels er zijn is eerder geneigd deze te accepteren en te volgen.

Vergunningverleners en toezichthouders kennen de regels en de achterliggende gedachte en dragen deze gevraagd en ongevraagd uit.

- Handhaafbare regels

Regels zijn zo geformuleerd dat ze uitvoerbaar zijn. Ze zijn zo eenvoudig mogelijk te controleren. Bij het opstellen van regels of voorschriften wordt een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd door vergunningverlening, toezicht en handhaving.

- Zichtbaarheid toezicht en handhavingsactiviteiten

De RUD Drenthe laat zien dat er toezicht wordt gehouden en handhaaft als dat nodig is. Er wordt gecommuniceerd over toezicht- en handhavingsprioriteiten en grotere handhavingsprojecten. Het openbaar maken van toezichtresultaten op bedrijfsniveau is ook een preventiemiddel. Dit wordt terughoudend toegepast en eigenlijk alleen als dit wettelijk verplicht is (bijvoorbeeld cross compliance). Toezichthouders van de RUD Drenthe zijn regelmatig zichtbaar aanwezig in het veld. In jaarprogramma's en projectplannen worden preventie en communicatie standaard als instrument opgenomen.

- Informatie delen

Overheden en de RUD Drenthe delen onderling zo veel mogelijk informatie. Zo kunnen handhavingspartners risicogericht en informatiegestuurd toezicht houden en handhaven. Maar ook de handhaving efficiënter en effectiever inrichten. Informatie over een bedrijf, inwoner of instelling wordt zoveel mogelijk centraal opgeslagen en is raadpleegbaar voor overheden onderling, mits dit wettelijk is toegestaan.

- Maatschappelijke controle stimuleren

Buurtpreventie is een mooie vorm van sociale controle die kan bijdragen aan het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid. De RUD Drenthe wil dat de omgeving de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. Daarom zijn vergunningen en besluiten zoveel mogelijk digitaal in te zien. Daarnaast vraagt de RUD Drenthe klagers vooral (ook) om zelf in gesprek te gaan met de overlastgever om aan te geven dat ze overlast hebben. Dit draagt bij aan het onderling bespreekbaar maken van problemen. Wijkcoördinatoren, wijkmanagers, wijkagenten en Boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

- Informeren over (nieuwe) regels en processen

De RUD Drenthe communiceert actief over (nieuwe) regels en geeft voorlichting. Als een inwoner of ondernemer niet bekend is met de regels, dan weet die soms niet dat hij/zij in overtreding is. De RUD Drenthe houdt rekening met de doelgroep bij de keuze van een communicatiemiddel. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor het plaatsen van een bericht op een website waarmee je meer mensen bereikt of gerichtere communicatie via een geadresseerde brief.

Vergunningenstrategie

De bijlage Vergunningenstrategie maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-strategie Drenthe 2022-2026.

1. Inleiding

Om te komen tot een kwalitatief goede beoordeling bij vergunningverlening en het behandelen van meldingen worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- inwoners en bedrijven zijn verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige (conform indieningsvereisten) aanvragen/meldingen. De RUD Drenthe, gemeenten en provincie houden zich bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel;
- vergunningen zijn afgestemd op de geldende wet- en regelgeving (landelijk, provinciaal en lokaal) alsmede op lokaal en provinciaal beleid;
- vergunningen zijn afgestemd op landelijke standaarden (zoals de Landelijke Redactie voor Standaardteksten voor de Omgevingsvergunning (LRSO), op gangbare en beproefde methodieken en op de eigen standaarden van de RUD Drenthe die, na consultatie door de deelnemers, worden/zijn ontwikkeld;
- vergunningen zijn duidelijk leesbaar, uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar;
- besluiten op vergunningaanvragen worden tijdig genomen, conform de wettelijke termijnen en conform specifieke afspraken met deelnemers;
- het proces dat wordt doorlopen is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar;

- advies wordt ingewonnen voor in ieder geval de aanvragen waar een advies van een ketenpartner wettelijk verplicht is.
- bij een meervoudige vergunningaanvraag worden de verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze behandeld;
- er vindt afstemming, coördinatie of contact plaats met het bevoegd gezag en andere bestuurs- of adviesorganen of belanghebbende derden.

We verstaan onder vergunningverlening: de taken in het kader van vergunningverlening die worden uitgevoerd door de RUD Drenthe.

Onder vergunningverlening vallen de volgende taken:

- het voorbereiden van en het verlenen, weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning, geheel of gedeeltelijk voor de activiteit milieu;
- het voorbereiden van en het nemen van besluiten en beschikkingen in kader van Wet bodembescherming Wbb;
- het behandelen van een melding (enkele voorbeelden zijn melding Activiteitenbesluit, melding lozingen buiten inrichtingen, en melding mobiel puinbreken),
- het besluiten over maatwerk en/of gelijkwaardigheid;
- het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een MER (project m.e.r.-beoordeling);
- herlenen van Ontheffing (Verboden, in het kader van route gevaarlijke stoffen, geluidshinder);
- verlenen vergunning ontbranden vuurwerk (Vuurwerkbesluit);
- verlenen van overbrengingsvergunning, toestemming vervoer explosieven voor civiel gebruik;
- het (integraal) adviseren op vergunningaanvragen van (ander) bevoegd gezag;
- het opleveren van producten aan het bevoegd gezag voor archivering.

2. Integraal werken

De Wabo verplicht werken als 1-loket en een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van deze wetten en komt terug in wettelijke voorschriften over de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale omgevingsgerichte belangenafweging.

Ook de Omgevingswet heeft integraal werken en beoordelen als uitgangspunt. Het vooroverleg heeft hierin een belangrijke functie. Wel staat het een aanvrager vrij bepaalde activiteiten los aan te vragen.

Bij de uitvoering worden wetten en besluiten integraal benaderd. Dit betekent dat we plannen en initiatieven zo vroeg mogelijk integraal beoordelen. De betrokken bevoegde gezagen en RUD Drenthe werken gericht met elkaar samen voor een integrale en samenhangende besluitvorming.

Het belangrijkste instrument van integraal werken is casemanagement. Dit is een strategisch uitgangspunt en staat los van waar het binnen de organisatie ondergebracht is.

3. Uitvoeren vergunningverlening

De manier waarop invulling wordt gegeven aan vergunningverlening en casemanagement is sterk afhankelijk van het kader waarbinnen aanvragen worden beoordeeld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- omvang en aard van aangevraagde activiteiten (technische complexiteit);
- de specifieke omgeving waarin de activiteiten worden uitgevoerd (sociaal-maatschappelijke context);
- daarnaast wordt de aanvrager beoordeeld op naleefgedrag en in sommige gevallen op integriteit volgens het Bibob beleid van de deelnemers;
- het kader voor de bodem beschikkingen/BUS is de huidige Bodemnota, tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet, als kader voor "maatwerk" voor provincie Drenthe en gemeente Emmen. De deelnemers hebben aangegeven dat er integraal Bodembeleid onder de Omgevingswet wenselijk is.

De indicatoren spelen bij vergunningverlening een belangrijke rol bij het formuleren van een bij de omgeving passend kader voor de activiteiten. De indicatoren zijn ook belangrijk bij het behandelen van meldingen, het verlenen van ontheffingen, het opstellen van maatwerkvoorschriften of bij toepassing van een gelijkwaardigheidsbepaling.

Zo kan een initiatief technisch inhoudelijk niet complex zijn voor wat betreft milieu-, bouw-, en brandveiligheid-voorschriften maar wel complex zijn voor wat betreft de sociale maatschappelijke context omdat er grote bezwaren zijn vanuit de omgeving. Dan speelt casemanagement een grote rol en is

extra aandacht nodig voor zorgvuldige communicatie, overleg en/of samenwerking tussen het bevoegd gezag en de RUD Drenthe.

Technisch-inhoudelijke complexiteit

Elke vergunning bestaat uit een mix van standaard- en specifieke voorschriften. Als de technisch-inhoudelijke complexiteit van de specifieke situatie (de inrichting of activiteit in kwestie en/of het gebied waar de inrichting is gelegen of de activiteit plaatsvindt) klein is, ligt het accent vooral op standaardvoorschriften en minder op specifieke voorschriften. Omgekeerd ligt het accent vooral op specifieke voorschriften en minder op standaardvoorschriften als de technisch-inhoudelijke complexiteit van de situatie (inrichting, activiteit en/of omgeving) groot is.

Sociaal-maatschappelijke complexiteit

De omgeving wordt ingedeeld naar objectieve en subjectieve kwetsbaarheid. De typologie van de omgeving houdt de bepaling in of op relatief korte afstand sprake is van kwetsbare objecten. Dit is belangrijker naarmate de potentiële impact van een bedrijf groter is. Het gaat hier om de objectieve typering van de omgeving. Daarnaast moet worden geïnventariseerd of er sprake is van weerstand in de omgeving. Het kan zijn dat er veel klachten zijn of dat er een actiegroep actief is. Hier betreft het de subjectieve typering van de omgeving.

Wanneer de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de omgeving gering is, kan het proces van tot stand brengen van een vergunning rechttoe rechtaan zijn. Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de omgeving daarentegen groot is, ligt het totstandbrengingproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de betrokken inrichting of initiatiefnemer en diens voorgeschiedenis of economisch belang en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren.

In dit geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg en/of samenwerking is noodzakelijk tussen het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk) en bijvoorbeeld de omgevingsdienst, de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

NB: Hier ligt ook een link met de Landelijke Handhavingstrategie (LHS), waarin verschillende typen normadressaten worden onderscheiden (belanghebbende personen of organisaties en bedrijven waarvoor de regels gelden). Een vergelijkbare werkwijze is gebruikt in deze strategie, in de as sociaal-maatschappelijke complexiteit.

De beoordeling op sociaal-maatschappelijke complexiteit wordt bepaald via:

- internet en andere open bronnen (bedrijf/naam aanvrager)
- klachtenregistratie
- de accounthouder
- personen met gebied specifieke kennis/branche kennis
- andere afdeling of overheid

4. Basiswerkwijze voor vergunningverlening en afhandeling van meldingen

Er is een basiswerkwijze voor vergunningverlening en de afhandeling van meldingen. Bij de toedeling van gemeentelijke taken is het uitgangspunt dat het frontoffice is ondergebracht bij het bevoegd gezag en voor wat betreft de provinciale taken ligt dit bij de RUD Drenthe.

Het frontoffice is hiermee voor inwoners en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. In de backoffice bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke of provinciale disciplines en de omgevingsdiensten voor de taken ten aanzien van milieu (veiligheid, geluid, energie, lucht), bodem en asbest.

Het bevoegd gezag verzorgt van iedere aanvraag en melding:

- de registratie en intake van de klantvraag;
- het bepalen van bevoegd gezag;
- het onderzoek welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit;
- het digitaliseren (met ontvangstbevestiging);
- het casemanagement van de aanvraag;
- het uitzetten bij behandelende dienst (ODG of RUD) en overige interne- en externe adviseurs, evenals bepalen van overlegvorm, zoals omgevingstafel;
- het publiceren van aanvragen, (ontwerp)beschikkingen en meldingen;
- het bewaken van termijnen van lopende procedures en de voortgang;
- het aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
- de besluitvorming op aanvragen en na zienswijzen;
- het archiveren van de melding, beschikking (analoog en digitaal) en alle relevante stukken;

- het bijwerken van de gegevens om het inrichtingenbestand volledig te houden.
- de RUD Drenthe kan op verzoek van het bevoegd gezag een of meerdere van bovenstaande activiteiten uitvoeren.
- het bewaken van termijnen van lopende procedures. Dit heeft betrekking op de enkelvoudige procedures.

De taken voor de RUD Drenthe zijn:

- het toetsen van volledigheid en ontvankelijkheid op basis van indieningsvereisten en opstellen advies richting bevoegd gezag bij buiten behandeling laten;
- het (vak)inhoudelijk toetsen aan alle relevante beoordelingskaders;
- het uitvoeren van een handhaafbaarheidstoets;
- het bewaken van de afgesproken (advies)termijnen aan het bevoegd gezag;
- het opstellen van de (ontwerp)beschikking of het advies aan het bevoegd gezag.

De volgende procedures zijn mogelijk:

- meldingen
- reguliere aanvraagprocedure
- uitgebreide aanvraagprocedure
- gefaseerde aanvraag (eerste fase en tweede fase)

Bij het besluiten op een vergunningaanvraag en het beoordelen van een melding volgen wij de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Awb en thans de Wabo (toekomst: de Omgevingswet).

Op meldingen volgt geen besluit. Bij de behandeling wordt inhoudelijk getoetst én beoordeeld of aanvullende onderzoeken noodzakelijk zijn. Indien op de algemeen geldende voorschriften aanvullende of concretere uitwerking van voorschriften nodig is voor het voorkomen van risico's en/of voor een betere handhaafbaarheid, worden nadere voorwaarden (in geval van sloop) of maatwerkvoorschriften (in geval van milieu) opgelegd of een gelijkwaardigheidsbesluit genomen. Na beoordeling ontvangt de melder een bevestigingsbrief.

De basiswerkwijze voor het behandelen van een aanvraag/melding is vastgelegd in het zaak/registratiesysteem van de RUD Drenthe, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen.

Voor de meest voorkomende correspondentie, (ontwerp) besluiten, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften zijn standaarden (LSRO) beschikbaar. Hierop wordt het vierogen-principe en juridische toetsing gehanteerd om de kwaliteit te borgen. Er wordt indien nodig een opleveringscontrole gepland in samenspraak met toezichthouder die de handhaafbaarheidstoets heeft uitgevoerd. Voor voorschriften wordt gebruik gemaakt van een standaard voorschriftenpakket.

Meldingen en besluiten worden (als de omgevingsdienst een mandaat heeft) ter kennisname aan het bevoegd gezag beschikbaar gesteld.

5. Ontvankelijkheid/volledigheid

Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De indieningsvereisten zijn landelijk geüniformeerd en toegeschreven op de verschillende categorieën van activiteiten. Het consequent toetsen op ontvankelijkheid voorkomt dat in het vervolg van het proces de toetsing niet (geheel) kan worden uitgevoerd. Als detailuitwerkingen ontbreken wordt wel alvast een inhoudelijke beoordeling van de overige stukken gemaakt. We verrichten een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen en meldingen. Voor de toetsing en beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen wordt gewerkt met checklists. Als de ontbrekende stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dat wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt dat zijn aanvraag buiten behandeling blijft, waartegen bezwaar kan worden ingediend. Bij een melding kan de melder erop gewezen worden dat, als de gegevens niet aangeleverd worden of onvolledig blijven, deze de activiteit niet kan uitvoeren. Tegen het niet óf onvolledig indienen van een melding of vergunningaanvraag kan handhavend worden opgetreden.

Wanneer er een risico bestaat dat door het verlenen van een vergunning strafbare feiten worden gefaciliteerd, of uit strafbare feiten verkregen geld benut gaat worden vindt er een Bibob-toets plaats. De situaties waarbij een Bibob-toets wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd in het Bibob-beleid van het bevoegd gezag.

6. Actuele vergunningen

Actuele omgevingsvergunningen dragen bij aan verlaging van de druk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele omgevingsvergunning met de

laatste stand der techniek en kennis erin verwerkt is beter toetsbaar en handhaafbaar. De Wabo verplicht actualisatie van omgevings-vergunningen milieu. Dit geldt niet voor andere typen vergunningen. De Europese Richtlijn Industriële Emissies verplicht daarnaast extra actualisatie van vergunningen van IPPC-installaties.

Een actualisatoets van een vergunningendossier vindt plaats als:

- sprake is van nieuwe wet- en regelgeving waardoor vergunningen binnen een in de wet gestelde termijn aanpassing behoeven;
- vergunningen ten minste eenmaal per tien 10 jaar te toetsen (en bij BRZO/RIE4 bedrijven eenmaal per 5 jaar) op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid;
- als er een nieuwe vergunning wordt aangevraagd;
- als vanuit toezicht is geconstateerd dat de vergunning niet meer actueel is en sprake is van ernstige overtreding van en tekortkomingen in de vergunning.

Bij de frequentie van toetsing wordt rekening gehouden met de omvang van emissies en aard van de risico's.

In het kader van risicogericht vergunnen zal een nadere strategie worden opgesteld met betrekking tot de actualisatietoets van vergunningen.

7. Intrekken vergunningen

Vergunningen (niet zijnde Wet bodembescherming beschikkingen) met activiteiten die niet worden gebruikt, kunnen worden ingetrokken. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen in wetgeving.

Het laten voortbestaan van ongebruikte rechten uit vergunningen, is ongewenst omdat:

- voorkomen moet worden dat (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige of andere inzichten over de fysieke leefomgeving doorkruist worden door vergunde, nog te realiseren of te slopen bouwwerken en het gebruik ervan;
- het vanuit administratief oogpunt gewenst is dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie;
- voorkomen van ongelijkheid in de verplichtingen voor bedrijven als gevolg van verouderde vergunningen en/of voorschriften.
- het belang van omwonenden. Rechtszekerheid en duidelijkheid voor omwonenden. Opdat zij niet worden verrast met een ontwikkeling of activiteit op basis van een oude/slapende vergunning. Waardoor geen rechtsmiddelen meer open staan.

We kunnen vergunningen intrekken als:

- een vergunning op basis van onjuiste of onvolledige informatie verleend is;
- de aanvrager erom verzoekt;
- de aanvrager is overleden (bijvoorbeeld in APV-vergunningen);
- het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten;
- van de vergunning een bepaalde periode geen gebruik is gemaakt.

De wet bepaalt deels wanneer wij een vergunning mogen intrekken en deels is het gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevings-vergunningen milieu).

De RUD Drenthe adviseert (vooral bij veehouderijen) aan het bevoegd gezag tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu indien gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Het intrekken van een omgevingsvergunning heeft met betrekking tot stikstofemissie zin als ook een voor een locatie verleende vergunning Wet natuurbescherming wordt aangepast aan de gewijzigde situatie. Hiervoor is afstemming nodig tussen provincie Drenthe en de RUD Drenthe.

Toezichtstrategie (Risico Gestuurd Toezicht(RGT))

De bijlage Toezichtstrategie maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-strategie Drenthe 2022-2026. We houden toezicht om het ontstaan van risico's voor de leefomgeving zo klein mogelijk te houden.

We vinden het belangrijk om op dezelfde manier toezicht te houden in gelijke gevallen.

We bereiken hiermee:

- transparantie
- professionaliteit
- rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers, bedrijven en instellingen waarop we toezicht houden

- Efectiviteit en efficiency bij uitvoering, zo kunnen we met zo min mogelijk inspanning en zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk bereiken.

Voorwaarde daarbij is wel dat regels eenduidig, correct, duidelijk en toepasbaar zijn op de (zelfde) situatie(s). De toezichtstrategie gaat over de werkwijze van het vaststellen van het toezichtprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding. Bij overtredingen reageren we volgens de Landelijke Handhaving Strategie (LHS). Vaak betekent dit dat we handhaven om te zorgen dat de overtreding stopt of zich niet herhaald.

Wanneer houden we toezicht?

We richten het toezicht op de meest risicovolle situaties: waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur (vrije veld controles). Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Dit is ook niet nodig, want niet alle situaties zijn even risicovol. Voor de evaluatie van toezicht, registreren we het uitgevoerde toezicht en het naleefbeeld (waarop is toezicht gehouden en de overtreding soorten). Zo kunnen we de output maar ook de outcome evalueren.

Naast toezicht hebben we ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, bijvoorbeeld communicatie en/of subsidiëring. Hier staat meer over in de preventiestrategie. Met een probleem- en risicoanalyses stellen we de prioriteiten voor toezicht.

Wat is toezicht?

De term toezicht wordt vaak zowel in brede als in enge zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met het woord handhaving. In enge zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. En het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.

Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren het toezicht uit. Een toezichthouder is een persoon namens het bevoegd gezag belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht voeren we een controle uit ook zonder dat we een overtreding vermoeden of daarvan weten. We kunnen een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen.

Samengevat: onder toezicht verstaan we het controleren of en in hoeverre burgers, bedrijven of instellingen regels naleven.

Integraal toezicht

We willen voorkomen dat burgers en bedrijven onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom stemmen we toezicht acties zoveel mogelijk af en voeren we als verschillende instanties of verschillende onderdelen van instanties controles bij bedrijven of activiteiten zoveel mogelijk tegelijkertijd uit. Dan gaat het om gezamenlijk toezicht, signaaltoezicht of integraal toezicht.

Toezichtmethode

We houden toezicht op de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode. De keus voor de methode hangt onder andere af van:

- kennis van regelgeving
- kosten en baten
- mate van acceptatie
- gezagsgetrouwheid doelgroep naar aanleiding van naleefgedrag

Voor ons betekent de toezichtstrategie ook:

- het krijgen van inzicht in het naleefgedrag en de motieven voor naleving;
- het krijgen van inzicht door het samenbrengen van specifieke en gezamenlijke gegevens. Bijvoorbeeld om het effect van toezicht en handhaving te meten of om trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken. Met deze gegevens kunnen we onze strategie eventueel aanpassen.

Voor de doelgroep betekent dit:

- heldere communicatie over het naleefgedrag en waar dat onvoldoende is en wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor doelgroep zelf);

- inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- kennis van algemene preventieve werking en kennis dat we toezicht houden en overtredingen opmerken;
- kennis van wat de consequentie is van voortdurend niet naleven.

Voor de omgeving betekent dit:

- vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd zijn. Preventief of repressief toezicht

We gebruiken twee hoofdvormen van toezicht:

- Preventief toezicht: Dit zijn controles die we op basis van de risicomethodiek in de verschillende plannings opnamen. Uit de risicomethodiek volgt de controlefrequentie. Een preventieve controle is gepland en terugkerend;
- Repressief toezicht: Dit zijn controles met een specifieke aanleiding zoals signalen, klachten, handhavingsverzoeken, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles).

Vormen van toezicht

Bij preventieve en repressieve controles zetten we verschillende toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten in. De methode bevat de meest voor de hand liggende vorm van toezicht, de prioriteit of het thema.

Vormen van toezicht:

- aangekondigd of onaangekondigd;
- aspectcontroles (RGT-controles) of reguliere controles/steekproeven;
- fysiek toezicht, zichtbare aanwezigheid of digitaal toezicht (n.a.v. corona!);
- administratief toezicht;
- opleveringscontroles;
- gebiedsgerichte controles;
- concerntoezicht (bijvoorbeeld op het compliance-systeem, werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een concern met meerdere vestigingen).
- controles in projectvorm (bijvoorbeeld mobiele dieseltanks bij grootschalig grondverzet)

De meest geschikte toezichtvorm leggen we vast in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, in een projectplan, in een samenwerkingsprogramma of in een toezichtplan.

Klachten en ongewone voorvallen

In het uitvoeringsprogramma reserveren we ook uren voor niet gepland toezicht, dit zijn onder meer ongewone voorvallen en klachten. Ongewone voorvallen of klachten onderzoeken we altijd. We voeren een administratieve controle of een controle ter plaatse uit om te beoordelen of de klacht gegrond is. Als dat nodig is ondernemen we actie en informeren we de klager.

Toezicht bij gedogen

We houden actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig controleren we of de overwegingen van de beslissing om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. We kijken of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorwaarden naleeft. Zo niet, dan handhaven we volgens de gedoogstrategie.



Bijlage 5 U&H Strategie Drenthe 2022-2026: Landelijke Handhaving Strategie Omgevingsrecht (LHSO)

Landelijke Handhavings- strategie Omgevings- recht (LHSO)
12 oktober 2022

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze wet heeft daarbij oog voor de duurzame ontwikkeling, woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wet is ook gericht op de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd.

Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingpartners.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingpartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en,

omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds.

Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven.

Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkings- bereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid.

De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO1).

1) Op grond van de modelverordening uitvoering en handhaving van de VNG en het IPO. De link voor de omgevingsdiensten met de LHS en de LHSO staat beschreven in deel C (procescriteria), onder de 9b (de sanctiestrategie).

1.2 Doelstelling en werkingsfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren.

De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingsfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingsfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingspartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingspartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavingsstrategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijke samenwerking tussen de handhavingspartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven. In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Landelijke handhavingsstrategie (algemeen/basis)

De handhavingsstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om - in het licht van de uitgangspunten en beginselen - in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria² vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingsstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan.

2) In dit document wordt uitgegaan van de VTH Kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019.

De handhavingsstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingspartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering³).

3) De landelijke handhavingsstrategie Brzo die van toepassing is bij de handhaving van Seveso-voorschriften, is een voorbeeld van een landelijke module die al bestond vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om een module 'bovenop' de algemene landelijke handhavingsstrategie voor een basistaak waarvoor de specifieke deskundigheid is vereist die bij een klein aantal (6) omgevingsdiensten is gebundeld. Er valt ook te denken aan modules voor andere taken dan de verplichte basistaken.

Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

Hoofdstuk 2

Uitgangspunten en beginselen

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingspartners. Dat zijn de volgende.

2.1 Uitgangspunten

A. Veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op

het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

B. Vertrouwen.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

C. Integraal, risico gestuurd en effectgericht. Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet).

Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingpartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

D. Onafhankelijk en professioneel.

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevagen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavinginstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingorganisaties dragen hieraan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

E. Loyale samenwerking.

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving.

De handhavingpartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur.

Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichhouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaaksniveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

G. Dienstbaar.

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtreders.

H. Transparant.

Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

2.2 Beginselen

A. Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken. Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

B. Beginselplicht tot handhaving.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten.

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

C. Gelijkheidsbeginsel

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

D. Verdedigingsbeginsel

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheids-optreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van artikelen 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

E. Respect voor fundamentele rechten

Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten - is dat respect van

groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

Hoofdstuk 3

Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generaal preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

Inzake herstel

1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:

1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

Inzake bestraffing

2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:

2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevensgeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingpartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen.

Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen.

Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasse-

lijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingpartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

Hoofdstuk 4

Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingpartners.⁴ (4. Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorgangster – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:G-HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.)

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

- stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix;
- stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing;
- stap 3: optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix;
- Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is;
- stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip ‘handhaver’ ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver⁵ bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid en dergelijke en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.⁶ (5 Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden.) (6 Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden

aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechtspersonen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding).

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
gevolgen ↑/ overtreder →]	A. Goed- willend	B. Onver- schillig	C. Calcu- lerend	D. notoir/ crimineel

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil of
2. beperkt of
3. van belang of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

- A. goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van ‘moet kunnen’ heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of
- D. notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.⁷ (7. Dit neemt uiteraard niet weg dat van de overheid kan worden verwacht dat burgers en bedrijven goed worden voorgelicht over nieuwe regels en wijzigingen van regels. Goede voorlichting en transparantie draagt bij aan grotere naleving.) En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende of herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeer naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning).

Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

A. Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:

de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.

B. Recidive: de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen.

Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.

C. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):

de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.

D. Combinatie met andere relevante strafbare feiten:

de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.

E. Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"):

De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.

F. Waarheidsvinding: soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.

G. Normbevestiging: het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.⁸ (Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing.") Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. de handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd;
2. de handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2);
3. de handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

De (mogelijke) gevolgen:				
Interventiematrix				
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
5. Van belang	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
6. Beperkt		Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
7. Vrijwel nihil			Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden.

De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping;
- de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT-systemen is ingebouwd.

Hoofdstuk 5 Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

Eventuele vaststelling en bekendmaking als beleid(sregel)

De LHSO kan elektronisch worden bekendgemaakt als beleidsregel. Vaak zal er daarnaast een beleidsregel moeten worden vastgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt dat en hoe de LHSO wordt gevolgd in het eigen beleid. Er is daarvoor een model-vaststellingsbesluit beschikbaar dat door het betrokken bestuursorgaan kan worden gebruikt.

Afstemming met ander handhavingsbeleid

Het bestaande handhavingsbeleid dient waar nodig te worden afgestemd op de LHSO. De betrokken handhavende instantie is verplicht om een handhavingsstrategie vast te stellen en kan hierbij gebruik maken van de LHSO. Voor bepaalde beleidsterreinen zullen daarvoor naar verwachting in de toekomst modellen worden ontwikkeld die kunnen worden overgenomen of waarbij aansluiting kan worden gezocht. Om recht te doen aan het uitgangspunt van een transparante overheid zouden deze keuzestrategieën ook als beleidsregel moeten worden vastgesteld die elektronisch wordt bekendgemaakt. Het model-vaststellingsbesluit gaat uit van deze mogelijkheid.

Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie). Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

Organisatorische borging

Niet alleen op papier, maar ook organisatorisch moet uitvoering van de LHSO en in het bijzonder de afstemming en samenwerking geborgd zijn. Dat betekent dat de betrokken instanties ervoor zorgen dat relevante functies (zoals contactpersonen en specialisten) structureel bemenst zijn.

Model verslaglegging stappen

Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging van de stappen en beslissingen in handhavingstrajecten dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

Bijlage 1

Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht provincie xxx/ Waterschap xxx/ Gemeente xxx

Het college van Gedeputeerde Staten/het college van dijkgraaf en heemraden/het college van

Burgemeester en wethouders (en de burgemeester)

Gelet op:

1. Artikel 18.1 en 18.20, eerste lid, Omgevingswet;
2. Artikel 13.5 Omgevingsbesluit;
3. Artikel xx Verordening Kwaliteit, toezicht en handhaving Omgevingsrecht xx

Besluit vast te stellen:

1. + Beleidsregel Handhavingsstrategie omgevingsrecht en de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
2. + De handhavingsstrategie Bouwen (bij wijze van voorbeeld)
3. + De handhavingsstrategie Cultureel Erfgoed (bij wijze van voorbeeld)
4. + De handhavingsstrategie Horeca ((bij wijze van voorbeeld van een optioneel lokaal geformuleerde strategie)

Het verdient aanbeveling om in het vaststellingsbesluit (of in de daarmee vast te stellen besluiten) voorzieningen op te nemen van overgangsrecht, en een uitdrukkelijke bepaling die de citeertitel voorschrijft.

Bijlage 6. Gedoogstrategie

De bijlage Gedoogstrategie maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-strategie Drenthe 2022-2026.

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee gediende belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.' In deze bijlage worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen opgesteld destijds door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van de gedoogstrategie. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: 'Handhaven is goed, maar preventie is beter.' Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt, is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering.

Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Awb daaraan toekent): 'een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingbevoegdheden van een bestuursorgaan.' De Awb bepaalt ook het volgende: 'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou kunnen hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.'

Wat is gedogen?

De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van handhavingbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

- uitdrukkelijk schriftelijk gedogen
- tijdelijk karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening)
- verbonden aan voorwaarden
- betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb)

Definitie van gedogen: Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van handhavend optreden.

Verschillende vormen:

- uitdrukkelijk (vooraf of achteraf)
- al dan niet onder bepaalde voorwaarden
- al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwalificeerd gedogen)

Grensvlak tussen handhaven en gedogen De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend.

Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats. Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wanneer voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingbeleid wordt gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit, etc.), dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar.

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen, maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg van verwijtbaar gedrag van de zijde van de overtreder, wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt. Wanneer de gedoogtermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedoogbeslissing worden niet nageleefd, kan er alsnog handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Mits op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedoogd;
- hoelang zal worden gedoogd;
- wiens overtreding wordt gedoogd;
- en onder welke condities wordt gedoogd.

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar en onder de voorwaarde dat de situatie is beperkt in omvang en/of tijd. Gedogen dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden, en aan controle te zijn onderworpen.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat of als er sprake is van een overmacht- of overgangssituatie. Dit is een situatie waarbij het achterliggende belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

Overmacht situatie

Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit het oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen.

Overgangssituatie

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zijn.

Bij een overgangssituatie kan het bijvoorbeeld gaan om:

- de situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd;
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteiten redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moeten worden geacht.

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen som rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen ertoe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen worden weggenomen door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een duidelijke eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdspanne waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een schriftelijke beslissing. Een gedoogbeslissing dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Alleen als gedoogbeslissingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. De beslissing zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Noodzakelijk is ook dat in de beslissing vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen

Wil de overheid geloofwaardig zijn, dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogbeslissingen niet moeten worden verward met echte vergunningen, blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt, riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedragsvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Welk kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat voorafgaand aan de inzet van bestuurlijke handhavinginstrumenten een belangenafweging wordt gemaakt. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijk medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en – in een uitzonderlijk geval – door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgedane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan een investering heeft verricht).

Afstemming met handhavingpartners

- Interne afstemming: Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeslissing goed afgestemd te worden. Zo vindt er binnen een gemeente veelal overleg plaats tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen. Met als doel het voorkomen van een situatie die vanuit het ene oogpunt wordt gedoogd terwijl dit op andere gebieden niet mogelijk is.
- Externe afstemming: Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingpartners bij het nemen van gedoogbeslissingen betrokken worden.

Een afschrift van de gedoogbeslissing wordt gezonden aan de betrokken instanties.

Nieuwe jurisprudentie over gedogen

Uit de Awb en jurisprudentie volgt dat een beslissing om te gedogen moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder.

De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie, bijvoorbeeld:

- concreet zicht op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergunbaar');
- onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee in te dienen belangen;
- andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Een gedoogbeslissing is geen besluit in de zin van de Awb en wordt niet met een Awb-besluit gelijkgesteld. En daarom kunnen tegen een gedoogbeslissing geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen (meer) worden aangewend. Dit blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019.

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmacht situaties worden aan de beslissing om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de beslissing kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeslissing kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd maant het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt de beslissing tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog

handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden wordt uitgevoerd overeenkomstig de handhavingsstrategie.

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst wordt beslist. De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek niet of onvoldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan wordt de beslistermijn opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen op een aanvraag om te gedogen. Bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb)

Gedeputeerde Staten voornoemd,

drs. J. Klijnsma, voorzitter
W.F. Brenkman MSc, secretaris

Assen, 18 juni 2024
Kenmerk 25/5.1/2024000879

Uitgegeven: 9 augustus 2024