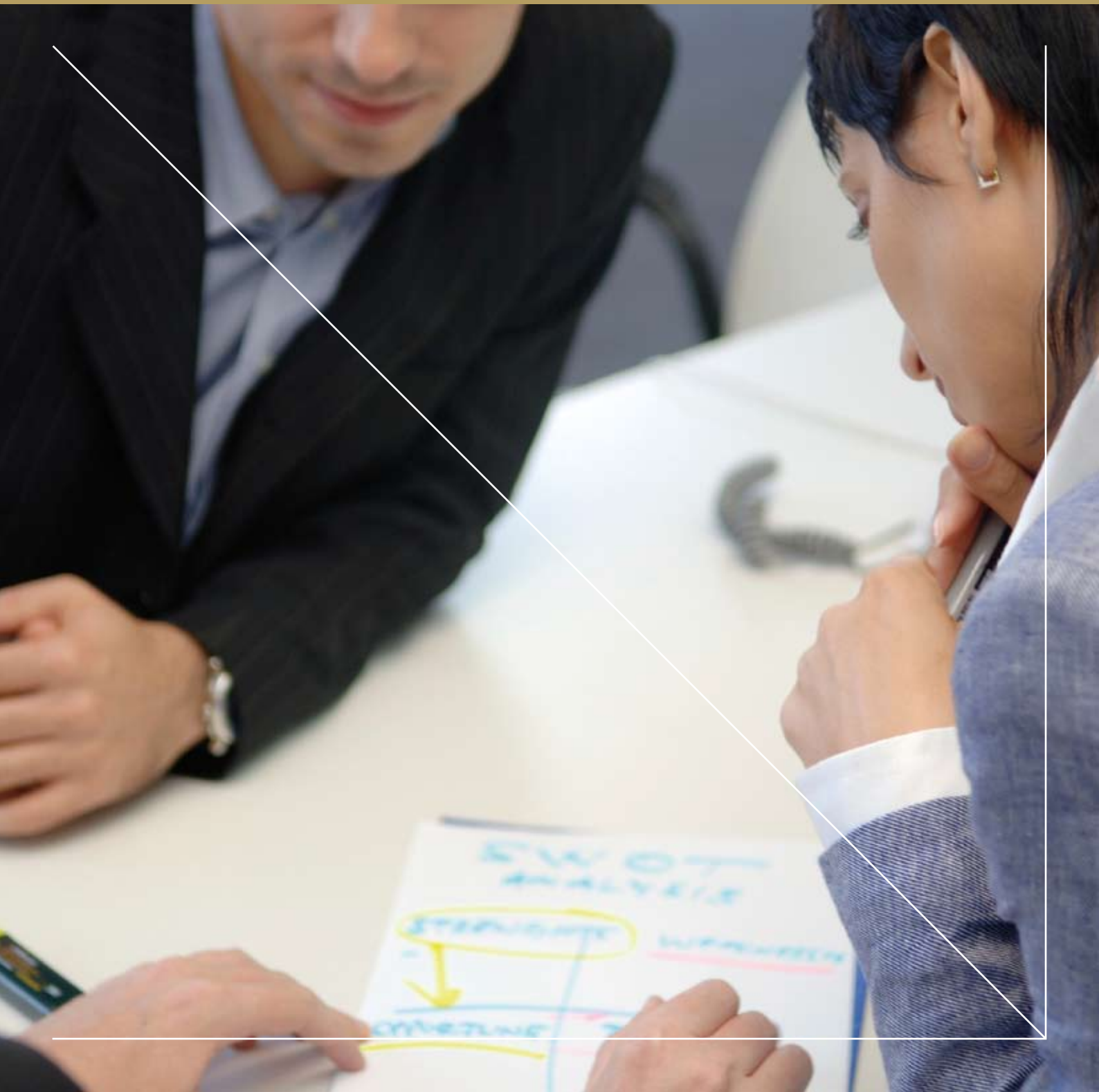


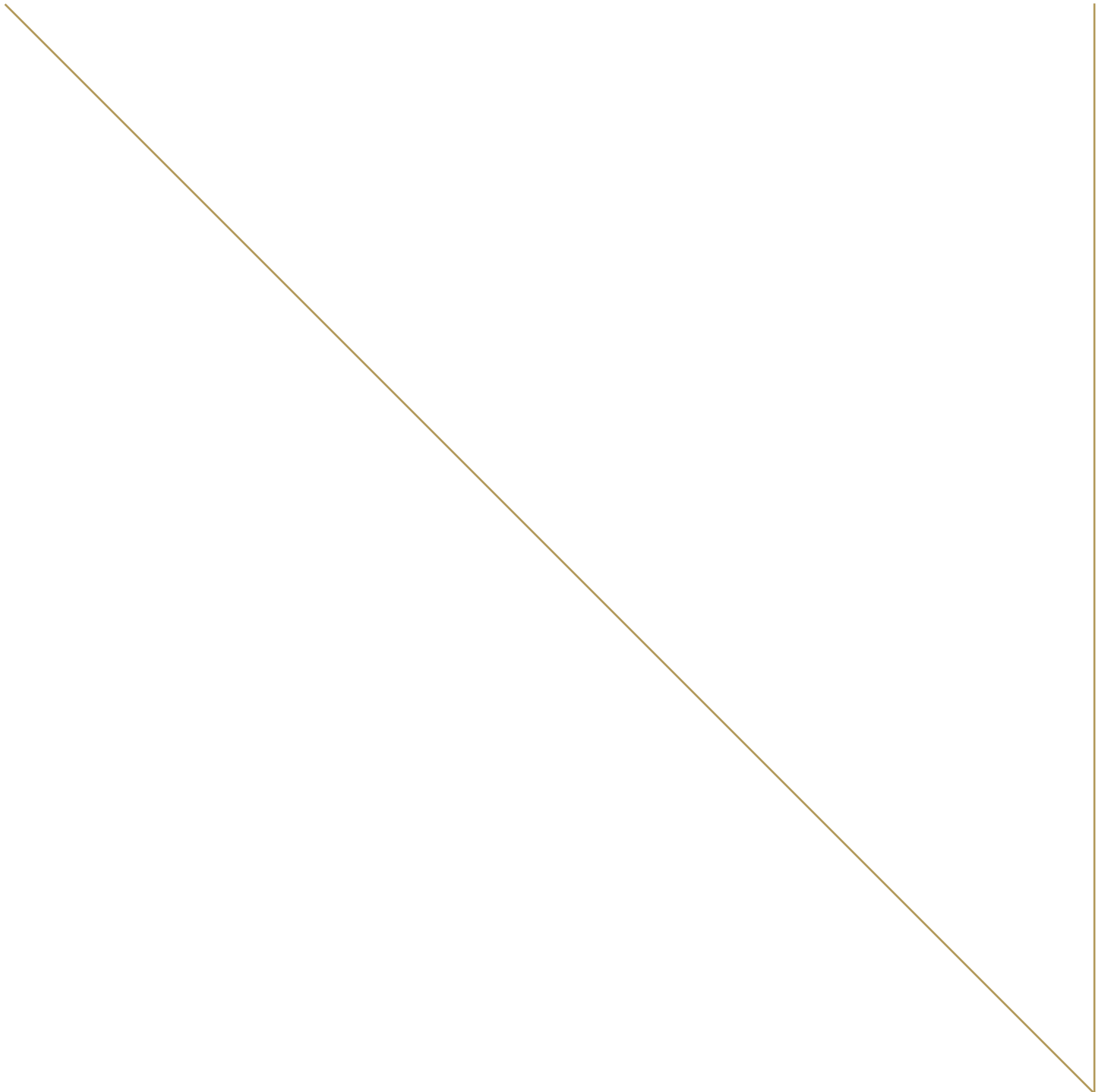
Wegwijzer omgevingsvergunning, module handhaving





Wegwijzer omgevingsvergunning, Module Handhaving

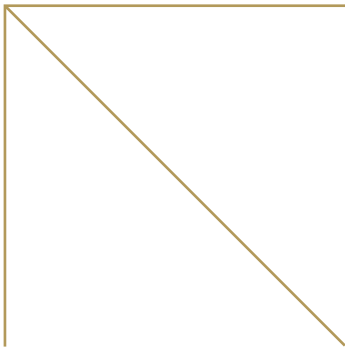
december 2007





Inhoudsopgave

Inleiding	04
Leeswijzer	05
Deel 1 Achtergrond Wabo en start	07
1. Handhaven in een veranderende omgeving	08
1.1. Context van het handhaven	08
1.2. Wat betekent Wabo voor de handhaving	09
1.3. Kwaliteitseisen: Besluit omgevingsrecht	09
1.4. Rol van de provincie en betrokken ministers bij het toezicht op de taakuitoefening	10
1.5. Wat betekent dit voor handhavingsorganisaties?	10
2. Aan de slag: ontwikkelen plan van aanpak	12
2.1 Wat is de opdracht?	12
2.2 Tips	12
3. Waar staat u nu en waar wilt u staan?	13
3.1 Hoe ziet de huidige situatie er uit?	13
3.2 Waar sta ik en waar wil ik staan?	14
3.3 Toekomstbestendig?	15
3.4 Conclusie	18
Deel 2: Programmatisch handhaven	19
4. Stap 1 Van probleemanalyse naar prioriteiten en doelen	20
4.1. Probleemanalyse	20
4.2. Ontwikkelen van het model	20
4.3. Invullen van het model	24
4.4. Analyseren van de uitkomsten	24
4.5. Stellen van prioriteiten	24
4.6. Stellen van doelen	25
4.7. Tips	26
5. Stap 2 Van prioriteiten en doelen naar een nalevingsstrategie	27
5.1. Doelgroepenanalyse	27
5.2. Nalevingsstrategie	27
5.3. Spontane naleving	28
5.4. Toezichtstrategie	28
5.5. Sanctiestrategie	31
5.6. Gedoogstrategie	32
5.7. Tips	33



6. Stap 3 Van beleid naar een (meerjaren-)programma	34
6.1. (Meerjaren-) uitvoeringsprogramma	34
6.2. Tips	35
7. Stap 4 Monitoring, evaluatie en rapportage	36
7.1. Monitoring en evaluatie	36
7.2. Rapportage	36
7.3. Tips	36
Deel 3: De organisatie	39
8. De organisatie	40
8.1. Uitvoeringsorganisatie	40
8.2. Samenwerkingspartners	41
8.3. Personeel en middelen	42
8.4. Opleidingen	43
8.5. Werkproces en werkwijze	45
8.5.1. Procesbeschrijvingen	45
8.5.2. Taakomschrijving en taakverdeling	45
8.5.3. Juridische randvoorwaarden	45
8.5.4. Bereikbaarheid en beschikbaarheid	46
8.6. ICT en archivering	46
Bijlagen	49
Bijlage 1 Aanvullende informatie op websites	50
Bijlage 2 Dubbele regelkring	52
Bijlage 3 Samenvatting kwaliteitseisen uit het ontwerp-Bor	54
Bijlage 4 Faseringsketen	56
Bijlage 5 Relatie stappen en hoofdstukken uit wegwijzer en kwaliteitscriteria uit ontwerp-Bor	59



Inleiding

Met deze module Handhaving uit de Wegwijzer Omgevingsvergunning willen we informatie geven over de organisatie van de handhaving onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De wegwijzer geeft aan welke mogelijke gevolgen de invoering van de Wabo heeft en welke vragen u zich kunt stellen. Daarbij richten we ons op de organisatorische kant en niet op de juridisch-inhoudelijke vraagstukken rond handhaving. De wegwijzer is specifiek gericht op gemeenten en daarbinnen vooral op de betrokken afdelingshoofden, teamleiders, coördinatoren, beleidsmedewerkers en projectleiders invoering handhaving Wabo. Uiteraard kunnen ook anderen, bijvoorbeeld betrokkenen uit provincies en waterschappen, hun voordeel doen met deze wegwijzer.

Elke gemeente zal zélf met de Wabo aan de slag moeten en gaan bepalen welke manier van handhaving het beste past bij haar organisatie en de lokale situatie.

De module Handhaving is de derde module in de reeks van de Wegwijzer Omgevingsvergunning. Eerder verschenen de modules IVO (over de invoering van ICT-voorzieningen) en OPOV (over het ontwerp van proces en organisatie van de vergunningverlening).

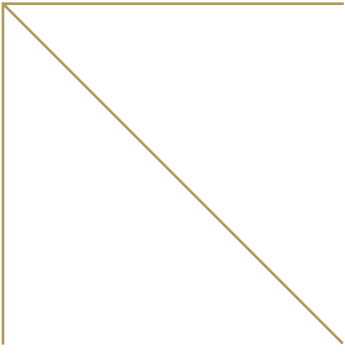
De module Handhaving is een dynamisch document. Op basis van de ervaringen in het land zullen we de module zo nodig bijwerken. De geactualiseerde versie vindt u op het Kennisplein. Hebt u tips en aanvullingen? Laat het ons weten via <http://omgevingsvergunning.vrom.nl>.

Leeswijzer

De module Handhaving is géén blauwdruk. We gaan in op de vragen die elke gemeentelijke organisatie zich moet stellen bij de invoering van de Wabo. Ook aan de orde komt de vraag wat die invoering betekent voor de eigen visie en ambitie. In deel 2 geven we aan op welke manier een gemeente het handhavingsbeleid programmatisch kan vormgeven. Dit zal voor velen op zich geen nieuws zijn. Wél nieuw is een verkenning van mogelijke verbredingen in het proces en van manieren om die vorm te geven. In deel 3 schetsen we de mogelijke consequenties van beleid en ambitie voor de organisatie.

In de tekst staan diverse praktijkvoorbeelden en verwijzingen. Bijlage 1 bevat diverse verwijzingen naar meer informatie over handhaving. Meer informatie over de genoemde praktijkvoorbeelden en andere voorbeelden vindt u op het Kennisplein omgevingsvergunning: <http://omgevingsvergunning.vrom.nl>.

Hoofdstukken	Hoofdvragen
Deel 1 Achtergrond Wabo en start	
1. Handhaven in een veranderende omgeving	Wat verandert er voor de handhaving?
2. Aan de slag: ontwikkelen plan van aanpak	Waar moet ik aan denken bij het maken van een plan van aanpak?
3. Waar staat u en waar wilt u staan?	Hoe maak ik een analyse van de bestaande situatie? Hoe bepaal ik mijn ambitie? Wat betekent dit voor het handhavingsproces?
Deel 2 Programmatisch handhaven	
4. Stap 1: Van probleemanalyse naar prioriteiten en doelen	Hoe maak ik een probleemanalyse? Hoe stel ik prioriteiten? Hoe bepaal ik de doelen?
5. Stap 2: Van prioriteiten naar een nalevingsstrategie	Hoe maak ik een doelgroepenanalyse? Hoe maak ik een nalevingsstrategie? Zijn er andere middelen om de naleving te bevorderen? Hoe maak ik een toezichtstrategie? Hoe maak ik een sanctiestrategie? Hoe maak ik een gedoogstrategie?
6. Stap 3: Van beleid naar een (meerjaren-) programma	Hoe stel ik een (meerjaren-) programma op?
7. Stap 4: Monitoring, evaluatie en rapportage	Hoe vul ik de monitoring, evaluatie en rapportage in?
Deel 3 De organisatie	
8. De organisatie	Wat zijn aandachtspunten bij het inrichten van een adequate organisatie?





Deel 1

Achtergrond Wabo en
start

1. Handhaven in een veranderende omgeving

1.1. Context van het handhaven

Handhaving zit in een dynamische omgeving. Eind jaren '90 waren er op het werkterrein van VROM enkele forse incidenten, die het belang van toezicht en handhaving hebben benadrukt. De onafhankelijke onderzoeken en de rapporten van de VROM-Inspectie lieten zien dat de werkwijze van de toezichthoudende overheden voor verbetering vatbaar was. Veel overheden zijn die weg naar professionalisering ingeslagen. Maar de wereld staat niet stil. Het vorige én het huidige kabinet willen tegelijkertijd de regeldruk verminderen. Daarnaast is de lijn om burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheid te geven. Daarbij werkt men over het algemeen met algemene regels. Denk bijvoorbeeld aan het gebruiksbesluit en het opgaan van de meeste 8.40 AMvB's voor milieu in het Activiteitenbesluit. Burgers en bedrijven hoeven vanaf januari 2008 geen vergunning meer te vragen, maar moeten bij de realisatie van hun project of activiteit zorgen dat ze voldoen aan bepaalde eisen. Dit heeft gevolgen voor de uitvoeringsorganisaties. Aan de ene kant zullen zij minder aanvragen hoeven te behandelen; aan de andere kant moeten zij zich afvragen hoe de handhaving hierop kan aansluiten.

Bij het vormgeven van die meer professionele manier van werken, waarbij de activiteiten van de burger en bedrijfsleven centraal staan, spelen de volgende ontwikkelingen:

- streven naar meer kwaliteit (betere dienstverlening en toezicht), transparantie, en verantwoording door de overheid
- integraal werken
- van taakgericht naar probleemgericht werken
- streven naar vermindering van lastendruk en toezichtlasten
- streven naar meer verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven
- streven naar meer efficiency en effectiviteit
- digitalisering

Wat verstaan we eigenlijk onder handhaving?

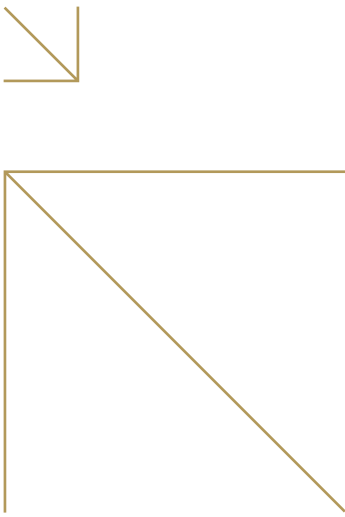
Handhaven kunnen we in brede zin opvatten als het 'doen naleven'. Dat kan goedschiks of kwaadschiks, met respectievelijk preventieve of repressieve maatregelen. Preventieve maatregelen, zoals voorlichting, overleg en subsidiëring, kunnen we opvatten als een vorm van 'verleiden'. Repressieve maatregelen, zoals strafrechtelijk optreden, toepassen van bestuursdwang en opleggen van een dwangsom, zijn op te vatten als een vorm van 'afschrikking'. Een professionele handhavingsorganisatie gebruikt een mix van maatregelen die onder de gegeven omstandigheden het meest efficiënt en effectief zijn.

In de spreektaal bedoelen we met de term handhaven vaak de definitie voor handhaven in enge zin; dan gaat het alleen om de repressieve maatregelen. Voorafgaand aan die maatregelen zal een overheid altijd toezicht uitoefenen.

Toezicht is te omschrijven als¹:

- het verzamelen van informatie om vast te stellen of er sprake is van een overtreding van een regel;
- het vervolgens beoordelen of er sprake is van een overtreding;
- waar mogelijk optreden op basis van dat oordeel.

Het toezicht zoals bedoeld in deze wegwijzer is gericht op burgers, bedrijven en instellingen.



1.2. Wat betekent de Wabo voor handhaving?

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) geeft de kaders aan voor de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu. Daarmee vervangt de Wabo 25 bestaande vergunningstelsels. De bouwvergunning bestaat straks dus niet meer, maar heet dan omgevingsvergunning. De Wabo realiseert het recht van de aanvrager op één aanvraag bij één loket met één beslissing na één procedure met één beroepsgang. Het bevoegd gezag moet het toezicht onderling afstemmen en zorgen voor één handhavingstraject, dat indien nodig wordt afgestemd. Bij het overgrote deel van de projecten die onder de Wabo vallen, zal de gemeente bevoegd gezag zijn en dus verantwoordelijk zijn voor de handhaving. Is er sprake van een provinciale milieu-inrichting, dan zijn Gedeputeerde Staten het bevoegd Wabo-gezag. Gaat het om een defensie-inrichting of een inrichting die valt onder de mijnbouwwetgeving dan is de minister van VROM, respectievelijk de minister van EZ bevoegd gezag.

Om de Wabo te kunnen invoeren is een goede voorbereiding noodzakelijk. Elke gemeente moet:

- één loket hebben ingericht voor de omgevingsvergunning;
- een aanvraag digitaal kunnen ontvangen;
- één vergunning kunnen afgeven voor de beschikkingen die in de Wabo zijn geïntegreerd of aangehaakt;
- gecoördineerd toezicht kunnen organiseren;
- kunnen optreden als één bestuursrechtelijk handhavingsorgaan.

Voor handhaving zijn met name de laatste twee eisen van belang.

Is een bestuursorgaan (dus B&W, GS of een minister) bevoegd gezag voor een bepaald object, dan is het verantwoordelijk voor de coördinatie van het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving voor dat object. Het is belangrijk om te beseffen dat het daarbij niet alleen gaat om de handhaving van de Wabo, maar om alle betrokken wetten die gelden voor dat object, zoals de Wro, de Woningwet en de Wet milieubeheer.

Coördinatie van toezicht is nodig. Niet alleen het bevoegd gezag mag immers toezicht uitoefenen, maar ook alle betrokken overheidsinstanties. Een voorbeeld: naast de gemeentelijke toezichthouders mag het waterschap toezicht houden voor het onderdeel indirecte lozingen. Er kunnen dus meerdere overheden toezicht

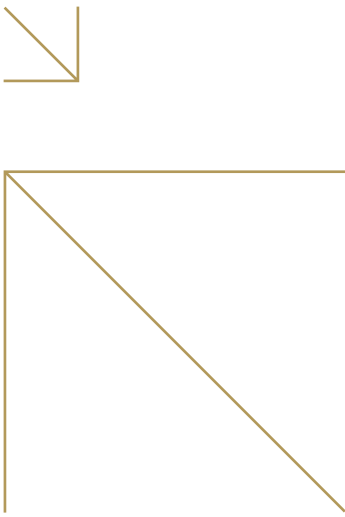
houden, maar slechts één bevoegd gezag kan handhaven! De diverse betrokken organisaties moeten dus goede afspraken maken over de verwachtingen, de manier van werken én over de wijze van informatiedeling en eventuele juridische ondersteuning.

Meestal zijn B&W het bevoegd gezag, maar soms ligt die bevoegdheid bij GS of een minister. Dan houden B&W de bevoegdheid om toezicht te houden, maar kunnen zij geen bestuursrechtelijke sancties opleggen. Dat kan alleen het bevoegd gezag. B&W kunnen hun toezichthoudende bevoegdheden wel gebruiken als 'dienstbare partij' voor het bevoegd gezag. Hierover zullen zij dus afspraken moeten maken met de andere overheden.

1.3 Kwaliteitseisen: ontwerp-Besluit omgevingsrecht

Het ontwerp-Besluit omgevingsrecht (ontwerp-Bor) en de ontwerp-Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) geven een uitwerking van een aantal artikelen uit de Wabo. De minister kan beide ontwerpen nog aanpassen naar aanleiding van de evaluatie van de Wet handavingsstructuur en het advies van de Raad van State. Het ontwerp-Bor bevat onder meer kwaliteitseisen voor handavingsorganisaties. Daarbij zijn de opstellers zoveel mogelijk aangesloten bij de kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. De kwaliteitseisen zijn gebaseerd op het model van het adequate handavingsproces of het model van de dubbele regelkring (zie bijlage 2). Het zijn minimeisen, waaraan elke professionele handavingsorganisatie moet voldoen. De eisen moeten leiden tot een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhaving. Handhaving moet plaatsvinden in een cyclisch proces.

De kwaliteitseisen beogen een transparante en systematische manier van werken. Met zo'n werkwijze kunnen bestuurders sturen op prioriteiten en de in te zetten capaciteit; daarmee kunnen ze de verantwoordelijkheid die ze hebben ook werkelijk dragen. Daarnaast maakt deze werkwijze het mogelijk om achteraf verantwoording af te leggen bij bepaalde incidenten. Wat heeft de toezichthouder geconstateerd? Op welke manier is hij of zij opgetreden en was dat conform ons beleidsvoornemen?



Concreet moeten organisaties voldoen aan de volgende eisen (een samenvatting van de kwaliteitseisen is opgenomen in bijlage 3):

1.4 Rol van de provincie en betrokken ministers bij het toezicht op de handhaving

De provincie regisseert het proces dat de professionele kwaliteit moet waarborgen van handhaving van de Wabo en de andere betrokken wetten zoals de Woningwet, de Wro en de milieuwetgeving. De regierol bestaat uit een coördinatietaak en een aanwijzingsbevoegdheid richting gemeenten en waterschappen. Hiermee wordt de rol, die de provincies al sinds enkele jaren hadden voor de milieuwethandhaving, verbreed naar de overige Wabo-beleidsvelden.

De Wabo geeft aan dat de minister van VROM de algemene verantwoordelijkheid heeft voor het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering en handhaving van het Wabo-stelsel. In het verlengde daarvan is de minister van VROM bevoegd om van een nalatige gemeente of provincie te eisen dat die handhaaft. Dit betekent ook dat de minister zonodig zelf kan gaan handhaven, op kosten van het nalatige bevoegde gezag.

Naast de minister van VROM hebben ook de ministers van OCW en LNV een taak in het interbestuurlijk toezicht. Het gaat dan om de toestemmingsvereisten uit de regelgeving van de betrokken ministeries (Monumentenwet, Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet) die geïntegreerd zijn in de Wabo. Ook deze ministers hebben een vorderingsbevoegdheid voor de handhaving van 'hun betrokken wet'².

1.5 Wat betekent dit voor handhavingsorganisaties?

Zoals aangegeven sluiten de kwaliteitseisen uit het ontwerp-Bor aan bij de kwaliteitseisen die gelden voor de organisatie van milieuhandhaving. De gewijzigde Woningwet (april 2007) en de nieuwe Wro (1 juli 2008) stellen eveneens eisen aan de handhaving. Daarbij ligt het accent vooral op het vastleggen van de beleidsvoornemens en het afleggen van verantwoording daarover. In de praktijk zal een gemeente die voor alle betrokken beleidsvelden een goed handhavingsbeleid heeft, dat ook daadwerkelijk

Handhavingsbeleid

Er is een handhavingsbeleid voor alle beleidsvelden die in de Wabo worden geïntegreerd of erbij aanhaken. Daarin staat een beschrijving van de prioriteiten, de doelen, de strategieën en de activiteiten, gebaseerd op een probleemanalyse. Het beleid is afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en strafrechtelijke partners.

Uitvoeringsprogramma

De organisatie stelt jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast en maakt dit bekend. Dit uitvoeringsprogramma is afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en strafrechtelijke partners.

Uitvoeringsorganisatie

De inrichting van de organisatie waarborgt een adequate en behoorlijke uitvoering van het beleid. In ieder geval ligt de personeelsformatie vast. De organisatie is ook buiten kantooruren bereikbaar en beschikbaar. Werkprocessen zijn vastgesteld. Voor zover er sprake is van toezicht op inrichtingen zijn vergunningverlening en handhaving gescheiden en is er een roulatieschema¹.

Borging van de middelen

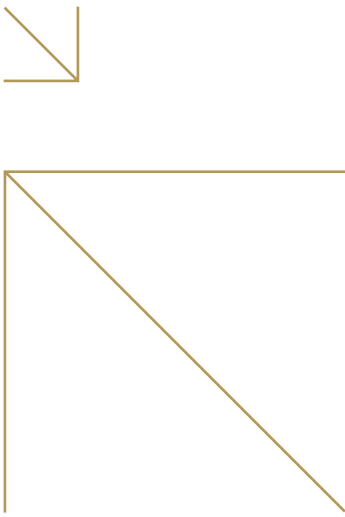
Financiële en personele middelen zijn in de begroting gewaarborgd.

Monitoring

De organisatie bewaakt en registreert resultaten en voortgang van de uitvoering van het programma.

Rapportage

De organisatie rapporteert over de uitvoering van het programma en over het bereiken van de gestelde doelen.



uitvoert en daarover verantwoording aflegt, voor een belangrijk deel voldoen aan de kwaliteitseisen die gaan gelden.

De uitdaging voor de gemeente is om in de organisatie een kwaliteitsslag te maken naar alle betrokken beleidsvelden, om gecoördineerd toezicht te organiseren en om waar mogelijk en zinvol integraal handhavend op te treden. Daarvoor moet de gemeente de spin in het web zijn tussen de andere betrokken bestuursorganen en het OM en politie. Ook zal vaak nog een investering nodig zijn in de samenwerking tussen betrokken gemeentelijke afdelingen zoals bouw- en woningtoezicht, ruimtelijke ordening, milieu en brandweer. Hoever de gemeente hierin gaat, is haar eigen keuze!

2 De regeling van dit zogenaamde interbestuurlijk toezicht kan in de toekomst veranderen door het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Oosting 'Van specifiek naar generiek' (oktober 2007). Het kabinetsstandpunt wordt in januari 2008 verwacht.

2. Aan de slag: ontwikkelen plan van aanpak

In hoofdstuk 1 zijn we ingegaan op wat er wettelijk is geregeld. De vraag is nu wat dit voor u betekent, als verantwoordelijke voor de invoering van de Wabo op het gebied van handhaving.

Bij het begin van de invoering van de handhaving onder de Wabo moet duidelijk zijn wat de kaders zijn voor uw opdracht als projectleider. Het gaat dan niet alleen om de wettelijke kaders, maar ook om de organisatiekaders. Op basis daarvan ontwikkelt u een plan van aanpak. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de mogelijke invalshoeken voor de opdracht. Vervolgens krijgt u een aantal tips voor het opstellen van een plan van aanpak.

2.1. Wat is de opdracht?

De ervaringen met de omgevingsvergunning maken duidelijk dat 'de' aanpak voor de invoering van handhaving onder de Wabo niet bestaat. De manier waarop u de handhaving van de omgevingsvergunning invoert in uw situatie, hangt af van de vraag hoe de organisatie nu haar zaken heeft georganiseerd, welke visie zij heeft op handhaving en hoever ze wil gaan met de invoering.

Bij de invoering van de Wabo zijn de volgende invalshoeken mogelijk:

- 'Als we maar aan de wet voldoen.' We hebben voor alle onderdelen straks in ieder geval sectoraal beleid en programma's, waarover we rapporteren.
- De Wabo is een aanleiding om de werkprocessen rond handhaving tegen het licht te houden. De organisatie streeft naar integraal beleid en kijkt waar de handhaving efficiënter en effectiever kan.
- De Wabo past goed in het verbetertraject naar een professionele handavingsorganisatie. We werken toe naar een daadkrachtig handavingsapparaat. Er komt integrale handhaving volgens de beleidscyclus; niet alleen op papier, maar ook met een hoog niveau van samenwerking in de praktijk.
- De Wabo sluit goed aan bij onze huidige manier van werken. Er is integraal beleid en we werken volgens de beleidscyclus. De organisatie heeft goed opgeleide toezichthouders die werken in zelfsturende teams. De Wabo vergemakkelijkt de huidige manier van werken (door één bevoegd gezag). Er zijn alleen kleine aanpassingen nodig.

Hoeveel energie de invoering gaat kosten hangt af van de vraag waar de organisatie nu staat en waar zij wil staan. Vaak zal 'milieu' vanuit administratief oogpunt vooroplopen, omdat de kwaliteitscriteria daarvoor al langer gelden. Het is dan de vraag of het logisch is om integraal van nul af te beginnen, of om eerst te zorgen dat de andere beleidsterreinen (administratief) worden opgeschaald en vervolgens een integrale verbeter slag te maken.

De vraag is dus: wat is uw opdracht? Wat is de invalshoek van uw opdrachtgever (het bestuur) en waar wilt u mee beginnen? Als nog heel veel onduidelijk is, is het raadzaam het project - en dus ook het plan van aanpak - op te knippen en gefaseerd uit te voeren. U begint dan met een analysefase, stelt vervolgens het ambitieniveau vast en bepaalt op welke manier de organisatie deze ambitie moet gaan realiseren.

Tot slot: zie dit als een continue verbeterproces. Streef daarom niet direct naar het perfecte niveau, maar spreek wel met elkaar af hoe het groeiproces eruit ziet.

2.2. Tips

- Ga planmatig te werk. Leg duidelijk vast wanneer bepaalde stappen genomen moeten zijn.
- Informeer medewerkers en betrek hen bij de uitvoering. Via bijvoorbeeld werkgroepen kunnen zij zelf oplossingen aandragen en hebben zij inbreng in de inrichting van het proces. De medewerkers uit de praktijk hebben vaak goed inzicht in de vragen en behoeftes van degene die onder toezicht staat.
- Maak gebruik van elkaars sterke punten en ervaring (bijvoorbeeld de professionalisering bij Milieu, de pragmatische aanpak bij BWT, de juridische kwaliteit van RO).
- Zorg voor een sterke sturing van het management. Houd het management en bestuur dus betrokken. Zorg bijvoorbeeld voor een ambassadeur binnen het managementteam en informeer bestuurders op tijd, dus niet alleen als er een besluit nodig is.

3. Waar staat u nu en waar wilt u staan?

Om in kaart te brengen welke veranderingen bij de invoering van de Wabo op het gebied van handhaving nodig zijn, moet u eerst een aantal gegevens verzamelen en analyseren. Denk daarbij aan een totaaloverzicht van de mate waarin uw handhavingsorganisatie voor alle betrokken beleidsvelden nu al voldoet aan de kwaliteitscriteria. Maar ook aan een overzicht van de overlap tussen die beleidsvelden.

In de volgende paragrafen vindt u een aantal inventariserende vragen waarmee u de gewenste overzichten kunt krijgen. Met deze gegevens kunt u vervolgens inschatten welke consequenties de Wabo heeft voor uw organisatie.

Twee tips vooraf:

- De analysefase is geen wetenschappelijke studie. Zie het meer als een snelle 'scan'.
- Niet alle vragen zijn relevant voor uw organisatie. Selecteer de vragen die u belangrijk vindt voor uw situatie.

Voorbeeld 'Quick scan integrale handhaving' provincie Limburg
Deze quick scan is ontwikkeld in opdracht van de provincie Limburg. Gemeenten kunnen hiermee hun handhavingspraktijk op het gebied van de fysieke leefomgeving tegen het licht houden en de toekomstige speerpunten voor het gemeentelijk integraal handhavingsbeleid en de organisatie bepalen. Doelgroep vormen de gemeentelijke bestuurders.

3.1 Hoe ziet de huidige situatie eruit?

Om een beeld te krijgen van de manier waarop toezicht en handhaving nu zijn georganiseerd, zijn de volgende vragen van belang:

Algemene vragen

Wat vinden betrokkenen (bestuur, management, medewerkers) van:

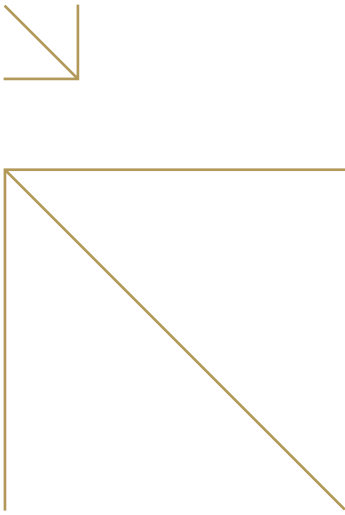
- de manier waarop het handhavingsbeleid totstandkomt en de manier waarop het nu is vormgegeven? Wat mist er nog?
- de wijze waarop het beleid is vertaald naar de programmering?
- de prioriteiten die zijn gesteld?
- de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van het programma?
- de wijze waarop de randvoorwaarden zijn ingevuld?

- de samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties en het OM/politie?
- de manier waarop het beleid wordt geëvalueerd en gemonitord?
- de toekomstbestendigheid van de organisatie?
- de aansluiting van de huidige organisatie bij de doelstellingen van de Wabo?

Is daarnaast nog bekend wat burgers of bedrijven vinden van onderwerpen die een rol spelen bij de handhaving? Vaak zijn deze gegevens te halen uit buurtmonitors of klanttevredenheidsonderzoeken.

Kwaliteitseisenanalyse

- Leg de kwaliteitseisen uit het ontwerp-Bor naast de eigen organisatie. In hoeverre voldoet de organisatie nu al aan de kwaliteitseisen? Maak daarbij een onderscheid in administratief (beschikt u over de vereiste documenten?) en feitelijk (wérkt u ook volgens die documenten?).
- Werkt u momenteel al samen aan handhaving? Is dat op strategisch, tactisch en operationeel niveau? Wat merkt degene die onder toezicht staat hiervan?
- Welke verbeterpunten en pluspunten zien medewerkers, management en bestuurders bij de huidige manier van werken?
- Waar zitten de verschillen tussen de afdelingen? Benoem elkaars sterke en zwakke punten en kijk hoe je de sterke punten kunt benutten bij het opstellen van het beleid.



De kwaliteitseisenanalyse kan bijvoorbeeld plaatsvinden in een workshop met betrokkenen van de verschillende afdelingen/ beleidsvelden.

Onderwerpen kunnen zijn:

- Benoem gezamenlijk de handhavingsproducten per beleidsveld (dit geeft inzicht in elkaars werkzaamheden);
- Benoem de sterke punten en de verbeterpunten van de handhaving in de gemeente (hierop kun je in het vervolgtraject verder bouwen).
- Benoem de verbanden tussen de verschillende beleidsvelden (dan weet je waar je elkaar nodig hebt).
- Maak een checklist met de kwaliteitscriteria en kijk waar- aan je wel en niet voldoet.

Voordelen: iedereen doet mee in het denkproces en er is ruimte om naast de inhoud ook de samenwerking te bespreken.

Destijds is er bij de professionalisering van de milieuhandhaving voor gekozen om een zogenoemde 'nulmeting' uit te voeren. Iedere gemeente vulde een vragenlijst in en registreerde waar nog verbetering nodig was. Deze systematiek kan u ook laten zien in hoeverre u al professioneel bezig bent met het toezicht en de handhaving van de Wabo en waar nog verbeteringen mogelijk zijn.

De vragenlijsten gingen per kwaliteitseis in op twee aspecten:

1. Zijn de beschikbare documenten er: beleid, programma, protocollen enz.?
2. Wordt er ook in de praktijk gewerkt volgens die documenten; volgt de gemeente bijvoorbeeld de sanctiestrategie of was dat meer een papieren tijger?

Deze systematiek kan u ook laten zien in hoeverre u al professioneel bezig bent met de handhaving van de Wabo en waar nog verbeteringen mogelijk zijn.

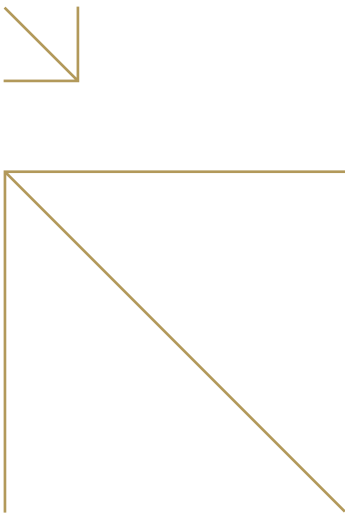
Structuur-, cultuur- en procesanalyse

- Welke gemeentelijke afdelingen zijn betrokken bij de handhaving?
- Hoe vindt de afstemming tussen bouw/monumenten, RO, milieu, brandweer en APV momenteel plaats?
- Hoe gaat de afstemming tussen toezichthouders en de (handhavings-) juristen in zijn werk? En hoe met het OM/politie?
- Welke gegevens legt u vast?
- Hoe uitwisselbaar zijn uw gegevens?
- Hoe rapporteert u aan het bestuur?
- In hoeverre is er momenteel al samenwerking met andere bestuurslagen (provincie, waterschap en rijk)?
- Waar ligt binnen de eigen organisatie de regie over de aansturing van de handhaving?
- Op welke manier verloopt de dossieroverdracht van vergunningverlening naar handhaving?
- In hoeverre is er mandaat geregeld?
- Worden sancties bepaald en uitgevoerd op basis van het beleid? In hoeverre wordt dit aangepast op basis van politieke besluitvorming?
- Maakt u gebruik van een regionale dienst? Op welke manier verloopt dan de aansturing? Hoe vindt de samenwerking met vergunningverlening plaats?
- Maakt u optimaal gebruik van elkaars kennis en expertise? Zo nee, wat staat daarvoor in de weg?
- In hoeverre stemmen de betrokken toezichthouders hun werkzaamheden op elkaar af?
- In hoeverre spreken de verschillende toezichthouders elkaars taal? Is er begrip voor elkaars manier van werken?

3.2 'Waar sta ik?' en 'waar wil ik staan?'

Op basis van de antwoorden op de vragen in paragraaf 3.1, en met name de discussie tussen management, medewerkers en bestuurders naar aanleiding van die antwoorden, wordt duidelijk waar u nu staat met de organisatie. Vervolgens kunt u uw ambitie formuleren.

Bij het bepalen van de huidige situatie (waar sta ik?) en uw ambitie (waar wil ik staan?) kan de onderstaande tabel een hulpmiddel zijn. Deze tabel is gebaseerd op het INK-model en de ontwikkelingsprocessen die we zien bij handhavingorganisaties in het land. Let op: dit is géén hulpmiddel om aan te geven waar u minimaal aan moet voldoen, maar om uw ambitie te formuleren.



Voor de minimale eisen kijkt u naar het ontwerp-Bor.

We kunnen de volgende ontwikkelingsfasen van handhavingsafdelingen onderscheiden:

- Activiteit georiënteerd: iedereen probeert zijn werk zo goed mogelijk te doen. Vakmanschap is belangrijk.
- Proces georiënteerd: het proces is vastgesteld en helder is wie waarvoor verantwoordelijk is.
- Beleid georiënteerd: inzet en uitvoering worden bepaald aan de hand van een probleemanalyse.
- Vraag georiënteerd: er wordt gestreefd naar maximale toegevoegde waarde; de activiteit van de burger of het bedrijf staat centraal. De vraag is hoe u het toezicht zo vraaggericht (of beter gezegd: probleemgericht) mogelijk kunt inrichten.

Hieronder zullen we de vier ontwikkelingsfasen schetsen aan de hand van de volgende kenmerken:

- Typering
- Strategie
- Lerende organisatie
- Proces en organisatie
- Mens
- Aandachtspunten

Het kan zijn dat u voor BWT, RO of voor milieu in een andere ontwikkelingsfase zit. Het is ook mogelijk dat u per kenmerk in een andere ontwikkelingsfase zit.

3.3 Toekomstbestendig?

Als u duidelijk is in welke fase u nu staat en waar u wilt staan, is de vraag welke landelijke en Europese ontwikkelingen er op u afkomen en of u daar adequaat op kunt inspelen. Kortom: hoe toekomstbestendig bent u? Heeft uw organisatie voldoende bestuurskracht en kritische massa?

Ga na in hoeverre uw organisatie te maken heeft met de volgende ontwikkelingen en of zij in staat is daar op in te spelen:

Nieuwe ontwikkelingen

- Algemene regels: op het VROM-terrein regelen we steeds meer met algemene regels, met daarbinnen een verschuiving van (concrete) middelvoorschriften naar doelvoorschriften. Het accent verschuift dus voor een belangrijk deel van vergunningverlening (met een preventieve toets, een belangenafweging en een voorlichtende rol) naar handhaving. Kunnen de toezicht-

houders hier vorm en inhoud aan geven?

- Wet- en regelgeving (plus EU-richtlijnen): de VROM-terreinen zijn niet eenvoudig. Er zijn veel nieuwe technische innovaties. Deze leiden soms tot ander naleefgedrag en daarmee soms tot aangepaste regelgeving. We verwachten van de uitvoerende organisatie dat men de ontwikkelingen goed kan blijven volgen en daarop kan inspelen.
- Eenduidig toezicht (kwalitatief beter toezicht door samenwerking): er bestaat geen twijfel over de noodzaak van toezicht. Wel kan de organisatie ervan beter. Uitgangspunt is dat inspecties effectief werken en zondig ingrijpen om risico's te beperken. Tegelijkertijd moet onnodige last van toezicht zo veel mogelijk worden voorkomen. Daarom wil het kabinet:
 - 25% minder toezichtslast en efficiënter en effectiever toezicht;
 - Verplichte samenwerking tussen rijksinspecties en de inrichting van 'frontoffices' per domein van toezicht;
 - Maximaal twee reguliere controlebezoeken per jaar bij MKB-bedrijven (tenzij er bijvoorbeeld incidenten, herinspecties of EU-regels spelen);
 - Cultuurverandering bij toezichthouders;
 - Betrokkenheid van andere toezichthouders hierbij, in het bijzonder gemeenten;
 - Betrokkenheid van de onder toezicht staanden hierbij.
- De wensen vanuit het bedrijfsleven:
 - Snelle en onderbouwde terugkoppeling;
 - Meedenkende, ervaren inspecteurs met inzicht in het bedrijfsproces
 - Eén keer gegevens aanleveren, centrale opslag, de mogelijkheid om zelf gegevens te actualiseren;
 - Heldere verantwoordelijkheden en taakoverdracht;
 - Uniform toezicht en klachtenprocedure;
 - Toezicht gebaseerd op risicobenadering;
 - Eerlijke concurrentie ('level playing field').

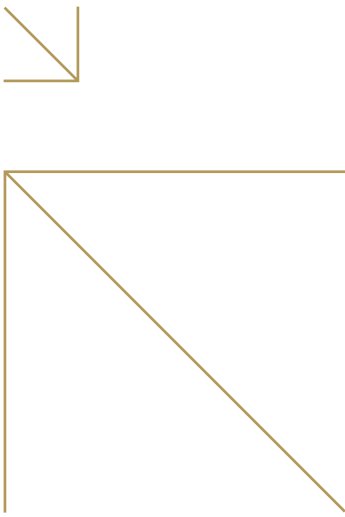
Kwetsbaarheid en kwaliteit

Bij de handhaving spelen de capaciteit en kwaliteit van de medewerkers een belangrijke rol. Op de punten kwetsbaarheid en kwaliteit kunt u de volgende vragen stellen:

- Zijn de medewerkers voldoende in staat om de taken waarvoor uw gemeente staat met voldoende kwaliteit uit te voeren? Op welke manier lost u eventuele hiaten op?
- Heeft uw organisatie voldoende inhoudelijke specialismen in huis? En voldoende kennisgebieden en vaardigheden (juri-

Kenmerk	Activiteit georiënteerd	Proces georiënteerd	Beleid georiënteerd	Vraag georiënteerd
Typering	Iedereen probeert zijn werk zo goed mogelijk te doen. Vakmanschap is belangrijk.	Het proces is vastgesteld en helder is wie waarvoor verantwoordelijk is. Er worden probleemanalyses gemaakt, maar men vindt het moeilijk om die door te vertalen.	Inzet en uitvoering worden bepaald aan de hand van een probleemanalyse, die is vertaald in een transparante prioriteitsstelling.	Het streven is maximale toegevoegde waarde: de activiteit van de burger/bedrijf staat centraal. De vraag is hoe het toezicht zo vraaggericht (of beter gezegd: probleemgericht) kan worden ingericht.
Strategie/Beleid	Elk handavingsonderdeel heeft een jaarplan, dat bepaalt op welke manier de middelen worden ingezet. Er is sprake van inputsturing. De medewerkers bepalen zelf de wijze van inzet. Daarnaast is er veel ad hoc sturing.	U stelt per beleidsveld prioriteiten. Het echt vertalen van de prioriteiten in daadwerkelijk ander toezicht lukt niet altijd even goed. Sturing vindt plaats op controles en inrichtingen.	U werkt met meerjarenbeleid en jaarprogramma's. Voor een meer geïntegreerd beleid kunt u ervoor kiezen om voor alle beleidsvelden dezelfde te beoordelen beleidseffecten te benoemen. Er is een duidelijke sanctiestrategie.	Er is een duidelijk beeld van de handhavingopgave; deze maakt duidelijk waar de activiteiten en (integrale) toezichtsmomenten liggen. Op basis daarvan komt er via een integrale probleemanalyse een integrale prioriteitstelling. Voor het bepalen van interventies worden regelmatig doelgroepanalyses gemaakt.
Lerende organisatie	Verbetering is gericht op het toezicht van de individuele toezichthouder. Acties beginnen als er een fout is geconstateerd.	Het verbeteren richt zich op het bestaande proces en protocollen. Er is regelmatig aandacht voor verbeteringen.	Verbeteringen zijn niet alleen gericht op het proces, maar ook op mogelijke fundamenteel andere beleidskeuzen.	Er is ruimte voor continue verbetertrajecten: ook samen met andere partners en burgers/bedrijven! Voor beheersbaarheid is de leidinggevende belangrijk bij het oppakken en de intensiteit van het uitwerken. Belangrijk: vind in de tijdsinvestering een balans in het primaire proces, de energie/tijd in verbeterprocessen en het bijhouden van nieuwe wet- en regelgeving. Men is erg leergierig naar elkaars werkterreinen.

Kenmerk	Activiteit georiënteerd	Proces georiënteerd	Beleid georiënteerd	Vraag georiënteerd
Proces en Organisatie	De manier waarop medewerkers de taak uitvoeren is niet transparant in kaart gebracht. Dit maakt het verantwoorden vaak erg ondoorzichtig. De mate van afstemming en samenwerking is erg afhankelijk per medewerker.	De processen zijn transparant. Men legt resultaatgegevens vast. Afstemming met andere beleidsvelden gebeurt door een structureel overleg tussen de hoofden van verschillende afdelingen en andere handhavingspartners. Soms stelt men een handhavingsregisseur aan.	De processen zijn transparant. De processen van de partners (en de aansluitende processen zoals bestuursrechtelijke/strafrechtelijke handhaving) zijn bekend en men werkt projectmatig samen: dit is vastgelegd. Er kan een regisseur zijn. Een andere mogelijkheid is dat handhavingstaken in één afdeling handhaving zijn geïntegreerd. Vaak blijven de vakgebieden echter nog los van elkaar opereren.	Het handhavingsproces is ingericht vanuit de activiteiten van burgers/bedrijfsleven: die staan centraal. Het is helder waar en op welke terreinen medewerkers samenwerken. Sterker nog: men controleert voor elkaar: medewerkers hebben daar een goed gevoel over! De specialist heeft nu tijd en ruimte om zich 'echt' met zijn specialisaties bezig te houden en zijn collega's te ondersteunen bij het uitvoeren van hun taak.
Mens	De professionaliteit van de medewerker voert de boventoon. De medewerkers bepalen zelf hun prioriteiten.	De medewerker is zich bewust van het werken volgens vastgestelde procedures.	Men werkt op projectbasis samen. Voor bepaalde projecten is er een oog- en oorfunctie ingesteld.	Er is een goede balans gevonden in generalisten en specialisten. Er is veel aandacht voor de competentieontwikkeling van de medewerkers; zij vinden deze werkwijze prettig. De samenwerking tussen generalisten en specialisten verloopt goed.
Aandachtspunten	Activiteiten gebeuren ad hoc. Als er een keer iets mis gaat, is niet te achterhalen wat er is gebeurd. Het is ondoorzichtig wat de meerwaarde van de handhaving is. Efficiëntievoordelen worden niet behaald.	Er is een grotere transparantie. De valkuil is verstarring/bureaucrativering, waardoor de organisatie niet meer voldoende assertief is om tijdig op ontwikkelingen in te spelen.	De kracht van deze fase is vaak afhankelijk van hoe 'beleidsvast' het management en bestuurders zijn en in hoeverre men elkaar hier ook op durft aan te spreken. Het gevaar om terug te vallen naar ad hoc werken is aanwezig. Samenwerking voelt alsof het tijd en energie kost.	Deze fase vergt een hoog kennis- en vaardigheden-niveau van toezichthouders. Waar mogelijk kunnen ondersteuners worden ingezet.



disch, technisch, beleidsmatig, coördinerend/procesmatig)?

- Kunt u vergunningverlening en handhaving scheiden en kunt u toezichthouders op gebruiks- en milieuaspecten laten rouleren?
- In hoeverre heeft u een capaciteitsprobleem?
 - Bijvoorbeeld door het huidige ziekteverzuim?
 - In hoeverre is de inzet en kwaliteit afhankelijk van slechts enkelen?
- Houdt u ook in de toekomst voldoende gekwalificeerd personeel?:
 - Door de vergrijzing?
 - Is er voldoende kwalitatief personeel te krijgen? (is er voldoende aanbod)
 - Door de overstap van personeel naar het bedrijfsleven (met name in hoogconjunctuur)?
 - Bent u een aantrekkelijke werkgever?

Gelet op het bovenstaande: in hoeverre heeft uw organisatie voldoende kritische massa, en kan zij die ook in de toekomst behouden? Welke waarborgen heeft u daarvoor? De antwoorden op deze vragen geven antwoord op de vraag of u in de toekomst klaar bent om de taken kwalitatief goed te kunnen uitvoeren. Als dat niet zo is, doemt de vraag op wat u er structureel aan kunt verbeteren. Wat heeft u daarvoor nodig? Kijk eens om u heen. Er zijn gemeenten die tegen dezelfde problemen aan lopen. Wellicht kunt u samen deze problemen oppakken.

3.4 Conclusie

Op basis van uw huidige positie, uw ambitie en uw toekomstbestendigheid bepaalt u nu het pad dat u gaat bewandelen.

We zien dat er op verschillende abstractieniveaus een begin wordt gemaakt met de invoering van de Wabo. Daarbij speelt het woord integraal een centrale rol.

- Strategisch niveau: wat betekent de Wabo voor het handhavingsbeleid in de geïntegreerde en aangehaakte beleidsvelden? Willen we een integrale prioriteitstelling bereiken? Of houden we voor de verschillende beleidsvelden sectorale handhavingsbeleidsplannen?
- Tactisch niveau: hoe organiseren we een integrale benadering in het programma? Hoe kunnen we zorgen voor interne en externe afstemming?
- Operationeel niveau: wat betekent 'integraal' in de praktijk voor de concrete werkzaamheden van de toezichthouder?.

Moet deze zich ontwikkelen tot een soort superhandhaver? Of komt het juist aan op meer samenwerking in teams?

Allerleide de niveaus moeten bij elkaar passen. Het is belangrijk om met elkaar te bepalen wat u onder integraal verstaat.

Wanneer bij uw organisatie ook de kwetsbaarheid een rol speelt, geeft u aan hoe u kunt onderzoeken op welke manier u voldoende body kunt geven aan die kwetsbaarheid.

Vervolgens is de vraag: welk tijdspad zet u hiervoor uit? Welk groeipad ziet u voor zich?



Deel 2

Programmatisch handhaven

Voor gemeenten betekent de komst van de Wabo een goede uitwisseling van informatie en afstemming tussen de verschillende vakdisciplines van afdelingen en met andere overheidsorganisaties. Ook worden de organisatiekwaliteitseisen die nu gelden voor milieu van kracht voor de andere regelgeving die in de Wabo is geïntegreerd of aangehaakt. Overigens bevatten de wijziging Woningwet (van kracht sinds april 2007) en de nieuwe Wro (van kracht per 1 juli 2008) ook een verplicht handhavingsbeleid voor gemeenten, waardoor zij voor die terreinen materieel ook aan een belangrijk deel van de kwaliteitseisen moeten voldoen. Het bevoegd gezag moet dus een professionele handhaver zijn en de toezichthouders moeten een spin in het web zijn van andere betrokken toezichthouders.

Om die spin in het web te kunnen zijn moet u programmatisch te werk gaan. Kern daarbij is het opstellen van handhavingsbeleid en een programma en het uitvoeren van de voornemens volgens dat beleid. Dit zijn daarom ook de belangrijkste kwaliteitseisen. Die kwaliteitseisen zijn gebaseerd op het model van de zogenaamde 'dubbele regelkring' (zie bijlage 2). Dit model beschrijft een aantal samenhangende processtappen, die het mogelijk maken om een professionele handhaving te organiseren. Een 'professionele handhaving' betekent volgens deze benadering dat zij tot stand komt op basis van inzichtelijke keuzes en dat de uitvoering gericht is op het bereiken van vooraf afgesproken resultaten. De dubbele regelkring bevat zeven duidelijke stappen, die samen op beleids- en uitvoerend niveau een cyclus vormen van beleidsvorming, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling.

In dit deel gaan we in op de stappen die nodig zijn³. Voor een aantal van u zal dit grotendeels bekende stof zijn. Bekijk in dat geval hoe u die stappen kunt gebruiken om verder te professionaliseren, de professionalisering juist te verbreden naar meerdere beleidsvelden of om de beleidsvelden integraal te bezien.

3 Voor dit deel maken we gebruik van de 'Handreiking handhaven bouwregelgeving' en de producten/instrumenten die het Expertisecentrum rechtspleging en rechtshandhaving ontwikkelde.

4. Stap 1: Probleem-analyse, prioriteiten en doelen

4.1 Probleemanalyse⁴

De probleemanalyse is bedoeld om inzicht te krijgen in de grootste risico's. Daarvoor brengen we ongewenst gedrag van burgers en bedrijven in kaart dat voortvloeit uit de huidige bestaande toestemmingsvereisten, die zijn samengevoegd in de Wabo en alle betrokken wetten. Deze ongewenste gedragingen vertalen we vervolgens naar de vraag in hoeverre de overtreding gevolgen heeft op terreinen zoals veiligheid, leefbaarheid, gezondheid, aantasting van natuur en milieu etc. (ook wel negatieve effecten genoemd). Op die manier wordt het mogelijk prioriteiten te stellen en zo de handhaving te sturen.

De probleemanalyse begint met een inventarisatie van de concrete handhavingstaken van de organisatie op grond van de Wabo, de Wro, Woningwet, Wet milieubeheer en andere betrokken wetten, eventueel vertaald naar de gewenste gedragingen van de doelgroepen.

De keuzemogelijkheid is als volgt:

1. Probleemanalyse per taakveld. U maakt per beleidsveld (bouwen, milieu, APV, RO, brandweer) een sectorale probleemanalyse, waarbij u aangeeft welke taken een hoog risico vormen. Op basis van die uitkomsten kunt u eventueel bij de uitwerking naar een mogelijke overlap kijken. Wilt u nog iets verder gaan? Leg dan alle taken langs dezelfde vooraf gedefinieerde negatieve effecten. Op deze wijze komt u tot een eenduidige prioriteitstelling: bijvoorbeeld een topprioriteit voor alle taken waar veiligheid in het geding is.
2. Doelgroep- of gebiedsgerelateerde probleemanalyse: U bouwt de probleemanalyse integraal op, bijvoorbeeld gezien vanuit de ongewenste gedragingen van uw doelgroepen. Soms gaat het niet om specifiek doelgroepgebonden problemen, maar meer om gebiedsgebonden problemen.
3. Objectgerelateerde probleemanalyse: U bouwt de probleemanalyse op vanuit soorten objecten. Vervolgens verfijnt u deze naar 'levensfase'.

De keuze die u maakt hangt af van het gestelde ambitieniveau, zoals in het vorige hoofdstuk is weergegeven.

Bij de probleemanalyse gaat het om de volgende acties:

1. het ontwikkelen van het model
2. het invullen van het model
3. het analyseren van de resultaten
4. het stellen van de prioriteiten

4.2. Ontwikkelen van het model

Bij het ontwikkelen van het model spelen de volgende vragen:

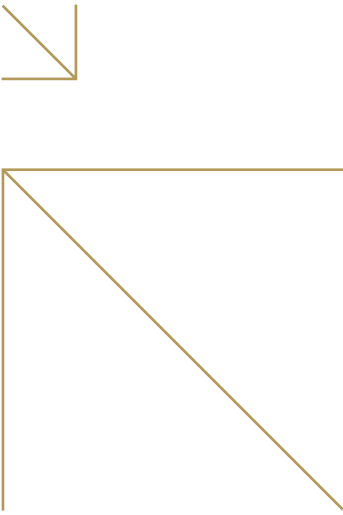
- welke invalshoek kiest u: taakgericht, doelgroepgericht, gebiedsgericht of een combinatie?
- wat bepaalt de prioriteiten? Welke negatieve effecten wilt u onderscheiden?

Optie 1: Probleemanalyse per taakveld

De eerste stap is om de mogelijke overtredingen in kaart te brengen en deze naar behoefte te specificeren, bijvoorbeeld naar gebied of categorie. Per overtreding maakt u een inschatting van het risico. Hiervoor kunt u gebruikmaken van het risicoanalyse-model dat u kunt downloaden van de website van VROM (www.vrom.nl/bouwregelgeving, onder Publicaties). Dit model gaat uit van de definitie: risico is negatief effect gecombineerd met de kans op niet-spontane naleving ($R=ne*k$). Een veel gebruikte indeling van de negatieve effecten is:

- **Veiligheid:** in hoeverre draagt het voldoen aan de geldende gedragsvoorschriften bij aan de fysieke veiligheid en in hoeverre zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen?
- **Volksgezondheid:** in hoeverre draagt het voldoen aan de geldende gedragsvoorschriften bij aan de bescherming van de volksgezondheid en in hoeverre zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen?
- **Natuur/milieu:** in hoeverre draagt het voldoen aan de geldende gedragsvoorschriften bij aan bescherming van het milieu of natuurschoon en in hoeverre zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het milieu of natuurschoon te beschermen?
- **Financieel-economisch** (maatschappelijke schade): hoe groot is de financieel-economisch schade voor de gemeente als alle subjecten de voor hen geldende gedragsvoorschriften overtreden?

⁴ In deze wegwijzer bedoelen we met 'probleemanalyse' ook 'risicoanalyse'.



- **Leefomgeving:** in hoeverre draagt het voldoen aan de geldende gedragsvoorschriften bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving en in hoeverre zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen?
- **Imago** van de gemeente: hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema onvoldoende worden nageleefd?

Om de lokale visie tot uitdrukking te laten komen, kunt u bovenstaande lijst natuurlijk inkorten of uitbreiden. U kunt ook gewichten toekennen aan de verschillende effecten.

De tweede factor die een rol speelt bij het negatieve effect is de factor 'kans'. Bepaal hoe u deze definieert. Er zijn de volgende invalshoeken:

1. de kansfactor gedefinieerd als de kans op een calamiteit
 2. de kansfactor op niet-naleving indien er geen toezicht zou worden gehouden
- Bij spontane naleving spelen de volgende aspecten een rol:
- Kennis van regels. Is de wet- en regelgeving bij de doelgroep voldoende bekend en duidelijk?

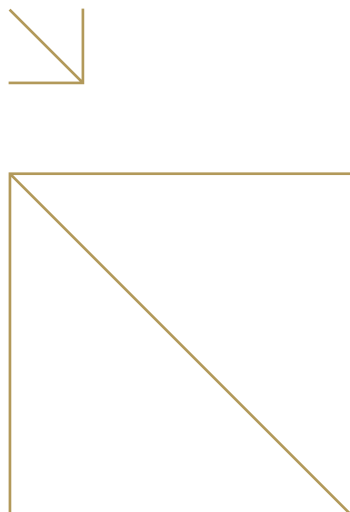
- Kosten-baten. Wat zijn de voor- en nadelen van overtreden of naleven van de regel, uitgedrukt in tijd, geld en moeite?
 - Mate van acceptatie. Hoe redelijk vindt de doelgroep het beleid en de regelgeving?
 - Normgetrouwheid. In hoeverre wil de doelgroep zich conformeren aan het gezag van de overheid?
 - Informele controle. In hoeverre kan de doelgroep positieve of negatieve reacties op haar gedrag verwachten van niet-overheidsinstanties?
3. de kansfactor als een inschatting van de kans op niet-naleving.

In dit model zijn we uitgegaan van een beperkt aantal factoren (negatieve effecten en kans) die bepalen in welke mate een bepaald gedrag een risico vormt.

In deze benadering speelt bijvoorbeeld het aantal vergunningen geen rol in de probleemanalyse. Dit komt pas aan de orde wanneer u de toezichtstrategie bepaalt.

De risicomatrix ziet er als volgt uit:

	Negatief effect; veiligheid	Gemiddeld effect	Kans	Risicogetal
Ongewenste gedraging				



Optie 2: doelgroep- of gebiedsgerelateerde probleemanalyse

In feite is deze optie te vergelijken met het klantgericht maken van het vergunningverleningproces ('kantelen'). Wilt u deze stap zetten, dan is het noodzakelijk dat de medewerkers van de betrokken beleidsvelden goed zicht hebben op hun doelgroepen en dat men daadwerkelijk bereid is om een integrale analyse te maken. Dit is mogelijk door het eigen beleidsveld of de bestaande (organisatie-) structuren los te laten. De risicomatrix ziet er als volgt uit:

Voorbeeld 'Handhavingsplan' Rijssen-Holten

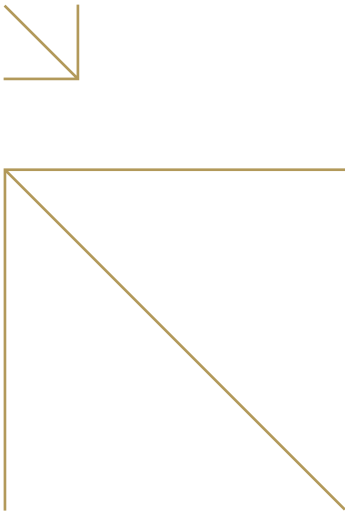
Het Handhavingsplan fysieke leefomgeving 2006-2009 van de gemeente Rijssen-Holten (november 2006) is een voorbeeld van een beleidsplan voor de beleidsvelden veiligheid en openbare orde, bouwen, ruimtelijke ordening en milieu, met een gebiedsgerichte prioriteitstelling

Optie 3: Objectgerelateerde probleemanalyse

U onderscheidt op hoofdlijnen de soorten objecten of bouwwerken. Vervolgens definieert u per levensfase (dus realisatie, gebruik en sloop) wat volgens u het gewenste gedrag is. Deze optie bevordert de samenwerking tussen de verschillende vakdisciplines. Voor de indeling kunt u de objectcategorieën gebruiken, zoals die worden gebruikt bij het toezichtsprotocol omgevingsvergunning [zie voorbeeld toezichtprotocol in 5.4]:

De risicomatrix kan er als volgt uitzien:

Optie 2					
Naar gebied					
		Veiligheid, etc.	Gemiddeld effect	Kans	Risico getal
Centrum	[Gedraging 1 van doelgroep 1]				
	[Gedraging 1 van doelgroep 2]				
	[Gedraging 2 van doelgroep 1]				
	[Etc.]				
Naar doelgroep					
		Veiligheid	Gemiddeld effect	Kans	Risico getal
Horeca	[Gedraging 1 van doelgroep 1]				
	[Gedraging 1 van doelgroep 2]				
	[Gedraging 2 van doelgroep 1]				
[Etc.]	[Etc.]				

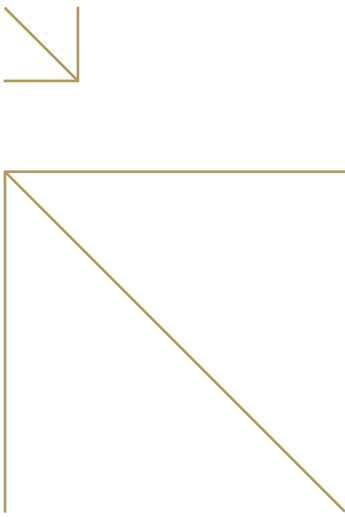


Optie 3

Soort object	Fase	Gewenste gedraging	Veiligheid	Gemiddeld effect	Kans
Wonen (met onderverdeling)	Realisatie	Bouwen conform vergunning			
Publieke gebouwen (met onderverdeling)		...			
.....					
Wonen	Gebruik				
Publieke gebouwen					
.....					
	Sloop				

Voorbeeld 'Afvalwaterlozingen' waterschap Regge en Dinkel
 Het Waterschap Regge en Dinkel wil het toezicht op afvalwaterlozingen graag een integraal onderdeel maken van het toezicht op de Wabo. Daarom gaat het waterschap een probleemanalyse met bijbehorende prioriteitstelling voor het toezicht op afvalwaterlozingen aanleveren bij het Wabo bevoegd gezag. De gemeente of de provincie kan deze informatie vervolgens verwerken in haar eigen probleemanalyse. In een volgende stap kunnen bevoegd gezag en waterschap gezamenlijk bepalen of en hoe zij het toezicht samen organiseren.





4.3. Invullen van het model

Het invullen van de matrix kan het beste groepsgewijs gebeuren: zo maakt u maximaal gebruik van ieders expertise en houdt u ook iedereen betrokken bij het proces.

Bij het invullen van de matrix begint u met de eerste ongewenste gedraging. Definieer eerst wat het maximaal geloofwaardige incident is dat zich zou kunnen voordoen als iemand niet naleeft. Bedenk welk effect dit gedrag heeft op de negatieve effecten in de matrix. Het effect kan variëren van heel klein tot heel groot. Gebruik daarbij onderstaande schaal van 1 tot 5.

- 1 = effect is heel klein
- 2 = effect is klein
- 3 = effect is gemiddeld
- 4 = effect is groot
- 5 = effect is heel groot

Het scoren zal niet altijd even makkelijk verlopen. Definieer met elkaar dan ook over welk soort gedrag u het heeft. Wat valt er nog wel onder en wat niet? Ga niet zitten middelen.

4.4. Analyseren van de uitkomsten

Besef dat niet alle negatieve effecten altijd even belangrijk zijn. Soms is een beleidseffect zo belangrijk dat het zwaarder moet wegen. Een andere manier is om negatieve effecten die minimaal een 4 of een 5 scoren altijd prioriteit te geven.

Bedenk ook dat het gebruik van dit model een hulpmiddel is om de gedachten en ideeën te ordenen. U moet de uitkomsten altijd met gezond verstand bekijken. Het model geeft niet automatisch de enige juiste uitkomsten.

4.5. Stellen van prioriteiten

Op basis van de probleemanalyse bepalen B&W welke prioriteiten ze stellen in de handhaving. De doelen die men wil bereiken bepalen vervolgens welke activiteiten men moet uitvoeren. Daarbij is het logisch om de grootste problemen of taken met de grootste risico's en/of de slechtste naleving de hoogste prioriteit te geven.

Voorbeeld 'Nalevingsstrategie' VROM-Inspectie

De VROM-Inspectie gebruikt in de nalevingsstrategie een matrix, die vergelijkbaar is met de matrix die hierboven is geschetst. De taken met de hoogste risico's en het grootste 'naleeftekort' krijgen de hoogste prioriteit. Taken met een laag risico en een goede naleving worden verder niet actief geprogrammeerd.

Voorbeeld 'Afvalstoffen' provincie Zuid-Holland

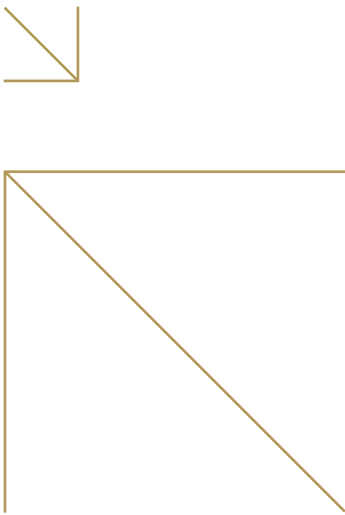
Om de naleving te verbeteren hecht de provincie Zuid-Holland er aan om afvalstoffenbedrijven meer dan een keer per jaar te controleren. De probleemanalyse liet namelijk een duidelijk verband zien tussen het naleefgedrag en de frequentie van de controles. Daarnaast heeft de provincie prioriteit gegeven aan een aantal inhoudelijke thema's, zoals toezicht op bodemsaneringen en de veiligheid in zwembaden.

Het bevoegd gezag is altijd het orgaan dat prioriteiten in de handhaving vaststelt. Op dat moment moet het ook bezien of het de politieke en maatschappelijke context/onrust voldoende heeft meegenomen in de enigszins gerationaliseerde ambtelijke analyses. Ook geeft het bevoegd gezag aan wat de (financiële) ruimte is voor de handhaving. Daarbij moet het altijd schaarste verdelen; ook moet het de inzet voor de handhaving financieren uit algemene middelen.

De prioriteitstelling geeft beleidsmatige accenten voor bepaalde handhavingstaken, projecten, thema's, branches, gebieden etc. en vormt de basis voor een concreet uitvoeringsprogramma (zie hoofdstuk 7).

Het is van belang dat het bevoegd gezag op een transparante manier duidelijk maakt wat de prioriteiten van de handhaving zijn. Zo kan het inzicht geven in de methodiek waarmee het prioriteiten heeft gesteld en kan het de overwegingen om bepaalde handhavingstaken níet actief op te pakken vastleggen.

Ook als het bevoegd gezag prioriteiten stelt, moet het nog steeds handhaven op niet-prioritaire terreinen. Wel verschilt de manier van handhaven op prioritaire terreinen van die op niet-prioritaire terreinen. Handhaving op niet-prioritaire terreinen is niet altijd van tevoren geprogrammeerd; wél heeft het bevoegd gezag vooraf bepaald op welke manier en met welke snelheid het dit soort zaken oppakt. De verleiding is groot om dan de programmatische aanpak al snel te laten varen voor de ad hoc verzoeken. Om die



verleiding te weerstaan kan het bevoegd gezag voor dit soort zaken bijvoorbeeld een beperkt aantal uren per maand reserveren (en die daarvoor dan ook maximaal inzetten, tenzij anders wordt bepaald).

Voorbeeld 'Integraal handhavingsbeleid' Haaksbergen

De gemeente Haaksbergen heeft een integraal handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma. Het programma bevat een sectorale prioriteitenstelling. De gemeente stelt de prioriteiten met behulp van een vijftal digitale modules per beleidsveld (APV en bijzondere wetten, Bouw- en woningtoezicht en RO, Brandweer, Milieu en Openbare ruimte en verkeer) vast.

Voorbeeld 'Openbare ruimte' Enschede

De gemeente Enschede heeft besloten om haar werkwijze in het kader van de VROM-regelgeving uit te breiden naar de regels in de openbare ruimte. De wijze waarop werkt men nu uit. In ieder geval handhaaft men voorschriften met veiligheids- en milieuaspecten structureel. Tevens is er projectmatig of gebiedsgericht aandacht voor aspecten in de openbare ruimte die een hoge prioriteit hebben. De stadsdelen kunnen jaarlijks vaststellen welke voorschriften prioriteit hebben, op basis van klachtgegevens, de klantenmonitor en wijkshouwen. Hierbij kunnen de stadsdelen ook politieke prioriteiten meenemen.

4.6. Stellen van doelen

Als de prioriteiten bekend zijn, kunt u doelstellingen formuleren voor de beleidseffecten die u wilt bereiken. Het bevoegd gezag geeft aan wat het binnen die prioriteiten wil bereiken. Op basis van een nalevingsstrategie kunt u vervolgens prestatiedoelen, naleefdoelen en kwaliteitsdoelen formuleren.

Dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Daarom is het van belang om eerst met elkaar vast te stellen wat de ambitie is voor die doelstellingen. Op welke manier willen, en kunnen we doelstellingen formuleren? In de praktijk zien we de volgende mogelijkheden:

• Inputdoelen

Voorbeeld: de instantie mag een X-aantal uren besteden aan controles bij bepaalde (groepen) bedrijven of soorten bouwwerken. In het jaar X besteden we 200 uur aan controles bij de detailhandel met vuurwerkopslag.

• Prestatiedoelen (ook wel: outputdoelen)

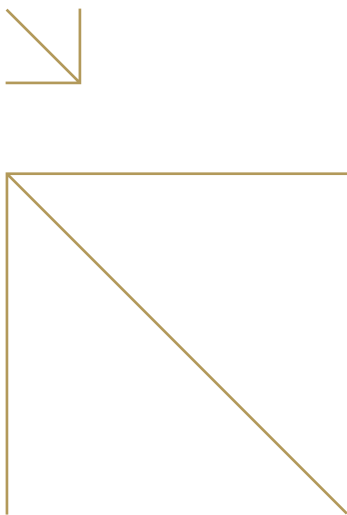
Voorbeeld: we controleren bepaalde groepen bedrijven minimaal twee keer per jaar. Publieke utiliteitsgebouwen controleren we altijd integraal op brandveiligheidsaspecten. In het buitengebied controleren we minimaal een keer per maand via surveillance. In december controleren we de detailhandel met vuurwerkopslag minimaal twee keer. En, van een andere orde: we adviseren de ondernemers over de regelgeving en over de manier waarop zij deze het beste kunnen naleven.

• Naleefdoelen

Voorbeeld: 9 van de 10 bedrijven uit een bepaalde doelgroep voldoen aan de regelgeving. Van alle gecontroleerde bedrijven voldoet minimaal 80% aan de kernbepalingen. Alle detailhandelbedrijven met vuurwerkopslag leven de kernbepalingen van het Vuurwerkbesluit na. Of: alle vuurwerkopslagen voldoen aan de eisen van brandveiligheid. Van een andere orde: na het controlebezoek is de ondernemer op de hoogte van de regelgeving die voor hem geldt.

• Kwaliteitsdoelen

Voorbeeld: binnen een week na de controle ontvangt de ondernemer de brief met de bevindingen. We passen de sanctiestrategie toe in 100% van de gevallen. De detailhandelbedrijven met vuurwerkopslagen krijgen gezamenlijk bezoek van de brandweer en het milieutoezicht.



Het gaat erom dat het bestuur een goede balans weet te vinden tussen voldoende ambitie (met name in de naleefdoelen) en de mogelijkheid om de doelen ook daadwerkelijk te meten. Dat stelt eisen aan uw geautomatiseerde systemen. Deze moeten de indicatoren, die bij de doelen horen, kunnen meten. Kan het systeem dat niet, dan kan het helpen om het toezicht in een project uit te voeren en daarvoor een aparte database (spreadsheet) te bouwen. Dat maakt ook het opstellen van een rapportage eenvoudiger.

4.7. Tips

Probleemanalyse

- Een probleemanalyse is niet statisch; bouw hem daarom op vanuit een digitale systematiek, zodat hij aangepast kan worden. Via 'Handhaven met effect' en via de VROM-website kunt u een gratis programma krijgen voor het maken van een probleemanalyse. Ook kunt u daar in de toekomst het toezichtsprotocol omgevingsvergunning (zie voorbeeld in 5.4) voor gaan gebruiken.
- Zorg voor een duidelijke en transparante relatie tussen de probleemanalyse en de andere elementen van de cyclus, zoals de prioriteiten, doelen en het uitvoeringsprogramma.
- Gebruik informatie uit de evaluatie voor het bijstellen van de probleemanalyse. Werk ook op basis van 'expert judgement' en betrek daarbij de stakeholders van binnen (en wellicht ook buiten) de eigen organisatie.

Prioriteiten

- Neem ook de prioriteiten mee die het bestuur (B&W en/of gemeenteraad) zelf heeft aangedragen en prioriteiten (beleving) die de burgers stellen. Ga actief op zoek naar zulke signalen van burgers.
- Gebruik informatie uit de evaluatie om de prioriteiten bij te stellen.

5. Stap 2: van prioriteiten naar een nalevingsstrategie

5.1 Doelgroepenanalyse

In deze wegwijzer plaatsen we de doelgroepenanalyse in de stap van de nalevingsstrategie. U kunt de doelgroepenanalyse echter ook meenemen bij de probleemanalyse. Materieel maakt het niet zo veel uit. De vorige stap heeft een overzicht van prioritaire gedragingen en doelgroepen opgeleverd (op basis van een eerste inschatting). Bij de doelgroepenanalyse gaat u op zoek naar motieven van de doelgroepen om de regels te overtreden. Is er binnen een bedrijfstak onvoldoende kennis van de regels? Kost het veel moeite om aan de regels te voldoen? Onder zulke omstandigheden zullen er waarschijnlijk meer overtredingen zijn.

Als hulpmiddel bij de analyse kunt u de 'Tafel van elf' gebruiken. Deze is beschikbaar via www.it11.nl. De Tafel van elf (T11) brengt de sterke en de zwakke kanten van de naleving in kaart en is opgebouwd uit elf dimensies. Met elkaar zijn deze dimensies bepalend voor de mate van naleving van regelgeving. Bij de inzet van aanvullende instrumenten om de naleving te bevorderen gaat het binnen de T11 met name om de dimensies van spontane naleving (kennis van de regels, kosten/baten, mate van acceptatie, gezagsgetrouwheid en informele controle).

Op basis van de uitkomsten van de doelgroepenanalyse stelt u een nalevingsstrategie op. Deze beschrijft op welke manier en met welke middelen u het gedrag van de diverse doelgroepen wilt beïnvloeden.

5.2 Nalevingsstrategie

In de nalevingsstrategie staat welke activiteiten u onderneemt om de naleving zoveel mogelijk te verbeteren. Dit kunnen we onderverdelen in:

- Bevorderen van de spontane naleving, bijvoorbeeld door een betere voorlichting, betere dienstverlening, betere communicatie over bereikte resultaten, positieve financiële prikkels etc.;
- Bevorderen van de naleving door het toezicht: uitgewerkt in de toezichtstrategie;
- Bevorderen van de naleving door sancties: uitgewerkt in de sanctiestrategie.

Meestal gaat het om een combinatie van instrumenten. Het gaat erom die combinatie te vinden die de naleving maximaal kan beïnvloeden.

Zie voor een nadere toelichting bijvoorbeeld de nalevingsstrategie van de provincie Zuid-Holland.

De Tafel van 11

De dimensies voor spontane naleving

T1 Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep.

T2 Kosten/baten van naleven en overtreden

De (im)materiële voor- en nadelen van overtreden of naleven van de regel(s), uitgedrukt in tijd, geld en moeite.

T3 Mate van acceptatie

De mate waarin de doelgroep het beleid en de regelgeving acceptabel vindt.

T4 Normgetrouwheid doelgroep

De mate waarin de doelgroep bereid is om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.

T5 Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)

De kans op positieve of negatieve sanctionering van gedrag door anderen dan de overheid, zoals de doelgroep die inschat. Bij horizontaal toezicht kunt u denken aan accountantscontrole of controle door een certificerende instelling.

De handhavingdimensies

T6 Meldingskans

De kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan een overheidsinstantie, zoals de doelgroep die inschat.

T7 Controlekans

De kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding, zoals de doelgroep die inschat.

T8 Detectiekans

De kans op constatering van de overtreding indien de overheid controleert, zoals de doelgroep die inschat.

T9 Selectiviteit

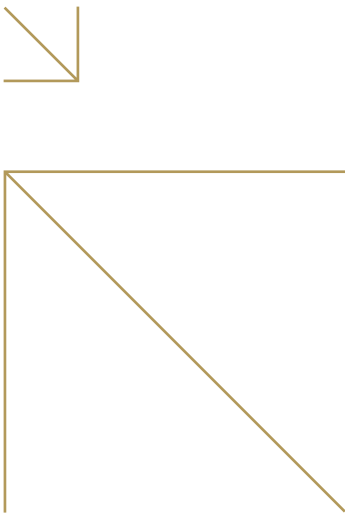
De (verhoogde) kans op controle en detectie bij een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.

T10 Sanctiekans

De kans op een sanctie als bij controle een overtreding wordt geconstateerd, zoals de doelgroep die inschat.

T11 Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de sanctie die gekoppeld is aan de overtreding en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.



5.3. Spontane naleving

Het is belangrijk om het aspect van spontane naleving mee te nemen in uw handhavingsbeleid. Activiteiten die spontane naleving kunnen bevorderen kunt u heel goed inzetten om de eigen verantwoordelijkheid van burger en bedrijf te benadrukken. Probleem is wel vaak dat er een discussie ontstaat onder wiens verantwoordelijkheid die activiteiten vallen en uit welk budget ze moeten worden betaald.

Zie bijvoorbeeld het document: 'Handhavingscommunicatie, met woorden naar daden' van de provincie Noord-Holland

5.4. Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie staat de vraag centraal hoe het bevoegd gezag het toezicht wil laten uitoefenen. Hoe zet dat zijn capaciteit en middelen zo in dat het een zo hoog mogelijk rendement behaalt bij de uitvoering van het handhavingsbeleid?

Op basis van de T11 kunt u bepalen met welke intensiteit en op welke manier uw organisatie het beste kan controleren. U kunt intensiteit en wijze van controle bijvoorbeeld afstemmen op de controle- of detectiekans van de overtreding. Is een overtreding moeilijk visueel vast te stellen, dan moet het bevoegd gezag naar andere middelen grijpen. Is het beton eenmaal gestort of de vloer eenmaal gelegd, dan is niet meer visueel vast te stellen of de bouwer voldoet aan het Bouwbesluit. Een goede toezichtstrategie waarborgt dat a) de toezichthouder tijdens het betonstorten aanwezig is, b) hij dat van tevoren gemeld krijgt en c) hij zonodig op een andere manier kan vaststellen dat de regelgeving is nageleefd (bijvoorbeeld aan de hand van certificaten).

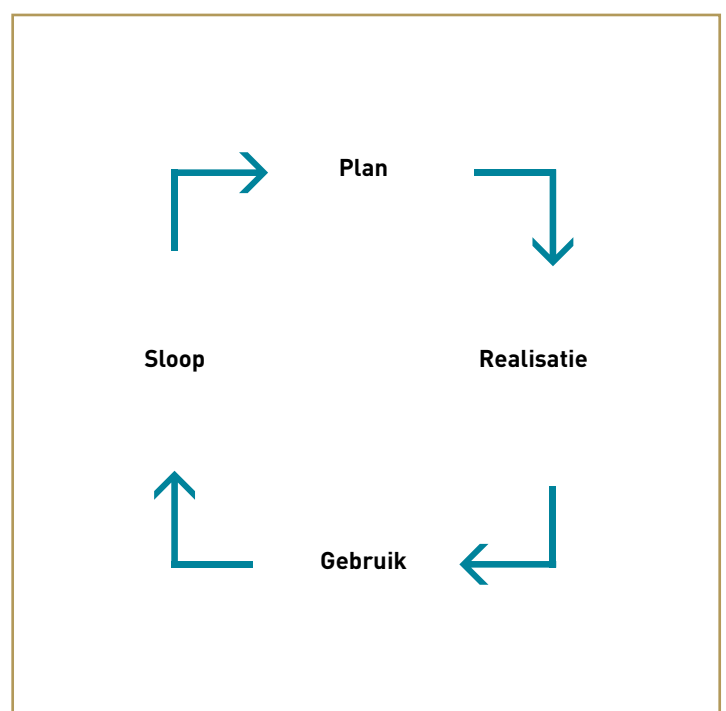
Voorbeeld 'Integraal toezichtprotocol omgevingsvergunning'

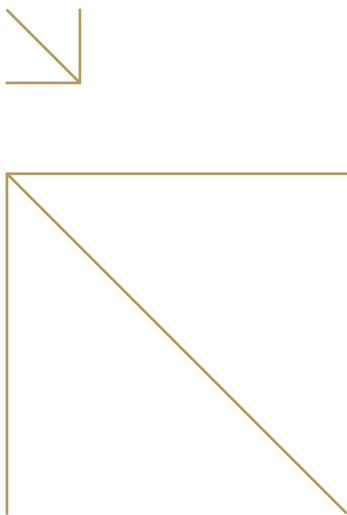
Het toezichtprotocol omgevingsvergunning (nog in ontwikkeling door de Vereniging BWT Nederland, de Vereniging Milieuhandhaving Grote Gemeenten en het Landelijk Netwerk Brandpreventie, ondersteund door het ministerie van VROM) is een professioneel werkinstrument voor integraal toezicht (milieu, BWT en brandveiligheid) op de hele levenscyclus van een gebouw: bouwuitvoering, gebruik en sloop. De integrale toezichtmatrix is opgebouwd uit diverse objectcategorieën, zoals Wonen (naar bouwsom of aard van het gebruik), Publieke gebouwen en Activiteiten (uit het Activiteitenbesluit) gekoppeld aan de omge-

ving (bedrijven, gemengd, woonwijk etc.). Deze objectcategorieën zijn uitgezet tegenover aspecten als constructieve veiligheid, brandveiligheid, bouwkundige veiligheid en externe veiligheid. De integrale checklisten zullen begin 2008 worden afgerond. Het toezichtprotocol omgevingsvergunning maakt het volgende onderscheid in intensiteit van toezicht:

- steekproef;
- visuele controle (Quick Scan);
- beoordeling van hoofdlijnen en hoofdaspecten;
- beoordeling hoofdlijnen en kenmerkende details;
- integrale controle van alle onderdelen.

Bij het afstemmen van het toezicht gaat het erom in de praktijk aan te geven wanneer wat gecontroleerd moet worden. Een project kent de volgende fases in zijn levenscyclus.





Elk project begint met een **planvormingsfase**. In deze fase bekijkt men de haalbaarheid van het project, maakt men de plannen en werkt ze uit, bijvoorbeeld in de vorm van tekeningen, rapporten e.d. Het bevoegd gezag zal in deze fase vooral de plannen toetsen. Handhaving is nog niet als zodanig aan de orde, maar het is wel van belang om toezichthouders ook bij deze fase te betrekken (handhaafbaarheidstoets).

Zodra het bevoegd gezag een besluit genomen heeft (de omgevingsvergunning is verleend), of wanneer er buiten dat besluit om algemene regels gelden, zal men het project gaan realiseren. Vaak gaat het daarbij om een relatief beperkte periode: de **realisatiefase**. Denk aan het bouwen van een fabriekshal, het kappen van een houtwal in het buitengebied of het verbouwen van een monumentaal horecapand.

Vervolgens komt er een moment dat het project gerealiseerd is en dat de **gebruiksfase** begint. Geen enkel project is oneindig, maar het kan hier gaan om een zeer lange periode. De fabriekshal of het café is in gebruik.

Uiteindelijk zal bij bouwwerken vrijwel altijd een **sloofase** zijn.

In het overzicht in Bijlage 4 hebben we onderscheid gemaakt in toestemmingen die integreren (dus volledig opgaan in de Wabo), toestemmingen die aanhaken en geldende voorschriften uit de betrokken wetten, gekoppeld aan deze fasering. Zo vindt het toezicht op het bouwen plaats in de realisatiefase en het toezicht op het slopen in de sloofase. Het gaat hier om de fasen van een project, dus ongeacht de vraag of daarvoor een omgevingsvergunning is verleend of nodig is. Ook het toezicht op illegale werkzaamheden (werken zonder vergunning of in strijd met algemene regels) kunt u dus koppelen aan deze fasering.

De overgangen tussen de fasen vormen belangrijke momenten voor afstemming (en voor mogelijke overdracht van taken naar een nieuwe toezichthouder). Daarnaast kan het relevant zijn om tijdens het toezicht in de ene fase al op zaken te letten die pas in een andere fase aan de orde komen. Juist door over de grenzen van de fasen heen te kijken kunt u problemen in de toekomst voorkomen.

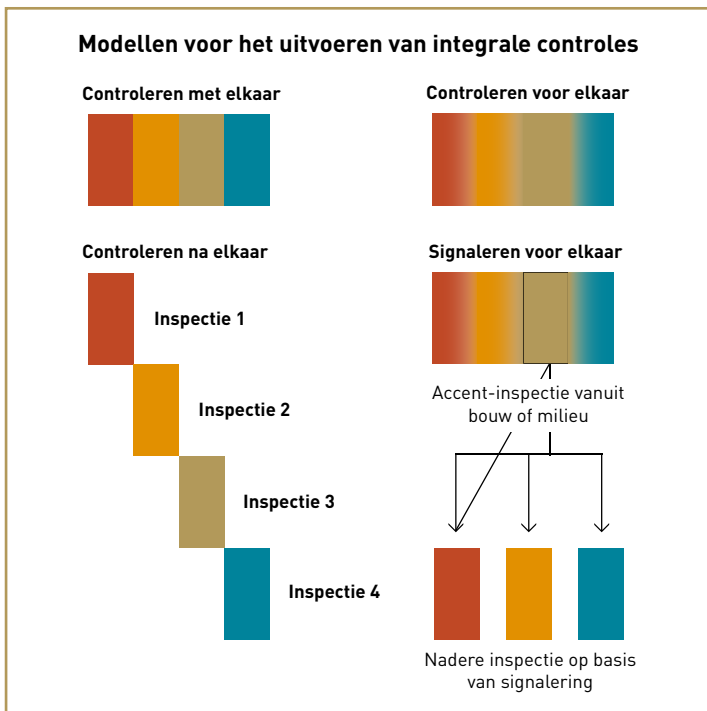
Op basis van een doelgroepgerichte aanpak is het goed mogelijk om per doelgroep aan te geven op welke manier de samenwerking tussen toezichthouders vorm krijgt.

Voorbeeld 'Periodieke integrale horecacontroles' Amsterdam

De gemeente Amsterdam, stadsdeel Centrum kiest voor periodieke integrale controles van de doelgroep horeca. Waar mogelijk is er toezicht door één of twee toezichthouder(s) en afstemming tussen controles overdag en 's avonds of 's nachts. Voor dit toezicht is een checklist ontwikkeld, met daarop alle punten waaraan een horecaondernemer moet voldoen. De controles worden ingepland op momenten dat de horecaondernemer daar zo min mogelijk last van heeft.

In de toezichtstrategie komt o.a. aan de orde in hoeverre men kiest voor de inzet van integrale controles. Er zijn vier modellen voor het uitvoeren van een integrale controle. De modellen lichten we hierna kort toe:

1. **Controleren met elkaar:** vanuit bouw, milieu, brandweer en/of andere beleidsvelden gezamenlijk een integrale controle uitvoeren. Met name in situaties die complexer zijn of een hogere bestuurlijke prioriteit hebben. Een voorbeeld is het toezicht in het kader van Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) door brandweer, Arbeidsinspectie en provincie. In som-



mige gemeenten vergezellen de milieutoezichthouder en de brandweer de bouwinspecteur tijdens de bouwfase. De bouwster kan brand- of milieutechnische voorzieningen die niet in orde zijn dan eerder en dus sneller en goedkoper herstellen. Ook de oplevering van een bouwwerk is een geschikt moment om een gezamenlijke controle in te plannen voor afstemming en overdracht.

2. **Controleren na elkaar:** verschillende toezichthouders voeren, afhankelijk van de fase van het project, een inspectie uit. Omdat de inspecties plaatsvinden over een relatief langere periode, heeft deze aanpak een sterkere preventieve uitwerking. Aan de andere kant gaat de toezichtlast minder omlaag. Voorwaarden zijn daarom een programmatische aanpak, onderlinge afstemming en het delen van elkaars toezichtinformatie. Daarnaast is het aan te bevelen om toezichthouders in ieder geval 'over de grenzen van de fasen heen' te laten kijken (in de vorm van controleren met elkaar of signaleren voor elkaar). In het kader van een ketenaanpak is het bijvoorbeeld een goed idee om tijdens de slooinspectie ook alvast een milieutoezichthouder mee te nemen, of die tenminste op de

hoogte te stellen. Dit omdat bouwplaatsen over het algemeen niet gecontroleerd blijken te worden op de verplichting om afvalstoffen te scheiden en af te geven aan een inzamelaar.

3. **Controleren voor elkaar:** hierin voert één toezichthouder de integrale controle uit van de betrokken beleidsvelden. Dit is voornamelijk het geval bij situaties met een zeer geringe complexiteit. Zo voeren waterschappen controles uit in de tuinbouwsector, waarbij ze eenvoudig controleerbare aspecten uit de Wet milieubeheer meenemen. Of een gemeente zet generalistische handhavers in bij eenvoudige horecabedrijven die controleren op de gebruiks-, milieu-, APV- en BWT-aspecten.
4. **Signaleren voor elkaar:** facetcontroles door één toezichthouder. De toezichthouder neemt tijdens de inspectie (binnen het model 'na elkaar controleren') punten van andere beleidsvelden mee. Het voordeel van deze aanpak is dat toezichthouders overtredingen in een eerder stadium kunnen signaleren. Een bouwinspecteur kan tijdens een bouwcontrole de Arbeidsinspectie inschakelen, wanneer hij gevaarlijke situaties voor werknemers ziet ontstaan bij het werken op hoogte. In het buitengebied kan de toezichthouder milieu ook letten op signalen op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen, flora en fauna etc.

Voorbeeld 'Integraal beleidsplan' Amersfoort

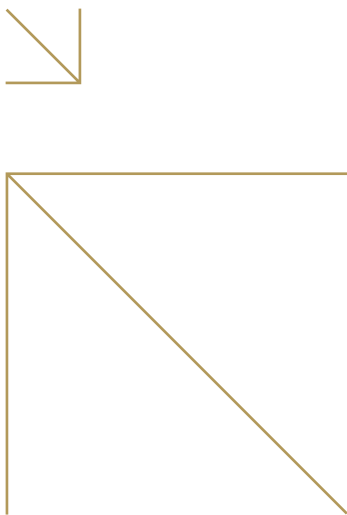
De gemeente Amersfoort werkt aan één integraal beleidsplan voor handhaving en aan een uitvoeringsprogramma voor de bebouwde omgeving. Men heeft een analyse gemaakt van het toezicht op de 18 meest aangevraagde toestemmingen. Verder zijn er drie strategieën voor toezicht uitgewerkt:

- toezicht naar aanleiding van een vergunning of melding;
- toezicht na een verzoek tot handhaving;
- toezicht op basis van bestuurlijke prioriteiten (aspect, branche of wijk).

De keuzen in het proces (op welke manier, welke intensiteit, welke onderdelen etc.) maakt men expliciet.

Voorbeeld 'Emmtec-terrein' Emmen

Doel van deze pilot (één van de pilots in het kader van het frontoffice Chemie) is om een toezichtplan op te stellen op basis van een gezamenlijke probleemanalyse en prioriteitsstelling. Dit toezichtplan bevat de manier waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Met een slimme, gezamenlijke inzet is een intensivering van het toezicht



mogelijk. Onderdeel daarvan is het gezamenlijk uitvoeren van toezichtbezoeken door gemeente, provincie, waterschap, brandweer en Arbeidsinspectie.

5.5. Sanctiestrategie

In de sanctiestrategie staat hoe de bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving plaatsvindt, wat de zwaarte van de sancties bij standaardovertredingen is en welke termijnen men bij standaard- of veel voorkomende overtredingen hanteert voor het opheffen van de overtredingen. Het uitgangspunt daarbij is dat geconstateerde overtredingen een antwoord krijgen dat past bij hun aard. Onder andere wanneer overtredingen voortduren of zich herhalen worden reacties strenger. Voor de milieuhandhaving heeft het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) al een landelijke strategie opgesteld⁵. Voor de Wabo is geen landelijke strategie opgesteld, maar er zijn wel praktijkvoorbeelden.

Voorbeeld 'Strategie voor integrale handhaving'

De gemeenten Hellendoorn, Oldenzaal, Tubbergen en Twenterand hebben gezamenlijk een strategie voor integrale handhaving uitgewerkt (milieu, BWT/RO, brandweer en APV/bijzondere wetten). De strategie bevat informatie over overtredingen van de eigen overheid, kernbepalingen (met hulpmiddelen om dit begrip te hanteren voor BWT/RO, brandweer en APV), een stappenplan, gelijkwaardige oplossingen, hersteltermijnen en zwaarte van sancties, en gedogen.

Voorbeeld 'Sanctie- en gedoogstrategie bouw- en ruimtelijke regelgeving' Limburg

In Limburg is een Sanctie- en gedoogstrategie bouw- en ruimtelijke regelgeving opgesteld, als onderdeel van een model-handhaving-beleidsplan. Men is zoveel mogelijk aangesloten bij de sanctiestrategie voor de milieuwetgeving. Daarmee is een belangrijke stap gezet op weg naar een sanctie- en gedoogstrategie voor het hele omgevingsrecht.

In het kader van de Wabo is het van belang om te kijken welke sancties men binnen de gemeentelijke beleidsvelden hanteert en of hier een evenwichtige opbouw in zit. Hoe vaak worden sancties toegepast en wat is daarvan het effect? Vraagt de huidige sanctiestrategie om aanpassingen en/of verbreding?

Voorbeeld sanctiestrategie RO/BWT Gemeente Deurne

De sanctiestrategie voor ruimtelijke ordening en bouwzaken in Deurne beschrijft de normale procedure bij een illegale situatie als volgt:

1. Er vindt een legalisatieonderzoek plaats. Als legalisatie mogelijk is, krijgt de overtreder een constaterende brief met daarin de manier waarop legalisatie kan plaatsvinden (meestal door een vergunning aan te vragen).
2. Kan het bevoegd gezag niet legaliseren, dan stelt het direct een vooraankondiging bestuursdwang of dwangsom op, met de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen.
3. Als de zienswijzen niet tot andere inzichten leiden zal de gemeente de definitieve beschikking opstellen, waarna eventueel de bezwaar- en beroepsfase aanbreekt.

Tweesporenbeleid

Op het milieuterrein is het gebruikelijk om naast het bestuurlijke handhavingstraject ook strafrechtelijk op te treden (volgens de zogenaamde ritsmethode). Met de komst van de Wabo is het goed om te onderzoeken wanneer strafrechtelijke handhaving in het kader van de Wabo nog meer is toe te passen. Bijvoorbeeld: bij illegale sloop en bouw of bij een overtreding van het gebruiksbesluit, kan naast het opleggen van een last onder dwangsom, ook proces verbaal worden opgemaakt.

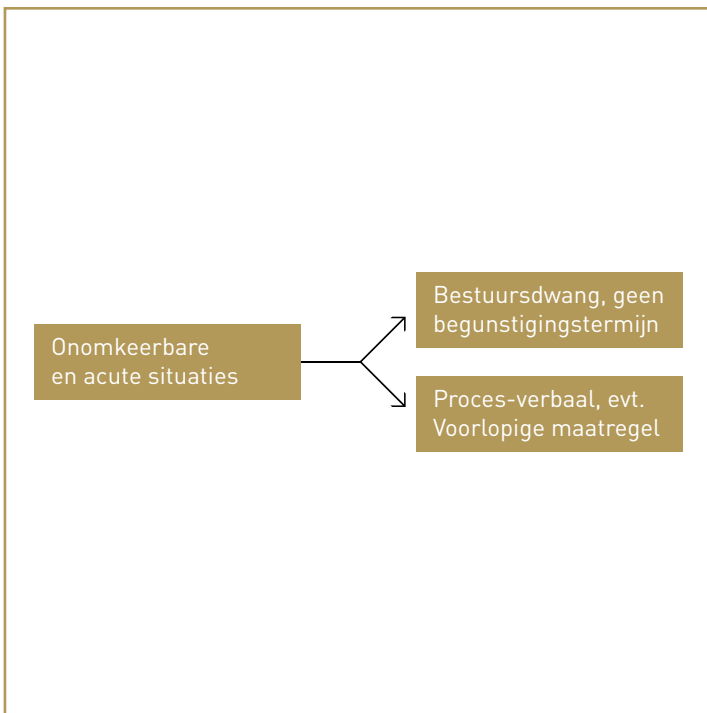
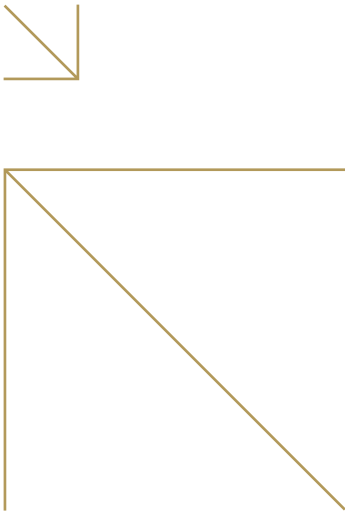
Daarvoor is afstemming nodig tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners (OM, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren bij het bevoegd gezag). Vaak vastgelegd in de vorm van handhavingsarrangementen. In het kader van de Wabo moeten deze arrangementen nog worden ontwikkeld. Het is verder wenselijk om afspraken te maken over de uitwisseling van gegevens tussen bestuur en strafrechtelijke partners. Het is aan te bevelen om deze afspraken gezamenlijk op te pakken (bijvoorbeeld met de provinciale regisseur of het samenwerkingsknooppunt).

Onomkeerbare en acute situaties

In het geval van onomkeerbare en gevaarlijke situaties kiest het bestuur ervoor om bestuursdwang toe te passen en/of een proces-verbaal op te maken.

Op de volgende pagina is een voorbeeld stappenschema opgenomen:

⁵ Het LOM heeft een pilot georganiseerd in vier regio's, waarbij men de handhavingpraktijk bij overtredingen van kernbepalingen onderzoekt.



Overige zaken

Wanneer het bestuur bij andere zaken overgaat tot bestuursrechtelijk handhaven volgt men het stappenplan linksonder op deze pagina.

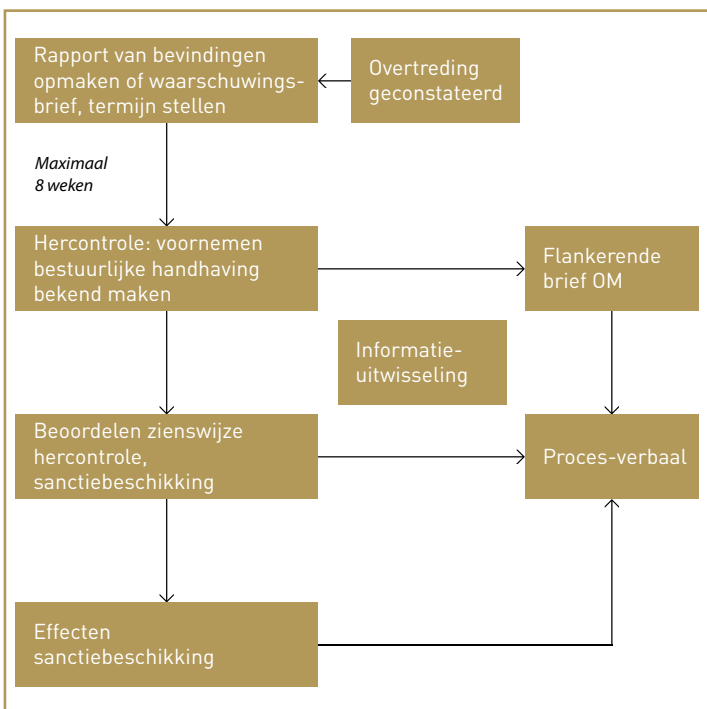
In protocollen werkt men uit welke termijn men hanteert bij welk soort overtredingen. Ook zijn er richtlijnen nodig voor de hoogte van de op te leggen dwangsommen.

5.6. Gedoogstrategie

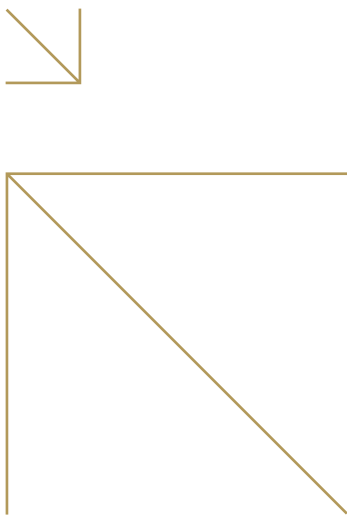
Een gedoogstrategie omvat:

- een uitdrukkelijke onderschrijving van terminologie, inhoud en procedure van het landelijk beleidskader gedogen (een samenvatting daarvan staat op Kennisplein);
- een beschrijving van het grensvlak tussen handhaving en gedogen;
- een beschrijving van de situaties waarin men gedogen aanvaardbaar vindt;
- een beschrijving van de manier van afstemming met en informatieverstrekking aan de andere partners in de handhaving.

Zie voor een uitwerking op het rode beleidsveld de 'Sanctie- en gedoogstrategie bouw- en ruimtelijke regelgeving Limburg'



In sommige situaties is gedogen onontkoombaar. In principe wordt alleen gedoogd in overmachts- en overgangssituaties. Gedogen dient steeds uitdrukkelijk en schriftelijk te gebeuren. Er dient een gedoogbeschikking te worden opgesteld, voorzien van heldere voorwaarden waaronder de situatie wordt gedoogd met een duidelijke termijnstelling (tenzij er een goede motivering is om daarvan af te zien).



5.7. Tips

Strategie

- Besteed in uw nalevingsstrategie aandacht aan de inzet van andere instrumenten dan toezicht, zoals voorlichting.
- Zorg voor een preventieve werking door de vastgestelde strategieën ook bekend te maken in de buitenwereld.
- Beschrijf alleen de instrumenten die u ook actief toepast.
- Actualiseer de opgestelde strategieën periodiek; zie het als een dynamisch geheel.
- Maak de strategie begrijpelijk en zorg ervoor dat zij maar voor één uitleg vatbaar is.
- Ontwikkel samen met andere betrokken organisaties (bijvoorbeeld binnen een provincie of een regio) strategieën; dit draagt bij aan een eenduidig optreden van de overheid en vereenvoudigt de samenwerking.

6. Stap 3: van beleid naar (meerjaren-) programma

6.1. (Meerjaren-)uitvoeringsprogramma's

In de voorgaande stappen heeft u de huidige situatie geanalyseerd in relatie tot de Wabo en het ontwerp-Bor. U heeft een visie en ambitie geformuleerd voor de handhaving. U heeft een probleem-analyse gemaakt, prioriteiten benoemd en doelstellingen geformuleerd. U heeft een nalevingsstrategie, een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie voor alle betrokken beleidsvelden beschreven. En u heeft inzicht met welke partijen u gaat samenwerken en waarover u afspraken moet maken.

De probleemanalyse, de prioriteiten, de doelstellingen en de strategieën vormen uw meerjarige handhavingsbeleid: dit kan per beleidsveld zijn, maar ook integraal voor alle betrokken beleidsvelden. Dit handhavingsbeleid moet u jaarlijks uitwerken in een uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma moet u in elk geval afstemmen met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

De gemeenten Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum en Venray hebben gezamenlijk een integraal handhavingsprogramma 2007-2010 (december 2006) vastgesteld.

Het is niet verplicht, maar het kan wel handig zijn om het beleid uit te werken in een meerjaren uitvoeringsprogramma. Daarin staat dan voor het komende jaar een concrete uitwerking van de activiteiten en voor de daar op volgende drie jaren een globalere uitwerking. Zo realiseert u ook in de uitvoering een doorkijk naar de komende jaren.

Het (meerjaren-) programma bevat operationele doelen en geeft aan welke activiteiten het bestuursorgaan qua handhaving wil gaan uitvoeren.

Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma is het van belang antwoord te vinden op de volgende vragen:

1. Op welke manier (strategie) geeft u invulling aan de realisatie van de gestelde prioriteiten en doelen?
2. Komen alle gestelde prioriteiten en doelen terug in het uitvoeringsprogramma?
3. Hoeveel effectieve capaciteit is er op basis van de formatie beschikbaar voor de uitvoering van handhavingstaken?
4. Op welke manier zet u de verschillende soorten handhavingsinstrumenten in?

5. Met welke partijen moet u samenwerken bij het uitvoeren van de handhavingstaken (zowel intern als extern: denk aan de gemeente die bouwtoezicht uitoefent voor de provincie bij provinciale inrichtingen)?
6. Worden inrichtingen of projecten (denk aan gebouwen) ook door andere handhavingsorganisaties gecontroleerd (zowel intern als extern)?
7. Op welke onderdelen is integratie met andere handhavingsorganisaties (zowel intern als extern) mogelijk en haalbaar?
8. Moet u rekening houden met de uitvoering van landelijk of provinciaal afgesproken prioriteiten?

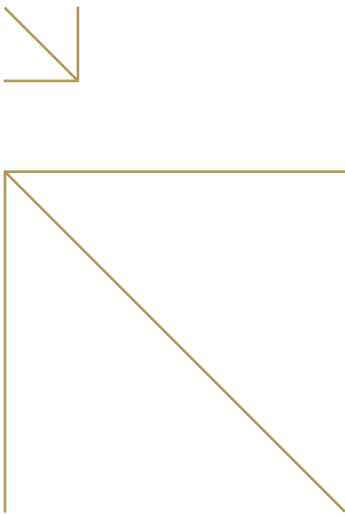
Naast de te plannen acties komt een deel van de activiteiten voort uit onvoorziene gebeurtenissen, zoals klachten en incidenten. Het is aan te raden voor zulke acties tijd te reserveren. Belangrijk is dat u ervoor zorgt dat de capaciteit zowel kwantitatief als kwalitatief toereikend is. Eventueel ontbrekende capaciteit of deskundigheid kunt u inhuren of compenseren door handhavingstaken uit te besteden aan een ander bestuursorgaan, een regionaal samenwerkingsverband of een particuliere organisatie.

Het meerjaren uitvoeringsprogramma

Hieronder staat een voorbeeld van een inhoudsopgave voor een meerjaren uitvoeringsprogramma.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Prioriteiten en doelstellingen jaar X en doorkijk jaren X+3
3. Inzet toezicht en andere instrumenten
4. Samenwerking
5. Draaiboeken (te ontwikkelen)
6. Inrichting van de organisatie
7. Communicatie
8. Monitoring
9. Opleidingen
10. ICT
11. Financiën en middelen
11. Rapportage en evaluatie



Het ligt voor de hand dat B&W hun uitvoeringsprogramma uitwerken in een werkplan voor de betrokken afdelingen. Daarnaast zal er in de praktijk bij voorkeur ook een uitwerking zijn in werkplannen voor de individuele medewerkers.

Het uitvoeringsprogramma wordt bekendgemaakt aan de politiek vertegenwoordigende organen (gemeenteraad of provinciale staten). In welke vorm of op welke manier dat plaatsvindt bepalen B&W.

Voorbeeld 'Integrale handhaving' Sittard Geleen

De gemeente Sittard-Geleen heeft beleid en een programma voor de integrale handhaving van de fysieke omgeving. De twee belangrijkste uitgangspunten zijn programmatisch toezicht en een integrale aanpak. Het programma beschrijft drie vormen van toezicht:

- vergunninggericht (bouw- en sloopvergunningen),
- objectgericht (vanuit disciplines milieu, brandveiligheid en bouwen)
- gebiedsgericht (toezichtprogramma per stadsdeel).

Met name bij het objectgerichte toezicht is de integrale benadering uitgewerkt: 'zo veel mogelijk integraal en door één inspecteur'. Er is een opsplitsing in generalistische en specialistische taken gemaakt. Met dit beleid en het programma maakt Sittard-Geleen een integrale afweging over alle handhavingstaken. Verder wil Sittard-Geleen een betere klantgerichtheid, een vermindering van de toezichtlast en efficiënter werken (controle door één inspecteur in plaats van door drie) en een flexibele organisatie (door breder inzetbare inspecteurs).

6.2 Tips

Programma

- Zorg voor rek en ruimte in het programma; hierdoor kunt u inspelen op actuele prioriteiten.
- Plan klachten, vrije veldtoezicht en handhavingverzoeken in (voorspellen op basis van ervaringcijfers).
- Ga slim om met de beschikbare deskundigheid (senior/medior/junior) en de soorten toezicht.
- Formuleer de projecten in het handhavingprogramma zoveel mogelijk op basis van de probleemanalyse en prioriteitstelling.

7.

Stap 4: monitoring, evaluatie en rapportage

7.1 Monitoring en evaluatie

In de stappen hiervoor gaven we aan op welke manier u vorm kunt geven aan de probleemanalyse en de nalevingsstrategie. Dit zijn belangrijke ingrediënten voor het beleid en het programma. Uiteraard moeten ze een vertaling krijgen in de concrete uitvoering. De voortgang en de resultaten van de uitvoering moeten worden gemonitord; het college van B&W moet minimaal jaarlijks een rapportage voor de gemeenteraad maken, op basis van een evaluatie.

De jaarlijkse rapportage moet melden in hoeverre de beleidsvoornemens zijn uitgevoerd en de effectiviteit van de uitgevoerde activiteiten tegen het licht houden in relatie tot de gestelde doelstellingen. Om zo'n rapportage te kunnen maken, moet u dus goede en heldere beleidsvoornemens (doelstellingen) en bijbehorende indicatoren formuleren. Het is niet de bedoeling om allerlei grootschalige beleidsevaluaties uit te voeren. Maar het is wél wenselijk dat u aan uw omgeving kunt laten zien wat de handhaving nu heeft opgeleverd. Wilt u dat kunnen, dan is het aan te bevelen om naleefdoelstellingen te gebruiken.

Het monitoren gebruikt u om de voortgang van het uitvoeringsprogramma en de (tussen-) resultaten in kaart te brengen. Vaak kunt u hier al aan voldoen door (periodieke) managementrapportages te gebruiken.

7.2 Rapportage

Een jaarlijks verslag van de evaluatie van het programma is verplicht. Voor de tussentijdse rapportages is geen voorgeschreven termijn. De rapportages zijn gericht aan de gemeenteraad. Een goed verslag laat zien wat er met de inzet van handhaving is bereikt. Ook kan het de gemeenteraad helpen om het zogenaamde 'horizontaal toezicht' op het college van burgemeester en wethouders in te vullen⁶.

Deze verslagen kunnen ook van belang zijn voor andere dan de politieke en vertegenwoordigende organen. Het is belangrijk dat ook de beleidsmakers, vergunningverleners en andere handhavende organisaties de rapportages kunnen lezen. Daarnaast kan het wenselijk zijn om relevante koepel- en belangenorganisaties te informeren.

Er zijn geen wettelijke eisen voor de opbouw van het verslag. Wel moet er in de rapportage aandacht zijn voor de resultaten van het uitgevoerde beleid. Een consistente opbouw vanuit de probleemanalyse, prioriteiten en doelen, strategie, programmering en uitvoering is daarom aan te bevelen. De meeste handhavingsverslagen blijven op dit moment nog steken in een opsomming van aantallen controles, sancties en een beschrijving van projecten, terwijl juist de resultaten van de handhaving centraal moeten komen te staan. Laat de toegevoegde waarde van handhaving zien!

Voorbeeld 'Handhavingsjaarverslag' provincie Zuid-Holland
Het handhavingsjaarverslag van 2005 volgt nauwgezet de kwaliteitseisen van de professionalisering. Niet alleen doet men verslag van de mate waarin de handhavingsdoelstellingen zijn gerealiseerd, ook doet men aanbevelingen voor de verschillende onderdelen van de beleidscyclus van de handhaving (beleid, uitvoering, monitoring/verslaglegging en evaluatie). Ook in het jaarverslag komt dus de wens tot uitdrukking om de handhaving continu te verbeteren. Naast dit externe jaarverslag rapporteert de afdeling Handhaving ook per kwartaal over de voortgang van de uitvoering van het uitvoeringsprogramma. De vierde kwartaalrapportage is tevens de jaarrapportage.

7.3. Tips

Evaluatie en rapportage

- Denk en formuleer zoveel mogelijk in termen van 'oorzaak-gevolg';
- Evalueer kwalitatief op basis van kwantitatieve gegevens;
- Formuleer en denk in de evaluatiefase zoveel mogelijk in 'verbetermaatregelen'.

⁶ De VROM-Inspectie ondersteunt in 2007/2008 enkele gemeenten bij het maken van een standaard format voor een jaarverslag, waarbij o.a. gekeken wordt naar de informatiebehoefte van gemeenteraadsliden (Project handhavingsjaarverslagen).

Soort doelstelling	Mogelijke indicatoren	Hoe te meten	Toelichting t.b.v. rapportage en monitoring
Inputdoelen Voorbeeld: u mag een x-aantal uren besteden aan controles bij bepaalde (groepen) van bedrijven of soorten bouwwerken. In het jaar x besteden we 200 uur aan controles bij de detailhandel met vuurwerkopslag.	<ul style="list-style-type: none"> aantal uren per gewenst gedrag aantal uren per doelgroep 	<ul style="list-style-type: none"> Tijdschrijven: hier moeten dus vooraf heldere uniforme afspraken over komen. 	Het bijhouden van de input is vooral van belang van het management: zo kan het bijhouden hoeveel capaciteit er nodig is. Deze informatie is vooral relevant voor het inschatten van benodigde capaciteit bij een volgend uitvoeringsprogramma.
Prestatiedoelen (ook wel: outputdoelen) Voorbeeld: bepaalde groepen van bedrijven worden minimaal 2 keer per jaar gecontroleerd.	<ul style="list-style-type: none"> de aanpak per doelgroep (plus een detaillering van de manier waarop) 	<ul style="list-style-type: none"> registratie van de activiteiten (bijvoorbeeld bij de registratie van de gedane acties) en de resultaten, (o.a. in de sfeer van naleefgedrag) 	Deze gegevens moet u bijhouden om te kunnen verantwoorden of de nalevingsstrategie is uitgevoerd. Daarnaast kunt u op basis van deze gegevens ook een eerste (expert) inschatting maken van de effectiviteit van de acties.
Naleefdoelen Bijvoorbeeld: 9 van de 10 bedrijven uit een bepaalde doelgroep moet voldoen aan de regelgeving.	<ul style="list-style-type: none"> onderzoek aan de hand van de T11-motieven overzicht van de gegevens over naleving door de gecontroleerde doelgroepen 	<ul style="list-style-type: none"> registratie van onderzoeksgegevens; let wel op: de vraag is hier op welke manier er een steekproef is gedaan bij de te controleren doelgroep: de gegevens zeggen namelijk alleen iets over de selectie (en de achtergrond) 	Deze gegevens heeft u nodig om te bezien of de gekozen nalevingsstrategie echt bijdraagt aan een beter naleefgedrag van de doelgroep.
Kwaliteitsdoelen Bijvoorbeeld: aan welke eisen moeten de interventies voldoen (bijvoorbeeld snelheid van vervolgacties, o.a. koppeling met de sanctiestrategie)?	<ul style="list-style-type: none"> snelheid van opvolging; termijnen van afhandeling 	<ul style="list-style-type: none"> bijhouden van procecestappen (feitelijk optreden); enquête bij de onder toezicht gestelden om het effect te meten. 	Dit zijn eigenlijk aanvullende eisen aan de prestatiedoelen, maar wel belangrijk: zij kunnen het effect van de interventie maken of breken. Juist door correct of direct actie te ondernemen kunt u het effect vergroten.



Deel 3

De organisatie

8. De organisatie

De Wabo eist dat de organisatie zo wordt ingericht dat een adequate en behoorlijke uitvoering van de handhaving is gewaarborgd. De vraag is nu welke gevolgen de invoering van de Wabo heeft voor uw organisatie. Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- welke uitvoeringsorganisatie kiest u?
- met welke samenwerkingspartners wilt u afspraken maken?
- welk budget (personeel en middelen) heeft u nodig?
- welke afspraken wilt u maken over opleidingen en competentieontwikkeling?
- welke afspraken wilt u vast leggen in werkprocessen?
- welke voorzieningen voor ICT en archivering heeft u nodig?

8.1 Uitvoeringsorganisatie

De vraag is welke uitvoeringsorganisatie past bij de gestelde ambitie.

Hieronder beschrijven we een aantal ontwikkelingen die we zien bij gemeenten.

Clustering in de backoffice

Veel gemeenten proberen de Wabo-handhavingstaken ook in de 'backoffice' zoveel mogelijk te clusteren. Een komende reorganisatie kan daarbij het aangrijppunt zijn. Inmiddels zijn er veel afdelingen handhaving opgericht die zich met name richten op de fysieke omgeving, waarbij toezichthouders vanuit de verschillende beleidsvelden zijn samengevoegd. Gemeenten geven hiervoor de volgende argumenten:

- kortere lijnen
- eenduidige aansturing en regie
- onafhankelijkheid van andere afdelingen
- toezichthouders werken efficiënter en effectiever
- werkprocessen zijn eenvoudiger te organiseren, bv de ICT
- bundeling van krachten en hierdoor een lagere kwetsbaarheid

Deze organisatorische krachtenbundeling van de diverse toezichthouders kan naast een efficiënter toezicht ook leiden tot een vermindering van toezichtlast voor het bedrijfsleven.

Eén loket voor handhaving

Vanuit de wens om de dienstverlening te verbeteren, de toezichtlasten te verminderen en het toezicht te coördineren, zien we bij gemeenten de groeiende behoefte aan de oprichting van één loket voor de handhaving: één aanspreekpunt voor burger en bedrijf. Het kan gaan om een fysiek of een digitaal loket.

Voorbeeld 'Eenduidig toezicht: Inspectieloket Chemie'

Plan is om één centraal chemieloket en elf provinciale loketten in te richten. In de provinciale loketten bundelen alle betrokken toezichthouders van rijk, provincie, gemeenten en waterschappen hun communicatie- en toezichtactiviteiten. De provinciale loketten zijn aanspreekpunt voor bedrijven, coördineren het toezicht bij bedrijven in de provincie, signaleren ontwikkelingen en zorgen dat vernieuwingen in het toezichtproces worden doorgevoerd. Het centrale loket zorgt ervoor dat de provinciale informatie gedeeld wordt (kennisbank), ontwikkelt een toezichtarrangement voor chemiebedrijven en werkt aan toezichtproducten en processen. Het Chemieloket is daarmee een voorbeeld van een loket voor één branche waarbinnen integraal toezicht wordt georganiseerd.

Naast het inrichten van een fysiek of digitaal loket is het overigens ook mogelijk om één aanspreekpunt voor burger of bedrijf te realiseren in de vorm van een handhavingSCOÖRDINATOR of regisseur. De handhavingSCOÖRDINATOR heeft dan een vergelijkbare rol als de accountmanager bij vergunningaanvragen. Hij of zij is het aanspreekpunt voor burger of bedrijf, stuurt het proces aan, bewaakt termijnen en zorgt voor een adequate in- en externe afstemming. Bij meervoudige, meer complexe handhavingzaken kan dit een handzame oplossing zijn.

Regionale samenwerking en schaalgrootte

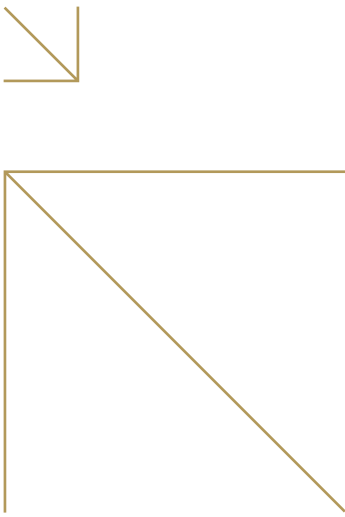
Sommige gemeenten zoeken naast interne clustering ook vergaande samenwerking met milieu- of omgevingsdiensten. Of ze willen fuseren, om voldoende schaalgrootte te krijgen om de taken ook in de toekomst goed uit te kunnen blijven uitvoeren.

Voorbeeld bouwtoezicht Milieudienst Zuid-Holland Zuid

De gemeente Dordrecht heeft het bouwtoezicht sinds 1 januari 2007 ondergebracht bij de regionale milieudienst Zuid-Holland Zuid.

Voorbeeld 'Provinciaal steunpunt handhaving' Venray

Doel is een adequate integrale handhavingSinfrastructuur rond de



fysieke leefomgeving. Dit wil men bereiken door een duurzame, operationele en gebiedsgerichte samenwerking tussen de provincie en het handhavingsteam van vier gemeenten (Venray, Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum en Sevenum). Provinciale ambtenaren worden ingezet en gehuisvest bij het handhavingsteam in Venray, waar men vanuit één frontoffice zaken gezamenlijk oppakt en afhandelt.

8.2 Samenwerkingspartners en afspraken

Om de Wabo goed uit te voeren is de afstemming en samenwerking tussen handhavingsorganisaties een must. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat de diverse toezichthouders door de interpretatie van de regelgeving tegenstrijdige eisen opleggen. Ook kunnen de toezichtlasten zo beperkt blijven.

Het bevoegd gezag zorgt voor afstemming van de werkzaamheden van de betrokken handhavingsorganisaties. Ook moet zij afspraken maken over de samenwerking en afstemming rond ieders handhavingswerkzaamheden.

Concreet zijn afspraken nodig over de volgende zaken:

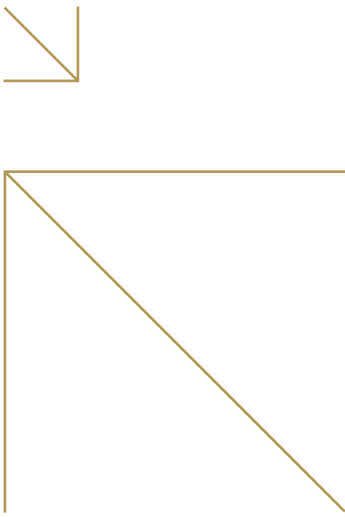
1. De manier van samenwerken met andere organisaties als B&W bevoegd gezag zijn. Hoe verloopt de afstemming van de beleidsmatige prioriteiten? Hoe gaat de afstemming bij het programmeren van de toezichtbezoeken in zijn werk en hoe bij de uitvoering van die toezichtbezoeken? Hoe delen de organisaties de verzamelde informatie? Hoe ondersteunen de adviserende bestuursorganen de gemeente met specifieke kennis als men bestuursrechtelijk handhaaft? Denk daarbij bijvoorbeeld aan het inschakelen van het waterschap bij een handhavingsskwestie rond indirecte lozingen.
2. De manier van samenwerken als een ander bestuursorgaan bevoegd is, en B&W adviseur. Hier spelen vergelijkbare vragen als bij punt 1. Dit speelt bijvoorbeeld bij situaties waar GS als bevoegd gezag gemeente, brandweer en waterschap inschakelen voor het toezicht op bouwen, wonen, gebruik, APV, monumenten, slopen en lozingen bij provinciale inrichtingen. In de 'Handreiking inzake advisering tussen gemeenten, provincies en waterschappen voor de uitvoering van de Wabo' (opgesteld in IPO-verband in overleg met de VNG en UvW) is aandacht voor het maken van zulke afspraken. Veel provincies lijken de samenwerking met gemeenten en waterschappen te zoeken. Afspraken daarover kunnen ze vastleggen in een dienstverleningsovereenkomst. Specifiek zullen de partijen

Regionale milieudiensten (op basis van ervaringen in het land)

We zien drie manieren waarop gemeenten omgaan met de regionale milieudienst:

- De regionale milieudienst is verantwoordelijk voor het toezicht op milieu. Men plant de bezoeken en werkt met een protocol. De gezamenlijke bezoeken gaan vooral naar de gebouwen in de gebruiksfase: het gaat dus vooral om afspraken over de controles rondom de gebruikseisen en milieueisen. De gemeente heeft de regie. De partijen moeten duidelijke kwaliteitsafspraken maken over de manier van informatie-uitwisseling en de manier van handhavend optreden.
- De regionale milieudienst verbreedt haar taken naar een regionale uitvoeringsdienst (ook wel omgevingsdienst genoemd). De taken en personeel op terreinen als bouw- en woningtoezicht worden ondergebracht bij de regionale dienst. Op deze terreinen is het voor een gemeente vaak moeilijk om specifieke expertise te (be)houden.
- De gemeenten halen de milieutaken terug.

Momenteel onderzoekt men in een aantal regio's de tweede optie (regionale uitvoeringsdiensten). Een uitbreiding van de taken van de uitvoeringsdienst kan immers de kwetsbaarheid van de organisatie helpen verkleinen: veel gemeenten hebben ook door vergrijzing van het personeelsbestand moeite om specialisten aan te trekken en te behouden. Ook kan de organisatie bijvoorbeeld door ziekte te weinig stabiel functioneren. Een andere reden om de taken bij een regionale uitvoeringsdienst onder te brengen is om zo de functiescheiding tussen handhaving en vergunningverlening te kunnen organiseren. De derde reden die we vaak horen om bijvoorbeeld alleen handhaving onder te brengen bij een regionale milieudienst is dat het prettig is om handhaving enigszins op afstand te plaatsen: daarmee ervaart men programmatisch handhaven (beleidsconform) als 'makkelijker'. Hoe dichter handhaving bij de politiek is georganiseerd, hoe groter de druk is op bestuurders om uitzonderingen te maken. Overigens blijft ook bij een regionale uitvoeringsdienst het college van B&W verantwoordelijk voor de handhaving!



daarbij nog aandacht moeten besteden aan het moment van overdracht van het toezichtdossier (vaak voor verzending van de hoorbrief), de manier waarop ze de kwaliteit van het toezicht waarborgen (bijvoorbeeld met een integraal toezicht-protocol), de inrichting van een loket en de vergoeding voor toezicht en advies.

3. Samenwerking en afstemming bij strafrechtelijke handhavingstrajecten, met OM en politie. Vanuit het milieu-beleidsveld is dit al gebruikelijk. Maar ook de overige betrokken wetten (zoals Woningwet en Wro) zijn strafrechtelijk te handhaven.

Voorbeeld pilot provincie Fryslân

In de pilot provincie Fryslân is een verkenning gemaakt van de samenwerkingsvormen voor handhaving van de omgevingsvergunning. Conclusie: het contractmodel is in het algemeen het beste model om de samenwerking op korte termijn na invoering van de Wabo te baseren. Bestuursorganen maken afspraken op hoofdlijnen en met een 'outcome' karakter. In die periode kunnen ze werken aan draagvlak en onderling vertrouwen tussen de partners. Vervolgens kunnen de bestuursorganen de samenwerking meer baseren op de uitgangspunten van het 'joint-venture' model: dit garandeert meer flexibiliteit en waarborgt de integraliteit van de handhaving beter.

Verder is samenwerking wenselijk bij:

- Een meervoudig bevoegd gezag⁷
Wanneer er nog een meervoudig bevoegd gezag is kunnen deze bevoegde instanties afspraken maken over de manier van handhaven. Over de wijze waarop dit plaatsvindt zijn landelijk en/of provinciale afspraken gemaakt.
- Ketenbevoegd gezag (ketenhandhaving)
Ketenhandhaving is een goed middel wanneer afstemming nodig is tussen meerdere bestuursorganen die na elkaar bevoegd zijn. Een voorbeeld van ketenhandhaving zijn handelingen rond bouw- of afvalstoffen. Het LOM heeft recent de handreiking ketenhandhaving geactualiseerd.

8.3 Personeel en middelen

Twee belangrijke randvoorwaarden voor de realisatie van uw vastgestelde handhavingsbeleid zijn voldoende gekwalificeerd personeel en voldoende middelen.

Op basis van het beleid en de programmering moet u een inschatting maken van de hoeveelheid, kwaliteit en samenstelling van het personeel en middelen die u daarvoor nodig heeft. In feite maakt u hier een vertaalslag van 'outcome/output' terug naar 'input'. Het gaat om de volgende onderdelen:

1. de hoeveelheid toezichtcapaciteit in combinatie met de benodigde expertise;
2. de inzet van activiteiten gericht op het bevorderen van spontane naleving (bijvoorbeeld communicatie);
3. een inschatting van de benodigde capaciteit voor de bestuursrechtelijke handhaving;
4. de benodigde capaciteit om verbetervoorstellen uit te voeren (eventueel verdeeld over meerdere jaren). Bijvoorbeeld capaciteit om protocollen uit te werken, maar ook een opleidingsplan;
5. budget en capaciteit om te kunnen reageren op incidenten;
6. reservering van middelen voor ondersteuning bij de uitvoering van het werk (beschermende kleding, mobiele telefoon, vervoer, een PDA of tablet pc, meetinstrumenten, apparatuur om monsters te nemen, verzekering etc.).

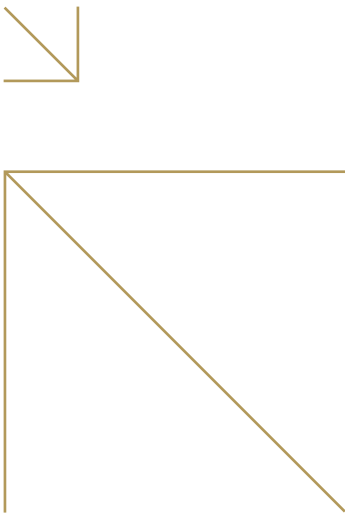
Bij het berekenen van de capaciteit die u moet inzetten is het handig om een onderscheid te maken tussen uitvoeringsgerichte taken en administratieve verbeteringstaken.

Uitvoeringsgerichte taken

Uitvoeringsgerichte taken zijn bijvoorbeeld 'x' aantal controles per categorie bouwwerk of het voorbereiden van een aanschrijving. Met kengetallen kunt u de benodigde capaciteit berekenen. Op een aantal beleidsvelden zijn kengetallen ontwikkeld en in de praktijk getoetst (zie de voorbeelden van rekenmodellen). Bij andere Wabo-beleidsvelden (monumentenzorg, Ro, APV) is minder ervaring met kengetallen. In zulke gevallen zult u op basis van praktijkervaring een inschatting moeten maken. Daarnaast is het goed om altijd rekening te houden met onvoorziene zaken. De 80-20 regel is hierbij een handvat. Reserveer minimaal 20% van

⁷ Een meervoudig bevoegd gezag komt nog voor op milieugebied. Met name bij de uitvoering van:

- artikel 18.2a van de Wet milieubeheer;
- artikel 64, derde lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen;
- artikel 95, derde lid, van de Wet bodembescherming;
- wettelijke bepalingen voor handelingen met stoffen, preparaten of andere producten.



de tijd voor onvoorziene acties en calamiteiten. Hou ook rekening met de eis van bereikbaarheid en beschikbaarheid (bijvoorbeeld in de vorm van een piketdienst).

Voorbeelden van rekenmodellen kengetallen:

- 'Werken met kengetallen' en 'Besturen met kengetallen, een handreiking voor het management', juli 2004 (VROM, IPO, VNG, UvW, V&W).
- Het Toezichtsprotocol BWT (VBWTN)
- 'Maatlat toezicht en handhaving Wet milieubeheer', mei 2007 (Berenschot). Een aantal provincies en gemeenten zal pilot-projecten uitvoeren om de gehanteerde cijfers te kunnen verfijnen.

Administratieve verbeteringstaken

Bij deze taken gaat het om zaken als het opstellen van draaiboeken, het ontwikkelen van nieuw beleid (bijvoorbeeld voor toezicht op de bestaande woningvoorraad), het ontwikkelen van nieuwe methoden, het uitvoeren van evaluaties, coördinatie etc. Hier zult u vooral op basis van praktijkervaring een inschatting moeten maken.

8.4 Opleidingen en competentieontwikkeling

De toezichthouder in een nieuwe rol?

In hoeverre de rol van de toezichthouder onder de Wabo verandert hangt af van de huidige werkwijze en van de vraag hoe groot de stap is naar de gewenste werkwijze.

Pragmatisch kunt u kiezen voor toezichthouders die worden gekoppeld aan de fasen waarin de projecten zitten: de toezichthouders tijdens de realisatiefase, de gebruiksfase en de sloopfase (zie bijlage 4). De uitdaging is dan om de toezichthouders voor elkaar de oog- en oorfunctie te laten vervullen en taken aan elkaar over te dragen.

U kunt er ook voor kiezen om toezichthouders vanuit de verschillende beleidsvelden (en mogelijk vanuit verschillende organisaties) met elkaar te laten samenwerken in handhavingsteams, projectmatig of structureel.

Ook een doelgroepgerichte benadering is mogelijk: bijvoorbeeld een toezichthouder specifiek voor de horeca of voor de landbouw (met kennis van BWT, milieu, brandveiligheid etc.).

Veel gemeenten kiezen voor een onderscheid in generalisten en

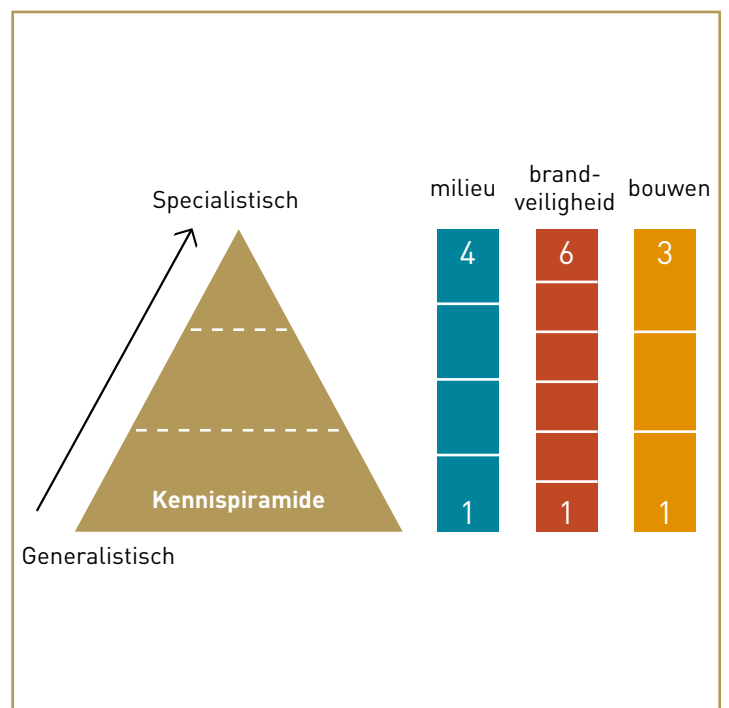
specialisten. Dit vergt veel vaardigheden van de generalisten. Niet elke toezichthouder zal zich zomaar naar zo'n functie kunnen omscholen. De organisatie moet voorkomen dat de generalisten 'blind' met checklisten of geleerde kunstjes gaan werken. De generalist moet alert blijven. Specialisten worden alleen ingezet voor 'hun' specialisatie. Wil een organisatie hier dus optimaal gebruik van maken, dan heeft zij wel voldoende vraag en werk nodig!

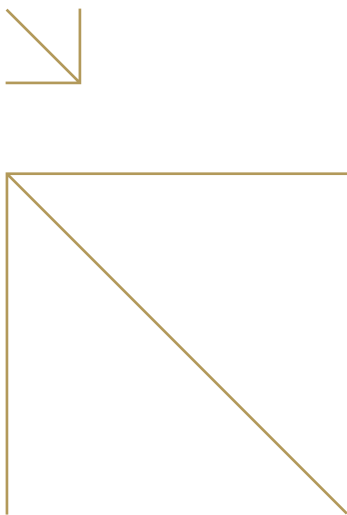
Voorbeeld 'Kennispiramide' Sittard-Geleen

Sittard-Geleen koppelt de kennispiramide aan categorie-indelingen van milieu, brandveiligheid en bouwen. Hoe complexer het project, des te specialistischer de benodigde kennis. Een algemeen inspecteur controleert de projecten uit de laagste categorieën. Een specialist (BWT, brandweer of milieu) controleert zijn 'eigen' beleidsveld en neemt andere aspecten daarbij mee. De meest complexe projecten worden door meerdere specialisten gecontroleerd.

Voorbeeld 'Generalistisch handhaven' gemeente Hogeveen

Veertien toezichthouders (voormalige stadswachten) van de gemeente Hogeveen zijn generalistisch handhaver. Bij elk





horecabedrijf controleren zij de APV, de gebruiks- en milieuvergunning. Ook voeren zij – waar nodig – bouw- en woningtoezicht uit. De generalistisch handhaver loopt met een PDA door het gebouw. Hij of zij hoeft zelf geen afweging te maken of interpretatie te geven. Speciale software vertaalt de ingevulde vragenlijst in een standaardrapportage. Bij onduidelijkheden, wanneer zaken niet in orde zijn of bij ingewikkelder zaken gaan de gespecialiseerde medewerkers op pad.

De uitvoeringsorganisatie heeft in elk geval de beschikking over medewerkers met deskundigheden op minimaal MBO en HBO denk- en werkniveau. Voor complexe zaken is zelfs kennis op WO-niveau nodig. Juridische en beleidsmatige kennis vereist ten minste HBO-niveau.

De toezichthouder heeft bepaalde vaardigheden nodig, die we kunnen beschrijven in competenties. Een competentie is een combinatie van kennis, vaardigheden, persoonskenmerken en motivatie die een handhaver nodig heeft om succesvol te kunnen functioneren.

In het kader van het programma 'Handhaven op niveau' is een brochure 'Professioneel handhaven werken met competenties' uitgegeven.

Het werken met competenties levert de leidinggevend en de toezichthouder zelf een goed handvat om het functioneren te beoordelen. Aan de andere kant geven competenties aan in welke richting 'ontwikkelpunten' liggen. Bij een toezichthouder zijn veel voorkomende competenties:

- onafhankelijkheid
- overtuigingskracht
- oordeelsvorming
- omgevingsbewustzijn
- doel- en resultaatgerichtheid.

Het is aan te bevelen de competenties concreet te maken aan de hand van gedragscriteria. U kunt onderscheid maken tussen junior, medior en senior functies.

Het is wenselijk dat de organisatie beschikt over een financieel onderbouwd opleidingsplan, waarbij naast de inhoudelijke training vooral ook aandacht is voor persoonlijke vaardigheden. Met een opleidingsplan kunt u het benodigde niveau voor de uit-

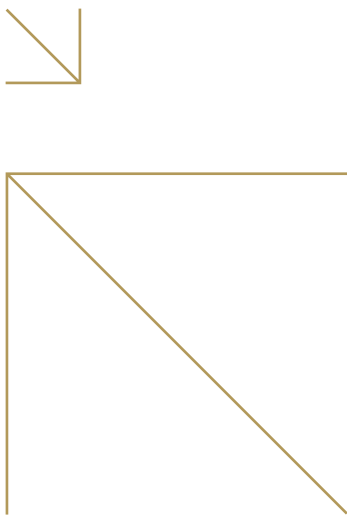
Een aantal tips voor het opnieuw beschrijven van werkprocessen:

- Beschrijf de processen gezamenlijk in een workshop of werkgroep met de verschillende disciplines en wees kritisch voor elkaar. De werkprocessen gaan dan veel meer leven en mensen raken er vertrouwd mee.
- Laat het concept nog eens door een andere groep bekijken; die heeft nog een frisse blik.
- Overweeg om dit regionaal op te pakken (zoals bijvoorbeeld in de regio West-Friesland). Dit bespaart tijd en geeft meer regionale uniformiteit.

voering van de handhaving waarborgen, inclusief de financiële middelen die hierbij horen. Met een opleidingsplan kunt u ook de gestelde prioriteiten en doelen invullen. Is brandveiligheid in uw gemeente benoemd als prioriteit, dan zullen medewerkers daar goed voor opgeleid moeten zijn. Is dat (nog) niet het geval, dan kunt u daarvoor een voorziening treffen in het opleidingsplan.

Voorbeeld 'Noordelijke handhavingsacademie'

De provincie Groningen heeft in 2007 samen met de regio's het initiatief genomen om een noordelijke handhavingsacademie op te richten. Het is de bedoeling om met name voor gemeentelijke toezichthouders gezamenlijk cursussen en opleidingen te ontwikkelen of in te kopen. Voorbeelden zijn cursussen 'Omgaan met agressie', 'Activiteitenbesluit' en 'Bodembeschermende voorzieningen'. Voor 2008 staan een cursus brandveiligheid en een pilot voor juristen gepland.



8.5 Werkwijze en werkproces

Voor de meesten van u zal het logisch zijn dat de processen beschreven zijn. Maar in de praktijk blijken deze werkprocessen niet altijd up-to-date te zijn en niet overeen te komen met de werkelijkheid. Ook moet u bezien of het beleid en de ambitie moeten leiden tot veranderingen in de werkprocessen.

Voor de inrichting van het werkproces is het volgende nodig:

- procesbeschrijvingen
- taakomschrijving en taakverdeling
- juridische randvoorwaarden:
 - mandaat en delegatie
 - aanwijzing toezichthouders
- bereikbaarheid en beschikbaarheid.

8.5.1. Procesbeschrijvingen

Het vastleggen van het werkproces kent veel voordelen, waaronder een eenduidige werkwijze. Het is daarom ook een van de kwaliteitscriteria uit het ontwerp-Bor.

Voor het beschrijven van werkprocessen zijn verschillende softwarepakketten beschikbaar, van ingewikkeld tot heel eenvoudig. Kijk goed wat u nodig heeft en houd het zo simpel mogelijk.

Het toezichtprotocol omgevingsvergunning (nog in ontwikkeling) kan u ondersteunen bij het beschrijven van het werkproces. Welke toezichtmomenten zijn er? Met welke intensiteit voert men het toezicht uit? En wie doet dat?

Voorbeeld 'Indirecte lozingen'

De taak- en rolverdeling bij indirecte lozingen zal door de Wabo veranderen. De verantwoordelijkheid komt te liggen bij de gemeenten en provincies; de capaciteit, kennis en kunde zit bij de waterschappen. Het is belangrijk om in dat kader goede afspraken te maken over verwachtingen, manier van optreden en de externe afstemming daarvan. Het is aan te bevelen deze afspraken terug te laten komen in een uitvoeringsprogramma en een protocol. Daarbij horen afspraken over bezoekfrequenties, maar ook over de manier van inzetten van de capaciteit en de afhandeling van de resultaten van het toezicht.

8.5.2. Taakomschrijving en taakverdeling

Veel organisaties kennen tegenwoordig algemene functieprofielen. Deze beschrijven in het algemeen de taken van de toezichthouder, maar ze zeggen vaak weinig over de inhoudelijke taak. Daarom

is het aan te bevelen om in een werkomschrijving de inhoudelijke taken per functie vast te leggen. Wie doet wat en tot hoever gaan ieders verantwoordelijkheid en bevoegdheden?

Functioniescheiding

De eis van functioniescheiding (op persoonsniveau) tussen vergunningverlening en handhaving draagt bij aan de objectiviteit van de handhaving. Maar de functioniescheiding is ook van belang omdat vergunningverlening en handhaving ieder een vak apart zijn, waarvoor verschillende kennis en vaardigheden nodig zijn. Bij handhaving van de regelgeving bij inrichtingen is functioniescheiding verplicht.

Roulatie

Toezichthouders bij inrichtingen moeten regelmatig rouleren. Dit voorkomt een te hechte relatie tussen ondernemer en toezichthouder. Overigens is een te vaste relatie tussen bijvoorbeeld aannemers en bouwtoezichthouders ook niet ondenkbaar. Ook daar kan een roulatieschema bijdragen aan de objectiviteit van de handhaving.

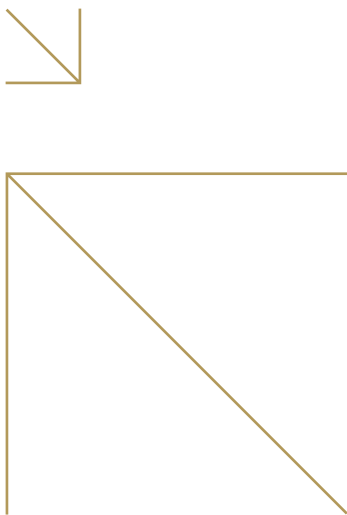
8.5.3. Juridische randvoorwaarden

Voordat de toezichthouder daadwerkelijk op pad gaat, moet het mandaat geregeld zijn en moet de toezichthouder zijn aangewezen.

Mandaat en delegatie

Een mandaatregeling is belangrijk omdat die het de toezichthouders mogelijk maakt om in acute gevallen daadwerkelijk handhavend op te treden. In de praktijk gaat het meestal om mandatering van het college van B&W aan een ondergeschikte, zoals een 'ondertekeningsmandaat'. Dit is nog belangrijker wanneer de gemeentelijke toezichthouder straks namens GS (bijvoorbeeld bouw-) toezicht gaat uitvoeren bij provinciale bedrijven.

Delegatie van de beslissingsbevoegdheid naar een ander bestuursorgaan is niet mogelijk. Een uitzondering daarop is de delegatie die mogelijk is op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr maakt het mogelijk om in een gemeenschappelijke regeling te bepalen dat een ander bestuursorgaan bepaalde bevoegdheden uitvoert. Het is mogelijk om een gemeenschappelijke regeling te treffen tussen provincies en gemeenten. Dit is vooral aantrekkelijk voor gemeenten en provincies die gebruik willen maken van de schaalvoordelen van een gezamenlijke omgevingsdienst.



Aanwijzing van toezichthouders

Vaak wordt gesproken over het aanwijzen van toezichthouders, maar het gaat primair om het belasten van ambtenaren met toezichttaken. Hiervoor moet een bevoegd gezag de betrokken ambtenaren aanwijzen.

Artikel 5.10 lid 3 van de Wabo bepaalt dat het bevoegd gezag de toezichthouders aanwijst voor hun ambtsgebied. Dat betekent dat deze toezichthouders bevoegd zijn toezicht te houden op de Wabo binnen hun ambtsgebied; ze zijn dus ook bevoegd bij inrichtingen waarvoor hun bestuursorgaan geen bevoegd gezag is. Een gemeentelijke toezichthouder mag dus ook toezicht uitoefenen op een provinciale inrichting in die gemeente.

Binnen de samenwerkingsrelatie tussen diverse bevoegde instanties in de Wabo heeft het de voorkeur dat GS de 'ingehuurde' (gemeentelijke) ambtenaren aanwijzen en expliciet belasten met het toezicht op de naleving van de Wabo en de andere betrokken wetten namens de provincie. Dat 'belasten' kunnen GS zonodig specificeren (door de betrokken bedrijven en de betrokken wetgeving te noemen), maar dat hoeft niet.

Het bevoegd gezag moet er in ieder geval voor zorgen dat de toezichthouders bij de uitoefening van hun taak het wettelijk verplichte legitimatiebewijs hebben (zie artikel 5:12 van de Algemene wet bestuursrecht) en op de hoogte zijn van de bevoegdheden die ze hebben op basis van de Algemene wet bestuursrecht.

Het is goed voor de afstemming met de strafrechtelijke handhaving als een of meer toezichthouders ook zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). De BOA's vormen het scharnierpunt tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving van de Wabo en de betrokken andere wetten.

8.5.4. Bereikbaarheid en beschikbaarheid

Het is noodzakelijk dat de organisatie van het bevoegd gezag ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is voor het melden en afhandelen van acute klachten en incidenten. Bereikbaarheid en beschikbaarheid kunt u desgewenst realiseren in samenwerking met andere organisaties in de regio. In het kader van de milieuwethandhaving zijn er vaak al afspraken gemaakt met een regionale milieudienst, buurgemeenten of een hulpdienst.

Voorbeeld 'Piketdienst' Amsterdam Centrum

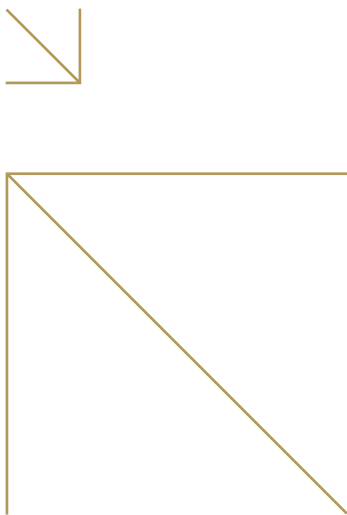
De inspecteurs in de piketdienst zouden in eerste instantie zeven dagen per week en 24 uur per dag op afroep beschikbaar moeten zijn voor horeca-klachten in stadsdeel Amsterdam Centrum. Gezien de beschikbare capaciteit was dit niet te organiseren. Daarom koos men voor een vaste weekenddienst, op de tijdstippen dat er veel klachten zijn. Vrijdagavond en -nacht, zaterdagavond en -nacht en in de zomer op een derde avond zijn inspecteurs beschikbaar voor klachtenbehandeling. In 2006 werd 39% van de milieuklachten ingediend tijdens de weekenddienst. In de praktijk lukt het om snel ter plaatse te zijn. Vanaf 2006 werkt de weekenddienst ook in andere stadsdelen. Daardoor is de beschikbaarheid in theorie verdeeld over meer stadsdelen en dus verkleind. Toch lukt het om meer klachten in Amsterdam te behandelen, tegen gemiddeld lagere kosten per klacht.

8.6 ICT en archivering

Voor het invoeren van ICT-voorzieningen in het algemeen verwijzen wij u naar de module IVO van de wegwijzer. In de loop van 2008 zal een geactualiseerde versie verschijnen. In deze paragraaf beschrijven we alleen enkele ontwikkelingen specifiek voor handhaving.

Het ministerie van VROM is bezig met de ontwikkeling van een Landelijke Voorziening Omgevingsloket (LVO), waarmee elke burger/bedrijf een aanvraag voor een omgevingsvergunning digitaal kan gaan indienen. In deze eerste versie van de LVO zit een dossiermodule voor de aanvraag en vergunningverlening. Deze is niet voor de handhaving te gebruiken, omdat het dossier na verloop van tijd weer wordt verwijderd. We realiseren ons dat er wel behoefte is aan zo'n dossiermodule (die bijvoorbeeld bruikbaar is voor informatie-uitwisseling tussen organisaties) en kijken op een later moment naar een mogelijke invulling. Vooralsnog is het uw uitdaging om de (vaak) sectorale ICT-applicaties met elkaar te laten communiceren.

In 2009 moeten alle gemeenten in Nederland een Basis Registratie Adressen (BRA) en een Basis Gebouwen Registratie (BGR) hebben. U moet de handavingsinformatie koppelen aan deze basisregistraties.



Het digitaal toezichtprotocol BWT is ook op PDA leverbaar. Deze versie kent enkele extra's ten opzichte van de papieren versie, zoals :

- digitale koppeling met gemeentelijke software
- geïntegreerde fotocamera
- actuele gegevens door draadloze synchronisatie (GPRS-netwerk)
- uitgebreide managementinformatie (bouwfouten, tijd etc.)

De gebruikers ervaren het werken met de PDA als positief. Ze doen minder kantoorwerk en houden meer buitentoezicht, waardoor de kwaliteit en de efficiency zijn verbeterd. De initiatiefnemers willen het toezichtprotocol omgevingsvergunning ook in een digitale versie gaan leveren. Maar de ontwikkeling daarvan moet nog beginnen.

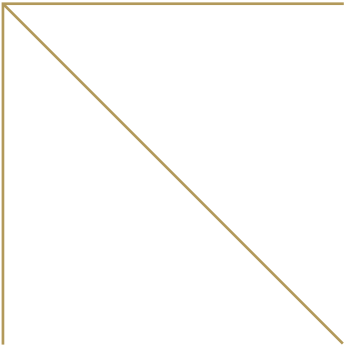
graal (objectgericht) toezicht er juist behoefte kan ontstaan aan het werken met een objectdossier (gekoppeld aan bijvoorbeeld een adres of een gebouw). Ook hier is de inzet en opbouw van digitale dossiers mogelijk een interessante ontwikkeling.

Ook in andere domeinen zijn er interessante ICT-ontwikkelingen gaande. In het kader van het programma Besluit Risico's Zware Ongevallen (BrzO) is er inmiddels een 'gemeenschappelijke inspectieruimte' (GIR) in werking. De GIR zorgt voor:

- ondersteuning van het gezamenlijk inspectieproces in de voorbereiding en afronding. In de GIR worden een inspectieplan en een inspectierapport opgesteld;
- een database met inspectie-informatie die is vastgelegd op inrichtingniveau. Zo kan informatie eenvoudig en doeltreffend worden gebundeld en gemonitord. Inspectieactiviteiten gericht maken en prioriteiten stellen is mogelijk;
- een planningsinstrument voor de uitvoering van inspecties (op termijn).

Ook in het kader van het frontoffice Chemie wordt nu gewerkt aan de bouw van een GIR (pilot DCMR), waarin dus meerdere organisaties hun toezichtinformatie kunnen delen met elkaar en met de bezochte bedrijven.

Naast ICT is de archivering een thema waarvoor de Wabo gevolgen kan hebben. Veelal zijn dossiers nu sectoraal opgebouwd (vanuit milieu, RO, brandweer, bouw). Dit terwijl bij meer inte-





Bijlagen

- Bijlage 1. Aanvullende informatie op websites
- Bijlage 2. Dubbele regelkring
- Bijlage 3. Samenvatting kwaliteitseisen uit het ontwerp-Bor
- Bijlage 4. Faseringsketen
- Bijlage 5. Relatie stappen en hoofdstukken uit wegwijzer en kwaliteitscriteria uit ontwerp-Bor

Bijlage 1

Aanvullende informatie op websites

Algemeen

www.omgevingsvergunning.vrom.nl

Op het Kennisplein omgevingsvergunning vindt u alle informatie over de Wabo, de resultaten van pilots en een link naar de helpdesk. Verder is de module handhaving hier te downloaden en staan er op het kennisplein verwijzingen en beschrijvingen van voorbeelden (en documenten) op het gebied van toezicht en handhaving.

www.servicecentrumhandhaving.nl

Het Servicecentrum handhaving van het ministerie van Justitie is één van de vier pijlers van het programma Handhaven met Effect. Het Servicecentrum wil zich ontwikkelen tot een kenniscentrum dat onafhankelijk (juridisch) advies geeft over handhaving en dat (mede) zorgt voor de kwaliteitsverbetering en kwaliteitsborging van de handhaving op decentraal niveau. Op de website van het servicecentrum vindt u een keur aan goede voorbeelden die ook goed bruikbaar zijn in het kader van de handhaving van de Wabo.

www.minvrom.nl

Op de website van het ministerie van VROM vindt u o.a. meer informatie over 'Modernisering VROM-regelgeving'.

www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=7196

De 'Handreiking handhaven bouwregelgeving' (met daarin het stappenplan en format voor handhavingsbeleid en een format voor een jaarverslag).

www.inspectieloket.nl

Op deze website vindt u meer informatie over het programma 'Eenduidig toezicht', waarbij rijksinspecties samenwerken binnen verschillende domeinen (front offices).

www.rijkaanhandhaving.nl

Op deze website vindt u informatie over het project 'Rijk aan handhaving'. Dit is een rijksbreed programma om de verdere professionalisering van de handhaving op rijksniveau te faciliteren. U vindt hier veel verwijzingen naar literatuur over toezicht en handhaving (o.a. met de 'Kaderstellende visie op toezicht')

www.lim-info.nl

Het Landelijk informatiepunt milieuwethandhaving (LIM) informeert overheden over milieuwethandhaving. Het LIM verzamelt

en geeft actuele kennis en is onafhankelijk. Op de website is o.a. de link naar het LOM te vinden.

www.waterwet.nl

De meest actuele informatie vanuit Verkeer en Waterstaat over de ontwikkelingen rondom de nieuwe Waterwet.

Programmatisch handhaven

www.vrom.nl/pagina.html?id=22873

Op deze pagina vindt u informatie over beleidsplannen voor de handhaving van bouwregelgeving.

www.it11.nl

Dit is de webversie van de 'Tafel van elf'.

www.vrom.nl/pagina.html?id=16557

Op deze website kunt u o.a. informatie downloaden over de Nalevingsstrategie van de VROM-Inspectie en het instrument 'Compliance Assistance': een instrument waarmee de VROM-Inspectie op basis van geconstateerde nalevingstekorten zorgt voor overdracht van kennis en informatie om naleving te bevorderen.

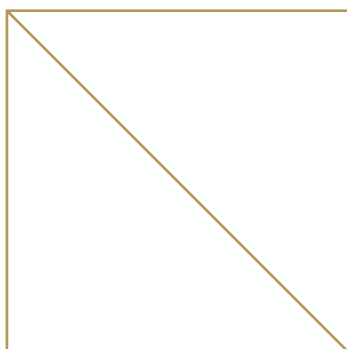
www.vereniging-bwt.nl

Met o.a. informatie over het toezichtprotocol BWT en het Integraal toezichtprotocol omgevingsvergunning (in ontwikkeling).

De organisatie

www.lim-info.nl

Op deze website vindt u o.a. informatie over samenwerking in de Staalkaart samenwerkingsvormen. Deze staalkaart staat in bijlage 4 van de 'Handreiking aanwijzingsbevoegdheden handhaving-structuur milieu' van Gedeputeerde Staten en de ministers van VROM en V&W van februari 2005. Hierin wordt aandacht besteed aan samenwerkingsvormen bij de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving. Daarnaast geeft de Staalkaart praktijkvoorbeelden van samenwerkingsvormen (in regioverband, al dan niet vormgegeven op grond van de Wgr) in Nederland.



www.vrom.nl/pagina.html?id=18239

Hier is o.a. de brochure 'Samen bereik je meer' te downloaden. In deze brochure staat hoe gemeenten de samenwerking bij de uitvoering van bouwregelgeving hebben aangepakt, en ook tegen welke obstakels ze aanliepen. Hun ervaringen vormen waardevolle lessen voor andere gemeenten die willen samenwerken bij de uitvoering van bouwregelgeving.

www.competentiespel.nl

Deze website biedt informatie over competenties (wat zijn dat eigenlijk?), het Competentiespel, workshops en individuele coaching rondom het thema competenties.

www.monitoring-handhaving.nl

Website van het LOM bedoeld voor monitoring van handhavingsgegevens.

www.brzo99.nl

Website van het Landelijk Regieteam BRZO, dat de samenwerking tussen uitvoerende overheden moet bevorderen.

www.e-inspecties.nl

Deze website bevat informatie over het programmabureau e-Inspecties. Dit programmabureau is ondergebracht bij de Stichting ICTU en helpt met ICT de samenwerking tussen inspecties te verbeteren.



Bijlage 2 Dubbele regelkring

De grondslag voor de kwaliteitseisen in het ontwerp-Bor is de dubbele regelkring. In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving wordt deze ook wel de 'Big-8' genoemd. Deze regelkring beschrijft een aantal samenhangende processtappen, waarmee het mogelijk wordt om een professionele handhaving te organiseren. Een professionele handhaving betekent volgens deze benadering dat de handhaving tot stand komt op basis van inzichtelijke keuzes en dat de uitvoering gericht is op het bereiken van vooraf afgesproken resultaten.

Uitgangspunt is dat het mogelijk is om een adequate handhaving te bereiken door een aantal samenhangende processtappen consequent uit te voeren. Het gaat daarbij om een reeks van activiteiten die:

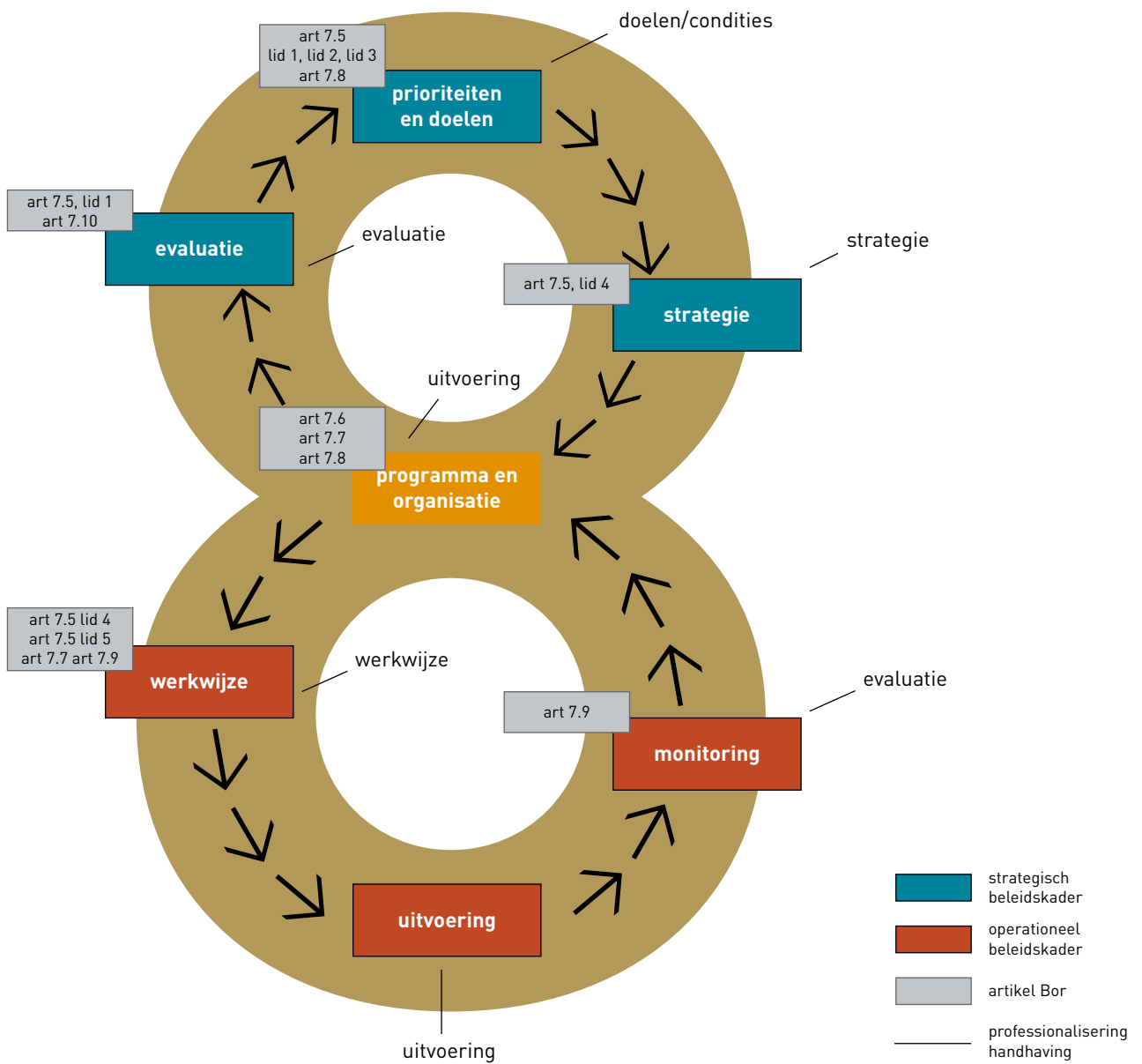
- aantoonbaar, achtereenvolgens en in samenhang met elkaar moeten worden uitgevoerd;
- zijn ingebed in de organisatie;
- zijn gebaseerd op inhoudelijke keuzes.

Het oogmerk is het bereiken van gestelde doelen en het verantwoord.

De dubbele regelkring bevat zeven duidelijke stappen, die samen een cyclus vormen van beleidsvorming, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling (op beleids- en operationeel niveau: vandaar de term 'dubbel').

De dubbele regelkring ziet er schematisch zo uit:

Figuur b.2.1: de dubbele regelkring



Bijlage 3

Samenvatting

kwaliteitseisen uit het ontwerp-Bor

1. Handhavingsbeleid

Procesmatig:

- Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in één of meer documenten, waarin het gemotiveerd aangeeft welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daarvoor zal uitvoeren.
- Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie (artikel 7.10, tweede lid), of het dit beleid moet aanpassen en past het zonedig aan.
- Het bestuursorgaan zorgt dat de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving dit beleid en het handhavingsbeleid onderling afstemmen.
- Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde Staten maken het handhavingsbeleid bekend aan Provinciale Staten.

Inhoudelijk:

- Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die volgens het bestuursorgaan kunnen optreden rond de naleving van de wettelijke bepalingen, daar waar de zorg voor de handhaving is opgedragen aan het bestuursorgaan.
- Het handhavingsbeleid geeft inzicht in de prioriteitstelling en de methodiek waarmee het bestuursorgaan bepaalt of de doelen uit het eerste lid worden bereikt.
- Het handhavingsbeleid geeft verder inzicht in de strategie van het bestuursorgaan voor het toezicht, de rapportage (verantwoording), wijze van sanctioneren (sanctiestrategie) en voor overtredingen die het bestuursorgaan zelf of andere overheidsorganen hebben begaan.
- Het handhavingsbeleid geeft ook inzicht in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere betrokken bestuursorganen en de organen voor strafrechtelijke handhaving, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden.

2. Uitvoeringsprogramma

Naast het handhavingsbeleid hoort er ook een uitvoeringsprogramma te zijn. Hiervoor gelden de volgende eisen:

- Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin staat welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert (rekening houdend met de analyse en prioriteitstelling).

- Het bestuursorgaan stemt het uitvoeringsprogramma af met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.
- Burgemeester en wethouders maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde Staten maken het uitvoeringsprogramma bekend aan Provinciale Staten.

3. Uitvoeringsorganisatie

Hiervoor gelden de volgende eisen:

Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zo in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid gewaarborgd is. Daartoe zorgt het bestuursorgaan in ieder geval dat:

- a. de personeelsformatie voor de handhaving en de bij de onderscheiden functies horende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;
- b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten over aanvragen van een omgevingsvergunning, voor zover die gaan over activiteiten in een inrichting, niet worden belast met:
 1. het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen voor een inrichting
 2. het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sanctiebeschikkingen voor een inrichting;
- c. een op basis van artikel 5.10 van de wet aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen in dezelfde inrichting;
- d. de organisatie van het bestuursorgaan ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.

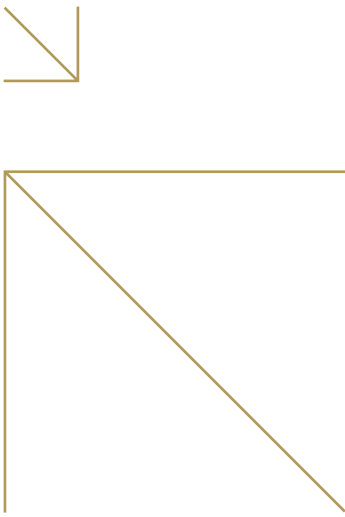
Het bestuursorgaan zorgt er ook voor dat:

- a. een beschrijving wordt vastgesteld van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening voor het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sanctiebeschikkingen.
- b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden volgens deze beschrijving.

4. Borging van de middelen

Het bestuursorgaan zorgt in ieder geval dat:

- a. de beschikbare financiële en personele middelen, die nodig zijn voor het bereiken van de op basis van artikel 7.5, eerste



lid, gestelde doelen en voor het uitvoeren van de benodigde activiteiten, inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd;

- b. voldoende benodigde financiële en personele middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.6, eerste lid, en dat deze middelen zonnodig worden aangevuld of het uitvoeringsprogramma zonnodig wordt aangepast.

5. Monitoring

Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:

- a. de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.6, eerste lid;
- b. het bereiken van de op basis van artikel 7.5, eerste lid, gestelde doelen.

In het systeem registreert het bestuursorgaan verder gegevens die het heeft verzameld in het kader van de handhaving.

6. Rapportage

Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:

- a. het bereiken van de op basis van artikel 7.5, eerste lid, gestelde doelen;
- b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7.5, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.5, derde lid, onder a;
- c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.5, vijfde lid.

Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de activiteiten in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.6, eerste lid, zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de op basis van artikel 7.5, eerste lid, gestelde doelen.

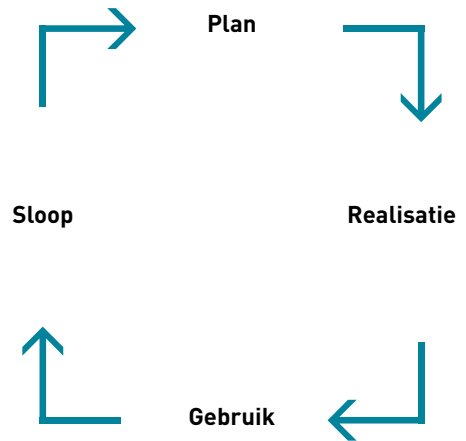
Burgemeester en wethouders maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde Staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan Provinciale Staten.

Bijlage 4 Faseringsketen

Bij het opstellen van handhavingbeleid in het kader van de Wabo en bij de uitvoering ervan kunnen we onderscheid maken in verschillende fasen van een project (zoals gedefinieerd in de Wabo). Elke fase vertegenwoordigt een specifieke stap in de realisatie van een project. Elke fase kent ook zijn eigen specifieke aandachtspunten en vraagt om een andere rol van de toezichthouder. Door het toezicht per fase uit te werken, brengen we de taken van de betrokken toezichthouders overzichtelijk in beeld. Waar samenloop in het toezicht voorkomt is het wenselijk om te kiezen voor één van de vier modellen van integrale controles.

In de faseringsketen maken we onderscheid in de volgende fasen, waarbij de planfase geen onderwerp is van handhaving in strikte zin:

Faseringsketen



Faseringsketen handhaving (integratie)

Plan	Realisatie	Gebruik	Sloop
	Toestemming bouwen	Toestemming oprichten/hebben inrichting (milieu)	Toestemming slopen Wro
	Ontheffing bouwbesluit	Toestemming 8.19 Wm veranderen inrichting	Toestemming slopen Monumentenwet
	Binnenplanse ontheffing	Toestemming Mijnbouw milieu	Toestemming slopen bouwverordening
	Projectbesluit	Toestemming monument (Monumentenwet)	Toestemming slopen APV
	Tijdelijke ontheffing bestemmingsplan	Toestemming indirecte lozing	
	Ontheffing van het bestemmingsplan bij AMvB	Toestemming monument provinciaal/gemeentelijke verordening	
	Ontheffing beheersverordening	Toestemming gebruik	
	Toestemming aanleggen Wro	Toestemming hebben alarminstallatie	
	Ontheffing van een voorschrift bouwverordening	Toestemming voor wonen	
	In- uitrit toestemming provinciaal/gemeentelijke verordening		
	Toestemming kappen		
	Toestemming aanleg APV		
	Toestemming reclame		
	+ alle geldende voorschriften uit de betrokken wetten		

Faseringsketen handhaving (aanhaken)

Plan	Realisatie	Gebruik	Sloop
	Ontheffing flora en faunawet	Ontheffing PMV	
	Kennisgeving flora en faunawet	Melding 8.40 AmvB	
		Ontheffingen lozing, verbranden en storten afvalstoffen	
		Toestemming voor bij AmvB aangegeven toestellen Wgh	
		Besluit vaststelling hogere grenswaarden Wgh	
		Grondslag voor vergunning/handelingen stoffen/preparaten Wms	
		Grondslag voor vergunning gebruik toestellen wet Luvo	
		Toestemming tot handeling in natuurgebied	
		Toestemming tot handeling habitats en soorten	
		Ontheffing Wbb	
	+ alle geldende voorschriften uit de betrokken wetten		

Bijlage 5

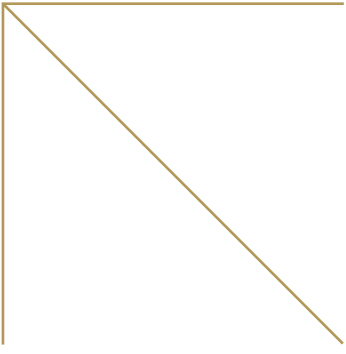
Relatie stappen wegwijzer en kwaliteits-criteria ontwerp-Bor

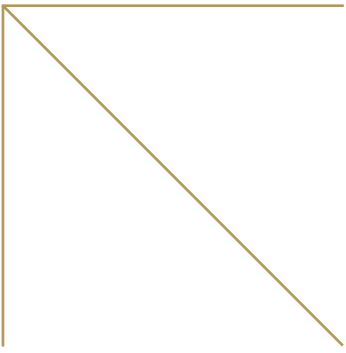
processtap	Instrument	Resultaat	Hoofdstuk Wegwijzer	Ontwerp-Bor
1. voorbereiding	Fasen in de wegwijzer	Plan van aanpak	2	
Fase 1 Analyse				
2. analyse	Quick scan, kwaliteitseisenanalyse, structuur-, cultuur- en procesanalyse, in beeld brengen van handavingsopgave, ontwikkelingsfase en toekomstbestendigheid	Inzicht in verbeterpunten huidige situatie	3	
Fase 2 Visie				
3. visie en ambitie	Discussie over gewenste koers tussen bestuur, management, toezichthouders en onder toezicht gestelden	Inzicht in de te ondernemen acties op strategisch, tactisch en operationeel niveau	3	
Fase 3 Ontwerp				
4a. probleem-analyse	Inschatten van de mate waarin bepalingen van de Wabo en alle betrokken wetten worden nageleefd en de negatieve effecten die optreden als dit niet gebeurt m.b.v. een probleemanalysemodel	Overzicht van risico's van niet-spontane naleving	4	Art. 7.5 lid 2
4b. prioriteiten	Stellen van prioriteiten op basis van een analyse van de uitkomsten van de probleemanalyse	Prioriteiten en niet-prioriteiten	4.5	Art. 7.5. lid 3
4c. doelen	Stellen van doelen	Inzicht in de resultaten die het bestuur wil bereiken t.a.v. de naleving	4.6	Art. 7.5. lid 1
5a. doelgroep-analyse	Zoeken naar motieven van doelgroepen om niet na te leven met behulp van een Tafel van elf-analyse	Inzicht in motieven van doelgroepen om niet na te leven	5.1	Art. 7.5. lid 2
5b. nalevings-strategie	Beschrijven van de manier waarop en met welke instrumenten men de naleving verbetert	Beschrijving van de interventiemix waarmee de men naleving verbetert	5.2	-
5c. spontane naleving	Beschrijven van de wijze waarop men spontane naleving stimuleert	Beschrijving van interventies gericht op spontane naleving (communicatie, voorlichting, subsidie, zelfregulering)	5.3	-
5d. toezicht-strategie	Beschrijven van de wijze waarop men toezicht uitvoert	toezichtstrategie	5.4	Art. 7.5. lid 4a

processtap	Instrument	Resultaat	Hoofdstuk Wegwijzer	Ontwerp-Bor
5e. sanctie-strategie	Beschrijven van de wijze waarop men bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreedt bij (eigen) overtredingen	sanctiestrategie	5.5	Art. 7.5. lid 4c Art. 7.5. lid 4d (eigen overtredingen)
5f. gedoog-strategie	Beschrijven in welke situaties en onder welke omstandigheden inzet van sancties tijdelijk achterwege kan blijven	Gedoogstrategie en daarmee het handhavingsbeleid (bestaande uit de probleemanalyse, prioriteiten, doelen en strategieën - 4a t/m 5f)	5.6	- Art. 7.5. lid 1 (handhavingsbeleid)
6. (meerjaren-) uitvoeringsprogramma	Op basis van het beleid jaarlijks beschrijven van de voorgenomen activiteiten	Uitvoeringsprogramma	6	Art. 7.6.
Fase 4 Realisatie				
Invoering uitvoeringsorganisatie	De organisatie zodanig inrichten dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma is gewaarborgd	Personeelsformatie, taken en bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd	8.1 en 8.5.2	Art. 7.7. lid 1a
	Regelen van functiescheiding op persoonsniveau rond inrichtingen	Functiescheiding op persoonsniveau rond inrichtingen	8.5.2	Art. 7.7. lid 1b
	Vaststellen roulatieschema toezichthouders rond inrichtingen	Roulatieschema toezichthouders rond inrichtingen	8.5.2	Art. 7.7. lid 1c
	Regelen bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren	Bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren	8.5.4	Art. 7.7. lid 1d
	Beschrijven werkprocessen, procedures en informatievoorziening rond toezicht en opleggen van sancties	Werkprocessen, procedures en informatievoorziening rond toezicht en opleggen van sancties	8.5.1	Art. 7.7. lid 2
	Borgen van personele en financiële middelen in begroting	Personele en financiële middelen in de begroting	8.3	Art. 7.8

processtap	Instrument	Resultaat	Hoofdstuk Wegwijzer	Ontwerp-Bor
	Met behulp van een geautomatiseerd systeem bewaken van resultaten en voortgang van het uitvoeringsprogramma en het bereiken van de doelen	Inzicht in voortgang van uitvoeringsprogramma en het bereiken van doelen	7	Art. 7.9
	Maken van afspraken met andere betrokken bestuursorganen en strafrechtelijke handhavers over samenwerking en afstemming van beleid, programma en werkzaamheden	Afspraken over samenwerking en afstemming met andere betrokken bestuursorganen en OM/politie.	8.2.	Art. 7.5 lid 1 Art. 7.5. lid 5 Art. 7.6. lid 2
Evaluatie en rapportage	Jaarlijks evalueren of activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre zij hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelen en daarover (periodiek) rapporteren	(Periodieke en) jaarlijkse rapportage die bekend gemaakt wordt aan gemeenteraad (of Provinciale Staten)	7.	Art. 7.10









Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
→ Rijnstraat 8 → 2515 XP Den Haag → www.vrom.nl

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, milieu, wonen, wijken en integratie. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.

