

Meerjarenhandhavingsprogramma

2007 - 2010

Gemeente Voerendaal

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1. INLEIDING	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Doel en afbakening	5
1.3 Uitgangspunten	5
1.4 Kwaliteitscriteria	6
1.5 Leeswijzer	6
HOOFDSTUK 2. PROBLEEMANALYSE	8
2.1 Toelichting	8
2.2 Omgevingsprofiel	8
2.2.1 Algemene typering	8
2.2.2 Overzicht handhavingstaken milieu	9
2.2.3 Typering bedrijvigheid	10
2.2.4 Taakgebonden milieuproblemen	10
2.3 Risicobepaling	11
2.3.1 Toelichting	11
2.3.2 Inrichtinggebonden taken	12
Niet-inrichtinggebonden taken	17
HOOFDSTUK 3. AANPAK TOT OP HEDEN	21
3.1 Inrichtinggebonden taken	21
3.2 Niet-inrichtinggebonden taken	21
3.3 Ad hoc toezicht	21
3.4 Benodigde versus beschikbare capaciteit t.b.v. milieuhandhaving	21
HOOFDSTUK 4. PRIORITEITEN	22
4.1 Toelichting	22
4.2 Aanpak prioriteiten	23
HOOFDSTUK 5. DOELSTELLINGEN	25
5.1 Toelichting	25
5.2 Strategische/beleidsmatige doelstelling	25
5.3 Tactische/programmatische doelstellingen	25
HOOFDSTUK 6. WERKVOORRAAD	26
HOOFDSTUK 7. MONITORING EN RAPPORTAGE	27
7.1 Toelichting	27
7.2 Monitoringsystematiek	27
7.3 Indicatoren	27
7.4 Wijze van rapporteren	27
HOOFDSTUK 8. COMMUNICATIE	28
8.1 Toelichting	28
8.2 Intern	28
8.3 Burgers en bedrijven	29
8.4 Andere handhavingsorganisaties	29
HOOFDSTUK 9. SAMENWERKING	30
9.1 Toelichting	30

9.2	Provinciebreed	30
9.3	Regionaal	30
BIJLAGE 1 INRICHTINGEN		31
BIJLAGE 2 DE “TAFEL VAN ELF” - EEN BEKNOPTE TOETS VOOR DE HANDHAAFBAARHEID VAN REGELS		32
BIJLAGE 3 OUDE EN NIEUWE CATEGORIE-INDELING		41
BIJLAGE 4 DOELSTELLING EN DEFINITIE NORMCONFORM GEDRAG		42
BIJLAGE 5 SCORE PER CRITERIUM		43

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1 Achtergrond

In de afgelopen jaren zijn de ontwikkelingen op het terrein van handhaving enorm snel gegaan. In bestuurlijk Nederland heeft handhaving veel aandacht gekregen door onder andere de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, het parkeerdek van Van der Valk in Tiel en zeer recentelijk de balkonproblemen in Maastricht. Al deze tragische gebeurtenissen hebben het besef doen ontstaan dat de overheid voldoende aandacht dient te schenken aan een adequate handhaving van de gestelde wet- en regelgeving.

Het startpunt van de grote politiek-bestuurlijke aandacht voor de handhaving is de kabinetsnota 'Gedogen in Nederland' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25085). Daarnaast heeft het kabinet, na de rampen in Enschede en Volendam, de stuurgroep 'Handhaven op niveau' in het leven geroepen. Deze stuurgroep heeft bij het ministerie van Justitie geleid tot het opstellen van het actieprogramma 'Handhaven op niveau'.

Tevens heeft het kabinet in de nota 'Met recht verantwoordelijk' (april 2001, kamerstukken 27664, nr.2) de thematiek beschreven met betrekking tot een kritische reflectie op het toezicht en het handhavingsbeleid in Nederland.

Het ministerie van VROM heeft in 2002 in samenwerking met de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de waterschappen (UvW), het project 'Professionalisering van de milieuhandhaving' gestart. Dit project is gericht op een kwaliteitsverbetering van het proces van milieuhandhaving in brede zin. Als onderdeel van dit project is een set kwaliteitscriteria vastgesteld waaraan alle gemeenten, milieudiensten, waterschappen, provincies, VROM-inspectie en Rijkswaterstaat op 1 januari 2005 dienen te voldoen. Een gedeelte van de daarin genoemde verbeterpunten worden in dit uitvoeringsprogramma uitgewerkt. In paragraaf 1.4 zijn de kwaliteitscriteria beschreven waaraan met de bestuurlijke vaststelling en uitvoering van dit handhavingsuitvoeringsprogramma wordt voldaan.

In dit programma zijn dié onderwerpen opgenomen die niet jaarlijks bijgesteld (moeten) worden. Het jaarprogramma, gebaseerd op de uitgangspunten van dit meerjarenprogramma, wordt jaarlijks vastgesteld en is een apart programma.

1.2 Doel en afbakening

Het gemeentebestuur van Voerendaal beoogt met het opstellen van het handhavingsuitvoeringsprogramma inzicht te geven in wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de milieuhandhavingsactiviteiten. In dit programma geeft de gemeente Voerendaal aan welke taken de gemeente heeft op het gebied van milieuhandhaving, welke prioriteiten binnen die taken gesteld worden, de doelstellingen die de gemeente nastreeft en de wijze waarop getracht wordt die te verwezenlijken.

Het stellen van prioriteiten is nodig omdat de schaarse capaciteit in combinatie met de grootte van de handhavingstaakstelling, de gemeente verplicht om keuzes te maken: waarop wordt actief en systematisch toezicht gehouden en waarop alleen in geval van klachten of incidenten.

De beschikbare capaciteit moet zo verstandig mogelijk worden ingezet, zodat overtredingen op de meest essentiële zaken worden voorkomen dan wel worden aangepakt. Handhaven is dus keuzes maken. In dit programma kunt u lezen welke keuzes het gemeentebestuur van de gemeente Voerendaal heeft gemaakt.

Door het hebben van een handhavingsuitvoeringsprogramma wordt voldaan aan kwaliteitscriterium 3.1 van de professionalisering van de milieuhandhaving. Dit criterium hangt sterk samen met een aantal andere criteria. Ook aan deze andere criteria wordt met de vaststelling en uitvoering van dit programma voldaan. Het betreft (zie voor een nadere omschrijving hoofdstuk 1.4):

- 1.1 Probleemanalyse
- 1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen
- 1.3 Borging personele en financiële middelen
- 2.5 Interne en externe afstemming
- 3.2 Omvang van de handhavingscapaciteit
- 4.2 Monitoring.

Het handhavingsuitvoeringsprogramma heeft betrekking op de handhaving op het gebied van milieuwet- en regelgeving. Het betreft enerzijds inrichtinggebonden taken (reguliere en ad hoc controles van bedrijven) en anderzijds niet-inrichtinggebonden taken (bijv. controles in het kader van het Bouwstoffenbesluit of controles in het buitengebied).

Het begrip handhaving wordt in dit programma in ruime zin uitgelegd. Het betreft dan elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels door anderen en de eigen gemeentelijke organisatie te bevorderen. Dat wil zeggen dat het gaat om het gehele traject van preventie en repressie tot en met sanctie. Daarnaast worden bovendien instrumenten ingezet die flankerend aan het handhaven kunnen leiden tot het bereiken van de doelstellingen zoals in dit programma gesteld worden. Het betreft dan bijvoorbeeld communicatie, voorlichting en publiciteit.

1.3 Uitgangspunten

De gemeente Voerendaal hanteert ten aanzien van de handhaving de volgende uitgangspunten:

- Wettelijke taken worden uitgevoerd;
- Het gemeentebestuur stelt voldoende middelen ter beschikking om het ambitieniveau zoals dat in dit handhavingsuitvoeringsprogramma is verwoord, te kunnen bereiken;
- De beschikbaar gestelde middelen worden zo efficiënt en zo effectief mogelijk ingezet;
- De Limburgse sanctie- en gedoogstrategie wordt gehanteerd;

1.4 Kwaliteitscriteria

Met de vaststelling van onderhavig handhavingsuitvoeringsprogramma en de daadwerkelijke uitvoering daarvan, wordt voldaan aan de volgende kwaliteitscriteria:

 criterium 1.1 Probleemanalyse
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een analyse van de milieuproblemen, de effecten van niet-naleving en de kansen op niet-naleving, teneinde sturing te kunnen geven aan haar handhavingsinspanningen.
 criterium 1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een prioriteitenstelling van de handhavingstaak, die is uitgewerkt in een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld en in een vastlegging van concrete, meetbare handhavingsdoelen.
 criterium 1.3 Borging personele en financiële middelen
De handhavingsorganisatie zorgt voor afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingsdoelen en inzet van de personele en financiële middelen en zorgt voor borging hiervan.
 criterium 2.1 Nalevingsstrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een nalevingsstrategie waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.
 criterium 2.5 Interne en externe afstemming
De handhavingsorganisatie zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar handhavingstaken voor interne en externe afstemming
 criterium 3.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een handhavings(uitvoerings)programma dat vertaald is naar de interne organisatie.
 criterium 3.2 Omvang van de handhavingscapaciteit
De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende personele capaciteit en/of financiële middelen voor het inhuren van capaciteit voor de uitvoering van de handhavingstaken.
 criterium 4.2 Monitoring
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van monitoring van het handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de resultaten beschreven van de uitgevoerde probleemanalyse. De probleemanalyse bestaat uit twee delen. Op de eerste plaats het omgevingsprofiel: een typering van de gemeente en van de bedrijvigheid in de gemeente, een overzicht van de handhavings-taken en een beschrijving van de milieuproblemen. Ten tweede de zogenaamde risicobepaling waarin wordt aangegeven welke risico's samenhangen met de inrichtinggebonden en niet-inrichtinggebonden milieuhandhavingstaken.

Een aantal regels in enkele tabellen in dit hoofdstuk zijn gearceerd. Dat heeft te maken met de prioriteiten welke in hoofdstuk 4 aan de orde komen.

In hoofdstuk 3 wordt beschreven op welke wijze tot nu toe bepaald werd hoeveel capaciteit nodig is voor de uitvoering van de milieuhandhavingstaken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een berekening van de benodigde capaciteit volgens deze oude werkwijze.

In hoofdstuk 4 zijn de milieuhandhavingstaken ingedeeld naar mate van prioriteit die eraan toe wordt gekend. Het betreft een driedeling: hoog, gemiddeld en laag. De indeling van de voorgaande jaren (AmvB's, branche en individueel inrichtingenniveau) is verlaten. Eind 2006 zijn alle inrichtingen individueel bekeken en zijn de prioriteiten gesteld. Daarnaast wordt aangegeven op welke wijze de

taken worden aangepakt in 2007. Hier wordt een koppeling gelegd met de nalevingsstrategie (criterium 2.1).

In hoofdstuk 5 worden de doelstellingen beschreven die wordt nagestreefd met de milieu-handhaving. Hierbij is een onderscheid gemaakt in drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. De eerste twee zijn opgenomen in dit programma. Het operationele niveau is onderdeel van het handhavingsuitvoeringsprogramma 2007.

Het totale aantal inrichtingen is verwoord in hoofdstuk 6. Bij de inrichtingen zijn de aantallen en kengetallen opgenomen. Het totaal is de werkvoorraad.

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de wijze waarop de voortgang en de resultaten van de uitvoering van het handhavingsuitvoeringsprogramma gemonitord worden. Enerzijds wordt de monitoringsystematiek beschreven, anderzijds wordt aangegeven welke indicatoren worden gebruikt voor de monitoring. Deze indicatoren sluiten aan bij de in hoofdstuk 5 beschreven doelstellingen. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk aangegeven hoe over de monitoring gerapporteerd wordt.

Hoofdstuk 8 geeft aan hoe met behulp van communicatie de bekendheid met het handhavings-beleid vergroot kan worden. Doelgroepen zijn andere afdelingen binnen de gemeente, burgers, bedrijven en andere handhavingsinstanties.

Tot slot wordt in hoofdstuk 9 aangegeven op welke wijze wordt samengewerkt in het kader van de milieuhandhaving.

In bijlage 1 zijn alle inrichtingen in de gemeente Voerendaal opgenomen. Rekening houdend met de probleemanalyse uit hoofdstuk 2 en de meest recente controledatum is de prioriteit per individuele inrichting vastgesteld voor de komende tien jaren. Per jaar wordt de lijst - aangevuld met de overige milieutaken - verwerkt tot een jaarprogramma.

HOOFDSTUK 2. PROBLEEMANALYSE

2.1 Toelichting

Het opstellen van een probleemanalyse is een van de verplichte kwaliteitscriteria voor de professionalisering van de milieuhandhaving. De probleemanalyse is het beginpunt van een adequaat handhavingproces. De probleemanalyse geeft inzicht in de milieuproblemen, de effecten van niet-naleving van regels en de kansen op niet-naleving teneinde sturing te kunnen geven aan de handhavinginspanningen van de gemeentelijke organisatie.

Met behulp van de probleemanalyse worden twee doelen nagestreefd:

1. Verhogen van de effectiviteit van de handhaving.
2. Verbeteren van de efficiency bij de inzet van middelen en mensen.

De analyse dient betrekking te hebben op:

- Alle inrichtinggebonden en niet-inrichtinggebonden taken en objecten;
- Alle (taakgebonden) milieuproblemen;
- De mogelijke effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;
- De kansen op overtredingen.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de uitgevoerde probleemanalyse beschreven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in:

- Omgevingsprofiel (paragraaf 2.2)
- Risicobepaling (paragraaf 2.3)

In het omgevingsprofiel komen aan de orde: een algemene typering van de gemeente, een overzicht van alle handhavingstaken milieu, een typering van de bedrijvigheid en een beschrijving van de milieuhandhavingproblemen.

De risicobepaling bestaat enerzijds uit een analyse van de effecten van (potentiële) overtredingen en anderzijds de kans op overtredingen, oftewel de kans op het niet-naleven van wet- en regelgeving. Door effect en kans met elkaar in verband te brengen, ontstaat inzicht in het risico (risico = effect x kans). Voor de risicobepaling is onderscheid gemaakt in inrichtinggebonden taken en niet-inrichtinggebonden taken.

2.2 Omgevingsprofiel

2.2.1 Algemene typering

In de gemeente Voerendaal wonen thans iets minder dan 13.000 inwoners. Er is sprake van een daling met enkele tientallen per jaar. De bevolkingsopbouw heeft de volgende kenmerken:

- < 20 jaar ± 3.000
- 20 – 64 jaar ± 8.000
- > 64 jaar ± 2.000

Het aantal inwoners neemt heel langzaam af.

De gemeente Voerendaal omvat de vijf grotere kernen Voerendaal, Klimmen, Ransdaal, Termaar en Ubachsberg en een aantal kleinere zoals Colmont, Craubeek, Fromberg, Terveurt, Winthagen, Retersbeek, Weustenrade, Mingersborg en Kruishoeve. Binnen de gemeente ligt het bedrijventerrein "Lindelauffer Gewande". Dit terrein is bestemd voor lokale bedrijven.

Het grondgebied binnen de gemeente kent een gevarieerde ruimtelijke opbouw door aanwezigheid van structuurbepalende elementen als dalen, hellingen en plateaus. Het buitengebied is overwegend in agrarisch gebruik, waarbij gemengde bedrijven het grootste contingent vormen. De ligging van bedrijven in of nabij woongebieden vormt een knelpunt zowel naar de bedrijven zelf als naar het

gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid. Een bijkomend probleem voor de instandhouding van specifieke gebiedskenmerken en de agrarische functie van het buitengebied vormt het optreden van erosie. Vrijwel het hele buitengebied van de gemeente is van belang voor de winning van drinkwater en bijgevolg aangewezen als freatisch grondwaterbeschermingsgebied. Ten zuiden van de zogenoemde "Kunraderbreuk" ontbreken afscherpende kleilagen waardoor uitspoeling van gebruikte meststoffen en bestrijdingsmiddelen de kwaliteit van het te winnen grondwater bedreigt.

De gemeente maakt deel uit van de regio Parkstad Limburg. Binnen de regio vormen Brunssum, Heerlen, Kerkrade en Landgraaf het stedelijk gebied. Dit centrum wordt omzoomd door de meer landelijke gemeente Voerendaal samen met de andere landelijke gemeenten Nuth, Onderbanken en Simpelveld. De landelijke gemeenten vormen een buffer ten opzichte van het stedelijke gebied Geleen/Sittard.

De Parkstad Limburg-gemeenten hebben gezamenlijk een regioprofiel opgesteld. Hierin wordt een (grof) profiel van de regio gepresenteerd met als hoofdthema's "ruimte voor duurzame economische ontwikkeling" en "duurzaam en groen". In het profiel wordt voorts aangegeven in welke richting de regio zich de komende jaren wil gaan ontwikkelen, op welke wijze dit zal gaan gebeuren en welke projecten hiervoor worden ingezet.

Het bestemmingsplan buitengebied is in april 1996 vastgesteld. Dit bestemmingsplan heeft als voorbeeld gediend in het kader van gebiedsgericht ROM-beleid. Landschapanalyses zijn vertaald naar een visie op de inrichting van het buitengebied, waarbij onderzoek en analyse zo breed mogelijk zijn opgezet.

In het kader van het contourenbeleid zijn de locaties voor potentiële inbreiding vastgesteld. Binnen de kleine kernen is inbreiding op maagdelijke grond niet toegestaan.

Met betrekking tot (mogelijke) verkeershinder heeft de gemeente te maken met twee autosnelwegen; de A79, welke de gemeente doorsnijdt van oost naar west en de A76 gelegen langs de oostelijke gemeentegrens met Heerlen. Tevens wordt de gemeente doorsneden door twee regionale verkeerswegen (een noord-zuid en een oost-west verbinding).

2.2.2 Overzicht handhavingstaken milieu

Ten aanzien van de milieuhandhaving gaat het in de gemeente Voerendaal om de volgende taken:

Inrichtinggebonden taken:

- Wet milieubeheer en bijbehorende besluiten: controleren van inrichtingen (vergunningplichtige en meldingsplichtige (AmvB-)bedrijven).

Niet-inrichtinggebonden taken:

- Bouwstoffenbesluit: controleren gebruik van bouwstoffen bij grond-, weg- en water- en bouwwerken;
- Buitengebied: controles in het buitengebied van de gemeente, bijvoorbeeld t.a.v. illegale bouw, stoken in de open lucht, afvaldumping en aantasting landschapselementen;
- Wet bodembescherming en bijbehorende besluiten: toezicht op kleine saneringen en zorgplicht (m.n. bij incidenten);
- Milieuaspecten APV: controle illegale stort, verbranden afval, achtergelaten autowrakken, geluidoverlast, milieu-aspecten van evenementen, gevelreiniging;
- Asbestverwijderingsbesluit: controle op afvoer asbest bij sanering;
- Milieuaspecten Bouwbesluit en Bouwverordening: controle gescheiden inzameling en hinder bouwwerkzaamheden;
- Afvalstoffenverordening: controle op het aanbieden van afvalstoffen;

2.2.3 Typering bedrijvigheid

Per handhavingstaak wordt hieronder de bedrijvigheid binnen de gemeente getypeerd.

Wet milieubeheer

Het inrichtingenbestand bevat 322 bedrijven die vallen onder de werkingssfeer van de Wet milieubeheer en waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Hiervan zijn 227 bedrijven vergunningplichtig en 69 bedrijven meldingsplichtig. Vijf inrichtingen zijn zowel vergunning- als meldingplichtig en 21 bedrijven zijn potentieel meldingplichtig, d.w.z. dat deze bedrijven nog nooit zijn gecontroleerd en de status niet bekend is..

Daarnaast is er één bedrijf in de gemeente gelegen waarvoor de Provincie bevoegd gezag is.

In de gemeente liggen geen zogenaamde BRZO-bedrijven (Besluit Risico's Zware Ongevallen).

In Voerendaal liggen ook geen AVIV-bedrijven. AVIV-bedrijven hebben activiteiten met of opslagen van chemische stoffen, brandbare stoffen, ammoniak, gassen en/of vuurwerk en veroorzaken daardoor een verhoogd risico.

Bouwstoffenbesluit

Aantal controles: ca. 50 individuele certificaten per jaar

Buitengebied

Het buitengebied van de gemeente beslaat een oppervlakte van ca. 2741 Ha.

In de gemeente Voerendaal bevinden zich 71 agrarische bedrijven, 230 overige bedrijven en 55 voorzieningen gerelateerd aan horeca, recreatie en toerisme.

Wet bodembescherming

Aantal beschikkingen Wbb bedraagt: ca. 1 per twee jaar

Aantal saneringen en kleine incidenten: ca. 2 per jaar

Illegaal storten (zwerfvuil: autobanden, accu's, snoeiafval etc) : ca. 70 per jaar

Illegaal verbranden van afvalstoffen: ca. 3 per jaar

APV

Aantal evenementen: ca. 50 per jaar

Aantal incidenten op openbare weg: ca. 1 per jaar

Aantal gevallen gevelreiniging (samenhang met Wm): gemiddeld 1 per jaar

Aantal autowrakken: 1 á 2 per jaar.

Asbestverwijderingsbesluit

Aantal saneringssituaties: 1 á 2

Bouwbesluit en Bouwverordening

Aantal bouwaanvragen: ca. 200 per jaar

Afvalstoffenverordening

De gemeente Voerendaal hanteert de modelverordening van de VNG

Zonebewaking

Niet van toepassing.

2.2.4 Taakgebonden milieuproblemen

Per jaar worden ongeveer 25 overtredingen geconstateerd, bijv. illegale lozingen, het ontbreken van een voorziening opslag gevaarlijke stoffen, of het in werking zijn met een incomplete vergunning (meestal is er dan nog geen wijzigingsmelding gedaan).

De meest voorkomende overtredingen zijn:

- het ontbreken van de jaarlijkse keuring van brandblussers,
- het niet op orde hebben van een logboek,
- afvalbonnen niet op orde,
- opslag van gevaarlijk afval niet op orde,
- stankoverlast

In de meeste gevallen gaat het om overtredingen van een beperkte omvang. De ernst van de overtredingen varieert sterk. In slechts enkele gevallen gaat het om een ernstige overtreding. De branches waar relatief de meeste overtredingen plaatsvinden zijn:

- Auto- en motorreparatiebedrijven
- Horeca

Daarnaast zijn er 6 notoire aandachtsbedrijven die mede vanwege hun 'milieugedrag' relatief meer aandacht vragen dan andere bedrijven.

De risico's ten aanzien van veiligheid zijn in beeld gebracht op een risicokaart van de provincie Limburg. Alle risicovolle bedrijven zijn op de provinciale risicokaart weergegeven maar wel onvolledig qua grootte van het risico. Het is aan de provincie om deze kaart te actualiseren en aan de gemeente om volledige informatie aan te dragen (voorzover het gemeentelijke bedrijven betreffen). Op de risicokaart staan tevens de bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

2.3 Risicobepaling

2.3.1 Toelichting

Voor de risicobepaling is gebruik gemaakt van de format probleemanalyse van NovioConsult. In deze format wordt voor de risicobepaling gebruik gemaakt van het volgende - algemeen aanvaarde - uitgangspunt:

$$\text{Risiko} = \text{effect} \times \text{kans}$$

Effect

De volgende criteria zijn gehanteerd om het effect van een (potentiële) overtreding te bepalen:

1. Fysieke veiligheid: letsel, al dan niet dodelijk (Fys)
2. Kwaliteit: teruggang van de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid (Kw)
3. Financieel-economische schade (Fin)
4. Verlies van of schade aan natuurschoon (Nat)
5. Schade aan de (volks)gezondheid (Gez)
6. Schade aan het bestuurlijke imago/stemmenverlies/bestuurlijk belang (Ima)

Zie voor de score bijlage 5.

Deze criteria sluiten aan op:

- de criteria die landelijk door Handhaven op Niveau worden aangehouden;
- de criteria die tijdens een werkbijeenkomst met Limburgse gemeenten zijn benoemd.

Kans

Kans betreft in dit geval de kans op overtredingen oftewel het niet naleven van wet- en regelgeving. Voor het schatten van de kans dat overtredingen zich voordoen, is landelijk de zoge-naamde Tafel van Elf opgesteld (zie bijlage 3). Het is niet de bedoeling alle taken op alle elf elementen te scoren, maar een score te geven op het onderwerp 'kans op overtreding' met de elf elementen in het achterhoofd. Bij de analyse is rekening gehouden met:

- gebiedseffect;
- individueel inrichtingenniveau;
- naleefgedrag doelgroepen;
- overheidsprestatie.

2.3.2 Inrichtinggebonden taken

Ten behoeve van de risicobepaling van de inrichtingen zijn de volgende stappen gezet¹:

Stap 2	Brancheniveau (basisanalyse)
Stap 2a	Weging AmvB's (basisanalyse)
Stap 2b	Invoeren branches (basisanalyse)
Stap 2c	Branche score op kernvoorschrift (basisanalyse)
Stap 3	Individueel inrichtingenniveau (verdieping/facultatief)

Hierna worden de resultaten van de stappen 2 t/m 3 beschreven.

Stap 2. Brancheniveau

In deze stap vindt allereerst een analyse plaats op AmvB-niveau.

Stap 2a Weging AmvB's

In deze stap wordt op AmvB-niveau het risico bepaald volgens de formule: "risico = negatief effect x kans op niet-naleving". Per AmvB zijn de zes hiervoor reeds genoemde criteria voor negatief effect gescoord en is bepaald wat de kans op niet-naleving is. Het scoren is gebeurd op basis van de lokale omstandigheden en ervaringen wat betreft de inrichtingen die onder de AmvB vallen. De kans op niet-naleving is bepaald door te scoren met in het achterhoofd de Tafel van Elf. (2 medewerkers hebben individueel een score gemaakt en deze vergeleken, vervolgens is in overleg de definitieve score bepaald).

¹ Stap 1 is bewust overgeslagen. In stap 1 van de format van NovioConsult kan met behulp van de zogenaamde categorie-indeling en kengetallen de werkdruk worden berekend. Dit dient echter géén onderdeel te vormen van de risico-analyse! In de risico-analyse moeten op objectieve wijze de risico's in beeld worden gebracht, onafhankelijk van de beschikbare capaciteit. Stap 1 is hier overgeslagen, maar wel gebruikt voor de benodigde capaciteit in de hoofdstukken 3, 5 en 6.

Hierna is de rangorde van de AmvB's voor wat betreft risico's weergegeven:

	AMvB	Fys	Kw	Fin	Nat	Gez	Ima	Kans op niet-naleven	Score
Prio hoog	Besluit opslag- en transportbedrijven	2	2	4	1	3	2	4	9,3
	Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen	2	2	3	1	3	2	4	8,7
	Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen	2	4	3	1	2	4	3	8,0
	Besluit LPG-tankstations	4	4	4	1	4	4	2	7,0
Prio gemiddeld	Besluit melkrundveehouderijen	2	1	4	3	1	2	3	6,5
	Besluit tankstations	3	3	3	1	3	4	2	5,7
	Besluit akkerbouwbedrijven	2	1	2	3	1	2	3	5,5
	Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven	3	2	2	1	1	1	3	5,0
Prio laag	Besluit bouw- en houtbedrijven	1	2	2	1	1	1	3	4,0
	Besluit mestbassins	1	1	1	3	1	2	2	3,0
	Besluit woon- en verblijfsgebouwen	1	2	2	0	1	3	2	3,0
	Besluit voorzieningen en installaties	1	1	1	1	1	1	2	2,0
	Besluit tandartspraktijken	0	1	1	1	1	1	2	1,7
	Besluit textielreinigingsbedrijven	0	0	0	0	0	0	1	0,0
	Vuurwerkbesluit	0	0	0	0	0	0	3	0,0
	Besluit glastuinbouw	0	0	0	0	0	0	1	0,0

Tabel 1

Stap 2b Invoeren branches

Van de AmvB's is vervolgens een aantal in de gemeente veel voorkomende branches geselecteerd voor een nadere analyse. Vervolgens is nagegaan in hoeverre de vergunningplichtige inrichtingen onder deze branches vallen. Gebleken is dat een aantal vergunningplichtige inrichtingen niet onder deze branches vallen. Om deze inrichtingen toch mee te nemen in de analyse zijn daarnaast nog een aantal branches geselecteerd uit een bij de risicoanalyse opgenomen lijst van SBI-codes.

De volgende branches zijn geselecteerd:

	Branche	Negatieve aspecten	Aantal kern voorschriften	Risico score
Prio hoog	Auto- en motorreparatiebedrijven	114	5	380
Prio gemiddeld	Horeca	76	4	260
	Zwembaden en badhuizen	76	3	246
	Benzinetankstations	80	4	228
	Bedrijven voor uitlaat- en bandenservice	58	3	188
	Bouwbedrijven	58	3	188
	Brood- en banketbakkerijen	50	3	172
	Intensieve veeteelt	46	3	152
Prio laag	Auto test- en keuringsstations	46	3	136

Tabel 2 Afgebeeld zijn de 10 hoogste scores. Voor de totale tabel zie bijlage 1.

Stap 2c Branche scores op kernvoorschrift

In deze stap worden de geselecteerde branches nader geanalyseerd door het bepalen van het risico per kernvoorschrift. Per branche zijn een of meer kernvoorschriften geselecteerd die van toepassing zijn. Het risico per kernvoorschrift is vervolgens bepaald door een reeds toegekend negatief effect per kernvoorschrift te vermenigvuldigen met de ingeschatte kans op niet-naleving van dit voorschrift binnen die branche. Hierbij is wederom gebruik gemaakt van de Tafel van Elf (zie bijlage 3).

Het resultaat is een rangorde van branches en daarbinnen een gewogen risico-overzicht van kernvoorschriften. E.e.a. is in de volgende tabel weergegeven. Het is nu mogelijk beargumenteerd branches te selecteren die met behulp van aspectcontroles worden aangepakt.

	Branche	Kernvoorschrift	Negatieve aspecten	Kans op niet-naleving	Risico score
Prio hoog	Auto- en motorreparatiebedrijven	Opslag en gebruik gevaarlijke (afval)stoffen	32	3	96
		Opslag en gebruik gasen in flessen en tanks	30	3	90
		Grootte en onderhoud van afscheiders	22	4	88
		Vloeistofdichte voorzieningen	16	4	64
		Registratie van afvalstoffen	14	3	42
		Totaal	114		380
	LPG-tankstations	Instructie/deskundigheid personeel	32	3	96
		Grootte en onderhoud van afscheiders	22	3	66
		Opslag en gebruik gasen in flessen en tanks	30	2	60
		Registratie van afvalstoffen	14	3	42
		Keuring inspecties van tanks en leidingen	6	2	12
		Totaal	104		276
Prio gemiddeld	Horeca	Opslag en gebruik gasen in flessen en tanks	30	3	90
		Grootte en onderhoud van afscheiders	22	4	88
		Geluid van werkzaamheden en technische installaties	14	3	42
		Geluid horeca	10	4	40
		Totaal	76		260
	Zwembaden en badhuizen	Opslag en gebruik gevaarlijke (afval)stoffen	32	4	128
		Opslag en gebruik gasen in flessen en tanks	30	3	90
		Geur	14	2	28
		Totaal	76		246

Prio gemiddeld	Benzinetankstations	Instructie/deskundigheid personeel	32	3	96
		Grootte en onderhoud van afscheiders	22	3	66
		Registratie van afvalstoffen	14	3	42
		Periodieke onderzoeken en nulonderzoek	12	2	24
		Totaal	80		228
	Bedrijven voor uitlaat- en bandenservice (snelservice)	Opslag en gebruik gassen in flessen en tanks	30	3	90
		Geluid van werkzaamheden en technische installaties	14	4	56
		Registratie van afvalstoffen	14	3	42
		Totaal	58		188
	Bouwbedrijven	Opslag en gebruik gassen in flessen en tanks	30	3	90
		Geluid van werkzaamheden en technische installaties	14	4	56
		Registratie van afvalstoffen	14	3	42
		Totaal	58		188
	Brood- en banketbak-kerijen waarvan het gezamenlijk bakoppervlak niet groter dan 20 m²	Grootte en onderhoud van afscheiders	22	4	88
		Geur	14	3	42
		Geluid van werkzaamheden en technische installaties	14	3	42
		Totaal	50		172
	Intensieve veeteelt	Geur	14	4	56
		Afvalstoffen	16	3	48
	Normvoorschriften	16	3	48	
	Totaal	46		152	
Prio laag	Auto test- en keuringsstations	Geluid van werkzaamheden en technische installaties	14	4	56
		Normvoorschriften	16	3	48
		Vloeistofdichte voorzieningen	16	2	32
		Totaal	46		136

Tabel 3 Afgebeeld zijn de 10 hoogste scores. Voor de totale tabel zie bijlage 2.

Stap 3 Individueel-inrichtingenniveau

De laatste en meest specifieke risicobepaling binnen het inrichtinggebonden gedeelte is die op individueel bedrijfsniveau. In deze stap wordt gekeken naar het risico per inrichting op kernvoorschriften en naar de rangorde van de risico's van de geselecteerde inrichtingen ten opzichte van elkaar. Deze stap bestaat uit twee delen.

Stap 3a Invoeren inrichtingen

In deze stap zijn alle inrichtingen opgenomen.

Stap 3b Detailgegevens inrichtingen

Hier vindt de risicobepaling per bedrijf plaats. Evenals bij de branches wordt hier per geselecteerde inrichting gekeken naar de meest relevante kernvoorschriften van de vergunning of melding Wm. Alle kernvoorschriften hebben een standaardweging meegekregen voor het negatieve effect. Vervolgens wordt aan de betreffende inrichting de omgeving toegevoegd waarin deze zich bevindt. Gekozen kan worden uit vijf standaardtyperingen:

- wonen,
- werken,
- centra,
- agrarisch en
- natuur.

De ligging van een bedrijf bepaalt mede de mate van risico voor de omgeving. Daarom wordt er aan die omgeving een zogenaamd "gebiedsafhankelijk effect" toegekend.

Daarna is per inrichting het naleefgedrag aangegeven (subjectief door te kiezen uit de scores in een rolmenu)

De individuele inrichtingen zijn vervolgens door drie medewerkers, rekening houdend met de in dit hoofdstuk beschreven puntenscores, in volgorde van prioriteit gezet. Zie hoofdstuk 4. Het resultaat is weergegeven in bijlage 1.

Niet-inrichtinggebonden taken

Ten behoeve van de risicobepaling van de niet-inrichtinggebonden taken zijn de volgende stappen gezet:

- Stap 1. Taken selecteren (basisanalyse)
- Stap 2. Risico en omgevingskenmerken per taak bepalen (basisanalyse)
- Stap 2a Risico geselecteerde taken bepalen (basisanalyse)

Hierna worden de resultaten van de verschillende stappen beschreven.

Stap 1 Taken selecteren

De taken zijn geselecteerd aan de hand van een door SEPH geleverde lijst. De lijst is door twee personen van de afdeling V&H opgesteld.

In onderstaande tabel zijn de geselecteerde en niet-geselecteerde taken opgenomen.

Geselecteerde taken	Reden selectie
Verplicht bodemonderzoek bouwvergunning, sloopvergunning/-melding, rioolaansluiting/-onderhoud. Controle op naleving	Negatief effect kan groot zijn
Bouwstoffenbesluit	Negatief effect kan groot zijn
Verontreinigd oppervlaktewater/olieverontreiniging	Onbekend risico
Bouwstoffenbesluit secundaire grondstoffen. Controle op naleving	Negatief effect kan groot zijn
Bouwen zonder vergunning	Kan gevaar voor bezoekers/bewoners opleveren
Geuroverlast	Klachten
Rampenplan	Negatief effect kan groot zijn
Controle Asbestverwerkingsbesluit. Saneren asbestwegen	Negatief effect kan groot zijn
Voldoen aan voorwaarden gebruik bestrijdingsmiddelen	Onbekend risico
Grondverzet (grond afgraven en verplaatsen)	Negatief effect kan groot zijn
Controle voorwaarden sloopvergunningen/slopen zonder vergunning	Negatief effect kan groot zijn
Naleven verbod en ontheffing verbod vervoer gevaarlijke stoffen	Onbekend risico
Milieugevaarlijke stoffen particulieren	Onbekend risico
Evenementen	I.v.m. overlast
Dumping gevaarlijk afval	Onbekend risico
Meststoffen buiten inrichtingen. Controle op naleving	Negatief effect kan groot zijn
Zonering bedrijvenlocaties/ terreinen	Negatief effect kan groot zijn
Niet geselecteerde taken	Reactie bij klachten c.q. meldingen
Controle op naleving eis tot luchtverontreinigingonderzoek	
Luchtverontreiniging particulieren	
Stortbesluit. Controle op naleving	
Internationale afvalstoffenregeling	
Grondwater (kwaliteit, kwantiteit)	
Controle nakomen vergunningen inzamelen huishoudelijk afval	
Controle voldoen voorwaarde afvalwaterlozingen en zonodig optreden. Stedelijk afvalwater particulieren/gemeentelijk rioleringsplan	
Lozingsbesluit afvalwater op de bodem, niet-inrichtingen. Controle op naleving	
Sanering verontreiniging niet- inrichtingen. Controle op naleving	
Spoorwegen, luchtvaart, wegen: Inspecteren en optreden bij geluidhinder	
Bezigen vuurwerk, vuurwerk afsteken, opslag en vervoer illegaal vuurwerk	

Toezicht openbare buitenruimte en laten opruimen van vervuilingen (zwerfafval, wrakken, dumping afval, etc.)	
Energie	
Ammoniak emissies, naleven voorwaarden mestproductie	
Ontheffing beperking verkeer in natuurgebieden	
Ontheffing vuur stoken	
Opsporen en zonodig optreden bij dierziekten/ controleren en voldoen aan maatregelen/ controleren en voldoen aan kennisgeving en zonodig optreden	
Beregening, grondwateronttrekking	
Locatiebeleid, (A, B, C)	
Sluitingsuur horeca en winkelbedrijven	
Ontheffing geluidshinder	
Geluidswagen gebruiken	
Niet geselecteerde taken	Reden geen selectie
Vergunning afleveren vuurwerk. Milieutoezicht ontheffing	Geen verkoop vuurwerk in Voerendaal
BOOT controle op naleving en sanering	Project is afgerond

Tabel 4

Stap 2 Risico en omgevingskenmerken per taak bepalen

In deze stap wordt per onderdeel het risico en de omgevingskenmerken per taak bepaald.

Stap 2a Risico geselecteerde taken bepalen (basisanalyse)

Per geselecteerde taak wordt in deze stap het risico bepaald door het negatieve effect in te schatten en een score op de kans te geven.

In tabel 6 zijn de resultaten weergegeven.

	Niet-inrichting gebonden taken	Totale score negatieve effecten	Kans op niet-naleving	Risicoscore
Prio hoog	Controle Asbestverwerkingsbesluit/Saneren asbestwegen	16	3	8,0
	Naleven verbod en ontheffing verbod vervoer gevaarlijke stoffen	20	2	6,7
	Dumping gevaarlijk afval	12	3	6,0
Prio gemiddeld	Bouwen zonder vergunning	15	2	5,0
	Milieugevaarlijke stoffen particulieren	7	4	4,7
	Verontreinigd oppervlaktewater/olieverontreiniging	14	2	4,7
	Controle voorwaarden sloopvergunningen/slopen zonder vergunning	13	2	4,3
	Geuroverlast	8	3	4,0
	Rampenplan	24	1	4,0
	Meststoffen buiten inrichtingen. Controle op naleving	8	3	4,0
	Evenementen	12	2	4,0
	Bouwstoffenbesluit	11	2	3,7
	Bouwstoffenbesluit secundaire grondstoffen. Controle op naleving	11	2	3,7
	Prio laag	Grondverzet (grond afgraven en verplaatsen)	8	2
Verplicht bodemonderzoek bouwvergunning, sloopvergunning/-melding, rioolaansluiting/-onderhoud. Controle op naleving		8	2	2,7
Voldoen aan voorwaarden gebruik bestrijdingsmiddelen		6	2	2,0
Zonering bedrijvenlocaties/ terreinen		6	1	1,0

Tabel 5

HOOFDSTUK 3. AANPAK TOT OP HEDEN

3.1 Inrichtinggebonden taken

De laatste vijftien jaar zijn er door het ministerie van VROM diverse (subsidie)regelingen ingesteld om de vergunningverlening en de handhaving op milieugebied op een adequaat niveau te brengen. In dit verband is vastgelegd welke typen en soorten bedrijven gecontroleerd en bezocht dienen te worden. Het uitgangspunt bij het opstellen van het handhavingsbeleid was de zogenaamde categorie-indeling, waarbij de milieuhygiënische “zwaarte” van het bedrijf bepalend is voor de bezoekfrequentie. Door het ministerie werd aangegeven hoe vaak een bepaalde categorie bezocht diende te worden en hoeveel uren daarmee gemoeid zijn. Op basis hiervan werd bepaald hoeveel capaciteit nodig was voor de uitvoering van het programmatisch toezicht op inrichtingen, de vergunningverlening en het verwerken van meldingen.

3.2 Niet-inrichtinggebonden taken

Per jaar wordt gerekend met 100 uur handhaving voor niet-inrichtinggebonden taken.

3.3 Ad hoc toezicht

Voor ad hoc toezicht (reageren op klachten, incidenten, ongevallen en meldingen van ongewone voorvallen) worden jaarlijks 244 uren gepland.

3.4 Benodigde versus beschikbare capaciteit t.b.v. milieuhandhaving

Volgens de risico-analyse uit 2005 zijn voor milieuhandhaving jaarlijks 2112 uren noodzakelijk. In de begroting zijn hiervoor 1 FTE en € 40.000,-- opgenomen.

Om de capaciteit zo effectief mogelijk te kunnen inzetten worden op basis van de probleemanalyse prioriteiten gesteld. Vervolgens moet op basis van de nalevingsstrategie worden bepaald welke toezichtvormen en overige instrumenten moeten worden ingezet. E.e.a. resulteert in een nieuwe aanpak, waarbij met de beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk wordt gehandhaafd. Zie hoofdstuk 4 voor een beschrijving van de prioriteiten en de nieuwe aanpak. Het verschil tussen deze nieuwe aanpak en het adequate niveau zoals dat voorheen op basis van de VOGM werd bepaald, kan gedefinieerd worden als het zogenaamde restrisico.

Het bestuur van de gemeente Voerendaal is zich hiervan bewust en accepteert dit restrisico.

HOOFDSTUK 4. PRIORITEITEN

4.1 Toelichting

De prioriteitenstelling is gebaseerd op de resultaten van de probleemanalyse en de maximaal ter beschikking staande capaciteit. Hierbij is een indeling gemaakt in hoge, gemiddelde en lage prioriteit. Vervolgens is met behulp van de nalevingsstrategie bepaald op welke wijze de verschillende taken zullen worden aangepakt. Het resultaat is weergegeven in paragraaf 4.2.

De risicoscores zijn in drie gelijke delen verdeeld. Uit de risicoanalyse blijkt dat de hoogste score die een AMvB scoort 9,3 is (zie tabel 1). De laagste score is 1,7. Het verschil (7,6) is vervolgens door drie gedeeld (2,5) waardoor de volgende driedeling is ontstaan:

Scores 1,7 t/m 4,2: laag

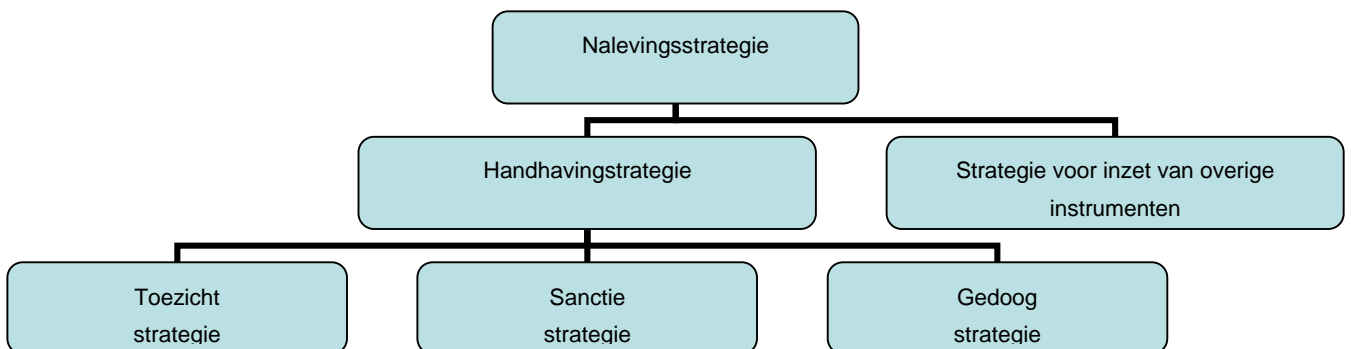
Scores 4,3 t/m 6,8: gemiddeld

Scores 6,9 t/m 9,3: hoog

Op dezelfde wijze is dit gedaan voor de branches, individuele inrichtingen en niet-inrichtinggebonden taken. In de tabellen zijn de prioriteiten in de eerste kolom aangegeven.

In bijlage 1 is het resultaat van de individuele inrichting weergegeven. Hierbij is rekening gehouden met alle hiervoor aangegeven stappen en zijn de ervaringen van de afgelopen jaren verwerkt. Allereerst is op grond van de risicoanalyse een indeling gemaakt voor een controlefrequentie. Vervolgens is bekeken of het “iets meer of iets minder mag zijn”. Met name het naleefgedrag heeft hierbij een grote rol gespeeld. In tegenstelling tot het tot nu toe gehanteerde uitgangspunt (controlefrequentie afhankelijk van de categorie) vindt controle vanaf 2007 plaats vanuit individueel bepaalde frequentie. Dit kan betekenen dat een veehouderij met goed naleefgedrag éénmaal per vijf jaar wordt gecontroleerd en een veehouderij met slecht naleefgedrag jaarlijks. De pompstations worden i.p.v. éénmaal per tien jaar éénmaal per twintig jaar gecontroleerd in verband met de afwezigheid van risico's.

In paragraaf 4.2 is het resultaat weergegeven van de koppeling die is gelegd tussen de niet-inrichtinggebonden taken en de nalevingsstrategie. Hierna is voor de duidelijkheid weergegeven uit welke elementen de nalevingsstrategie bestaat.



Per taak is aangegeven wat de omvang is, welke toezichtvormen worden gehanteerd en welke overige instrumenten, niet zijnde handhaving worden ingezet. De overige onderdelen uit de nalevingsstrategie betreffen de sanctiestrategie en de gedooagstrategie. De gemeente hanteert in gevallen waarop dit van toepassing is de “Gezamenlijke sanctie- en gedooagstrategie Limburg”, zoals vastgesteld in het B-PMO van 13 oktober 2004 en vastgesteld door B&W d.d. 10 januari 2005.

In bijlage 1 zijn de prioriteiten per inrichting vastgelegd voor de komende 14 jaren. Hierbij is rekening gehouden met de AmvB's, branches en de omstandigheden per inrichting.

In 4.2 zijn de niet-inrichtinggebonden taken en het ad-hoc toezicht opgenomen.

4.2 Aanpak prioriteiten

Taak	Handhavingssomvang (gemeente bevoegd gezag)	Toezichtstrategie	Overige instrumenten, niet zijnde handhaving
PRIORITEIT HOOG			
<i>Niet inrichtinggebonden taken</i>			
Controle asbestverwerkingsbesluit/saneren asbestwegen		Controle in alle voorkomende gevallen	
Naleven verbod en ontheffing verbod vervoer gevaarlijke stoffen		Controle in alle voorkomende gevallen	
Dumping gevaarlijk afval		Controle in alle voorkomende gevallen	
<i>Ad hoc toezicht</i>			
Ongevallen/incidenten	Gemiddeld 1 per jaar.	Alle ongevallen/incidenten worden aangepakt zoals aangegeven in de toezichtstrategie	
Ongewone voorvallen	Gemiddeld 4 per jaar.	Alle meldingen van ongewone voorvallen worden behandeld zoals aangegeven in de toezichtstrategie	
Verzoeken tot handhaving	Gemiddeld 5 per jaar	Alle verzoeken tot handhaving worden behandeld zoals aangegeven in de toezichtstrategie	

Tabel 6

Taak	Handhavingsomvang = aantal	Toezicht	Overige instrumenten, niet zijnde handhaving
PRIORITEIT GEMIDDELD			
<i>Niet inrichtinggebonden taken</i>			
Bouwen zonder vergunning		Wordt niet uitgevoerd door milieu handhaver	
Milieugevaarlijke stoffen particulieren		Controle in alle voorkomende gevallen	
Verontreinigd oppervlaktewater/olie- verontreiniging		Controle in alle voorkomende gevallen	
Geuroverlast		Controle in alle voorkomende gevallen	
Rampenplan		Wordt niet uitgevoerd door milieu handhaver	
Meststoffen buiten inrichtingen		Controle in alle voorkomende gevallen	
Evenementen		Wordt niet uitgevoerd door milieu handhaver	
Bouwstoffenbesluit		Wordt niet uitgevoerd door milieu handhaver	
Bouwstoffenbesluit secundaire grondstoffen		Wordt niet uitgevoerd door milieu handhaver	
<i>Ad hoc toezicht</i>			
Klachten	Gemiddeld 40 per jaar	Alle klachten worden behandeld zoals aangegeven in de toezichtstrategie	Telefoonnummer klachtentelefoon op website gemeente en in lokale bladen vermelden

Tabel 7

Taak	Handhavingsomvang = aantal	Toezicht	Overige instrumenten, niet zijnde handhaving
PRIORITEIT LAAG			
<i>Niet inrichtinggebonden taken</i>			
Grondverzet		Controle indien noodzakelijk	
Bodemonderzoek			
Gebruik bestrijdingsmiddelen			
Zonering bedrijvenlocaties/- terreinen			

Tabel 8

HOOFDSTUK 5. DOELSTELLINGEN

5.1 Toelichting

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke doelstellingen we met de handhaving van de milieuwetgeving willen bereiken. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in doelstellingen op drie niveaus:

1. Strategisch/beleidsmatig niveau: wat willen we uiteindelijk met handhaving bereiken?
2. Tactisch/programmatisch niveau: op welke wijze pakken we dat aan? Oftewel: welke instrumenten zetten we in om de strategische doelstellingen te bereiken?
3. Operationeel niveau: welke concrete resultaten willen we met de uitvoering van de handhaving bereiken?

5.2 Strategische/beleidsmatige doelstelling

Wat willen we met handhaving bereiken?

- Het zorgdragen voor een correct naleefgedrag van regelgeving ten behoeve van het realiseren van een duurzame leefomgeving.

Het realiseren van een duurzame leefomgeving door:

- Risico's voor veiligheid en gezondheid veroorzaakt door de bedrijfsvoering van bedrijven en instellingen zoveel mogelijk te voorkomen en waar dat niet (geheel) mogelijk is, op een verantwoord niveau te beheersen.
- Kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren door het voorkomen en beperken van gevaar, schade en hinder met betrekking tot geluid, stank, bodem, afval, energie, toepassen grondstoffen, afvalwater en externe veiligheid.

5.3 Tactische/programmatische doelstellingen

Hoe pakken we dit aan?

- Het op een gerichte, kwalitatief en kwantitatief adequate wijze uitvoeren van wettelijke milieuhandhavingstaken door:
 - het op adequate wijze uitvoeren van de inrichtinggebonden taken;
 - het op adequate wijze uitvoeren van de niet-inrichtinggebonden taken:
 - het op adequate wijze uitvoeren van het toezicht in het buitengebied;
 - het op adequate wijze uitvoeren van het bouwstoffenbesluit .

Gerichte uitvoering

- Prioriteit geven aan die inrichtinggebonden en niet-inrichtinggebonden taken waar het risico het grootst is.

Activiteit: Het bepalen van prioritaire AmvB's, branches, inrichtingen en niet-inrichtinggebonden taken met behulp van de probleemanalyse.

HOOFDSTUK 6. WERKVOORRAAD

De totale werkvoorraad is in onderstaande tabel opgenomen.

		Totaal aantal	Frequentie per jaar	Aantal per jaar	Benodigde uren per stuk	Benodigde tijd per jaar
Groep 1	Periodieke controles vergunningen					
	Categorie 1	2	0,1	0,2	7	1,4
	Cat. 2	38	0,2	6,2	14	106,4
	Cat. 3	16	0,5	9	28	224
	Cat. 4	0	1	0	39	0
	Periodieke controles meldingen					
	Categorie 1	121	0,1	6,8	1,25	15,1
	Cat. 2	143	0,2	31,8	2,5	71,5
	Cat. 3	9	0,5	10	5	22,5
	Cat. 4	0	1	0	7	0
Groep 2	AMvB's					
	Prio hoog	48	0,5	24	5	120
	Prio gem	21	0,2	4,2	2,5	10,5
	Prio laag	43	0,1	4,3	1,25	5,375
	Branches					
	Prio hoog	8	1	8	5	40
	Prio gem	52	0,2	10,4	2,5	26
	Prio laag	146	0,1	14,6	1,25	18,25
	Individuele inrichtingen					
	Prio hoog	2	2	4	5	20
	Prio gem	2	1	2	2,5	5
	Prio laag	4	0,5	2	1,25	2,5
		Totaal				

Tabel 9

HOOFDSTUK 7. MONITORING EN RAPPORTAGE

7.1 Toelichting

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de monitoringsystematiek en de wijze waarop over de monitoring gerapporteerd wordt. De indicatoren met definities en gegevens worden opgenomen in een aparte nota.

Onder monitoring wordt in dit handavingsuitvoeringsprogramma verstaan het periodiek meten van dezelfde indicatoren ten behoeve van doel:

- het bewaken van de uitvoering van de handhaving;
- het bewaken van de voortgang van handavingsprocessen op basis van bepaalde indicatoren die voortvloeien uit de prioriteiten en daaraan gekoppelde doelstellingen;
- het maken van managementsrapportages voor de eigen organisatie
- het maken van rapportages voor andere partners.

7.2 Monitoringsystematiek

De door de gemeente Voerendaal gehanteerde systematiek is bedoeld om het handavingsproces en de resultaten en effecten ervan te monitoren.

Monitoring vindt in ieder geval plaats op twee cruciale onderdelen van het handavingsproces:

- van de indicatoren die de gemeente heeft geformuleerd naar aanleiding van de vastgestelde doelstellingen zoals omschreven in hoofdstuk 5. De doelstellingen sluiten op hun beurt aan bij de hoofdstuk 4 geformuleerde prioriteiten;
- van de indicatoren waarover afspraken bestaan in het kader van landelijke voortgangsrapportages of rapportages voor koepelorganisaties (bijvoorbeeld regisseur provincie).

7.3 Indicatoren

In de kwaliteitscriteria is aangegeven dat de monitoring ten minste de volgende indicatoren dient te omvatten:

- de eigen indicatoren bij doelstellingen en/of prioriteiten;
- de monitoring van de resultaten van de handavingsactiviteiten in termen van aantallen ten aanzien van:
 - Aantal inrichtingen waarvoor gemeente bevoegd gezag is;
 - Aantal vergunningplichtige inrichtingen per categorie;
 - Aantal meldingsplichtige inrichtingen per categorie;
 - Uitgevoerde controles;
 - Gewogen naleefpercentage (zie bijlage 4);
 - Geconstateerde overtredingen;
 - Bestuursrechtelijk optreden (sancties);
 - Strafrechtelijk optreden (sancties).

7.4 Wijze van rapporteren

De verantwoording van inzet, prestaties en resultaten omvat het volgende:

- een jaarlijkse rapportage van de afspraken die gemaakt zijn in het kader van de bestuursovereenkomst aan het college van burgemeester en wethouders (op 1 januari 2005 is de bestuursovereenkomst geëindigd. De afspraken zoals bedoeld zijn deels opgenomen in de Gezamenlijke sanctie- en gedoogstrategie Limburg en moeten deels nog door de Provincie als regisseur worden aangegeven);
- een jaarlijkse evaluatie van de handavingsresultaten uitmondend in verbeteringen ten aanzien van de handavings(beleids)cyclus;
- terugkoppeling van resultaten en aanbevelingen.

HOOFDSTUK 8. COMMUNICATIE

8.1 Toelichting

In dit hoofdstuk gaat het niet over communicatie als instrument om de naleving te bevorderen. De koppeling tussen de nalevingsstrategie en de milieuhandhavingstaken is beschreven in hoofdstuk 4 van dit handavingsuitvoeringsprogramma.

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de gemeente communicatie inzet om de volgende doelen te bereiken:

- Bekendheid bij andere afdelingen binnen de gemeente met het handavingsbeleid;
- Bekendheid bij burgers en bedrijven met het handavingsbeleid (hiervan kan uiteraard ook een preventieve werking uitgaan die bijdraagt aan een betere naleving);
- Geïnformeerd zijn van andere handavingsinstanties over het handavingsbeleid van de gemeente en de resultaten daarvan.

8.2 Intern

Doelgroepen:

De interne doelgroepen zijn de raad, het college en de afdeling klantcontacten. Extern (geen doelgroepen) wordt overleg gepleegd met de brandweer en collega's van andere gemeenten.

Afstemming met het bestuur:

Het is van belang dat het bestuur geregeld op de hoogte wordt gehouden over de uitvoering van het door haar vastgestelde beleid. Een keer per 3 maanden wordt een managementrapportage opgesteld waarin de voortgang van de uitvoering van het handavingsuitvoeringsprogramma wordt beschreven. Deze managementrapportage wordt (ter informatie) voorgelegd aan het college en de raad en toegezonden aan de Provincie en VROM-Inspectie.

Onderlinge afstemming milieu:

Een goede interne afstemming tussen vergunningverlening en handhaving is van wezenlijk belang voor een eensluidend en uniform optreden naar buiten toe. In dit verband is het volgende afgesproken:

- Het jaarlijkse handavingsuitvoeringsprogramma en de jaarrapportage worden besproken tijdens het milieuwerkoverleg.
- Er vindt dagelijks overleg plaats tussen de vergunningverlener en de handhaver. Tijdens dit overleg komen lopende vergunningprocedures en lopende handavingsprocedures aan de orde.
- Tijdens het werkoverleg komen zowel beleid als uitvoering aan de orde.
- Er is maandelijks overleg tussen de afdelingen Beleid en Vergunning en Handhaving over mileigerelateerde onderwerpen.
- Elke vergunning wordt in de ontwerpfase getoetst op handhaafbaarheid door de handhaver.
- Bij wijzigingen in een vergunning worden afspraken gemaakt over het toezicht.
- Alvorens gedoogbeschikkingen of opschortingsbesluiten worden genomen, vindt overleg plaats tussen de beschikkingverlener en de handhaver.

Afstemming met overige relevante organisatieonderdelen:

Het is van belang om af te stemmen met gemeentelijke organisatieonderdelen die handhavingstaken uitvoeren op het gebied van andere kleursporen. Naar buiten toe dient de gemeente immers zoveel mogelijk op een gelijke wijze op te treden. Het kan niet zo zijn dat op het gebied van milieuwetgeving zeer stringent gehandhaafd wordt, terwijl dit op het gebied van ruimtelijke ordening alleen gebeurd op basis van het zogenaamde "piepsysteem". Dit zou naar buiten toe een inconsequente en onrechtvaardige indruk maken. Het is dus zaak om het handavingsbeleid van verschillende afdelingen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Daarnaast is afstemming op operationeel niveau nodig.

Verschillende afdelingen van de gemeente kunnen controles uitvoeren bij dezelfde bedrijven of burgers. In dit kader zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Afdelingen voeren voor elkaar de zogenaamde oog- en oorfunctie uit tijdens controles;
- Indien controles door verschillende handhavers/toezichthouders noodgedwongen in dezelfde periode moeten worden uitgevoerd, worden deze controles zoveel mogelijk gezamenlijk uitgevoerd (voorkomen moet worden dat de gemeente in een zeer korte periode twee keer of vaker “op de stoep staat”);

Om het bovenstaande te kunnen realiseren, vindt dagelijks overleg plaats tussen de handhaver bouw/ruimtelijke ordening en de handhaver milieu.

8.3 Burgers en bedrijven

Doelgroepen:

- Alle inwoners van de gemeente Voerendaal;
- Alle bedrijven gelegen in de gemeente Voerendaal.

Het is van belang dat de burgers en bedrijven op de hoogte worden gesteld van de inhoud van het handhavingsuitvoeringsprogramma. Hiermee biedt het bestuur transparantie over de gestelde doelen en prioriteiten in het kader van de milieuhandhaving.

Daarnaast is goede communicatie tussen de gemeente en de burgers en bedrijven van belang omdat het goed geïnformeerd zijn over de uitvoering van de milieuhandhavingstaken een preventieve werking kan hebben.

Het jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma van de gemeente wordt na de vaststelling door het college van B & W, ter inzage gelegd voor de burgers en bedrijven. Deze terinzagelegging wordt dan ook gemeld in weekblad Parkstad. Het vastgestelde handhavingsuitvoeringsprogramma zal op de website van de gemeente worden geplaatst.

Naast het jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma wordt de jaarlijkse rapportage ook aan het gemeentebestuur voorgelegd, waarna de rapportage aan de burgers en bedrijven bekend wordt gemaakt. Dit wordt gedaan door middel van terinzagelegging en het plaatsen van de rapportage op de website van de gemeente.

De open wijze waarop met de burgers en bedrijven wordt gecommuniceerd, leidt in eerste instantie tot bekendheid met het handhavingsbeleid van de gemeente. Hopelijk leidt het daarnaast tot acceptatie en zal het bovendien een preventieve werking hebben die bijdraagt aan het vergroten van het naleefgedrag van burgers en bedrijven.

8.4 Andere handhavingsorganisaties

Met andere handhavingsorganisaties wordt op twee niveaus informatie uitgewisseld. Op de eerste plaats wordt gecommuniceerd over de resultaten van de uitvoering van het handhavingsuitvoeringsprogramma. *[Tot nu toe maakte elke gemeente een jaarrapportage en stuurde deze naar het SEPH. Het SEPH verzamelde de gegevens en maakte er een provinciebrede jaarrapportage van. De provincie dient in het kader van de regietaak aan te geven hoe zij willen dat er gerapporteerd gaat worden vanaf 1 januari 2007.]*

Op de tweede plaats dient operationele handhavingsinformatie verstrekt te worden aan relevante instanties. In hoofdstuk 3 van de Limburgse sanctie- en gedoogstrategie is beschreven op welke wijze dit dient te gebeuren. De gemeente zal deze afspraken nakomen.

Ten slotte wordt dit uitvoeringsplan gezonden aan de VROM-Inspectie.

HOOFDSTUK 9. SAMENWERKING

9.1 Toelichting

In dit hoofdstuk wordt aangegeven in welke samenwerkingsverbanden de gemeente participeert in het kader van de milieuhandhaving.

9.2 Provinciebreed

Op provinciebrede schaal is een aantal samenwerkingsverbanden te onderscheiden op het gebied van de handhaving. De gemeente participeert in de volgende provinciebrede samenwerkingsverbanden/-afspraken:

- In het kader van de sanctie- en gedoogstrategie zijn afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie.
- De Provincie Limburg biedt deskundigheid en laboratoriumfaciliteiten om-niet aan aan de gemeenten. De gemeente Voerendaal maakt hiervan zonnodig gebruik.
- Het Waterschapsbedrijf Limburg voert controles afvalwater uit voor gemeenten voor zover zij hiertoe een contract hebben afgesloten. De gemeente maakt hiervan gebruik.

9.3 Regionaal

Handhaving vormt geen onderdeel van de samenwerking zoals die vanuit de Regio Parkstad Limburg wordt geïnitieerd en ondersteund. Desalniettemin wordt door de gemeenten gelegen in deze regio samengewerkt op het gebied van de milieuhandhaving.

De gemeente Voerendaal participeert in het ambtelijk overleg professionalisering van de milieuhandhaving. Andere gemeenten die deelnemen zijn: Brunssum, Kerkrade, Heerlen, Landgraaf, Onderbanken en Simpelveld. Dit overleg wordt georganiseerd door het Serviceknooppunt Limburg (het voormalige SEPH). Gezamenlijk wordt bekeken op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de professionalisering. Tot nu toe richtte het overleg zich met name op de milieuhandhaving. In 2007 zal de verbreding plaatsvinden naar andere beleidsvelden zoals bouwen en wonen en ruimtelijke ordening worden uitgebreid met als uiteindelijk doel handhaving van de omgevingsvergunning.

Daarnaast werd door de gemeente Voerendaal geparticipeerd in de samenwerking op het gebied van het Bouwstoffenbesluit. De werkzaamheden (controles grondstromen door aannemers ingehuurd door de afdeling Beheer) worden thans weer zelf uitgevoerd.

Bijlage 1 Inrichtingen

Bijlage 2 De “Tafel van Elf” - Een beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels

Colofon

Voor vragen en opmerkingen over de ‘Tafel van elf’ kunt u zich richten tot het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie
Expertisecentrum Rechtshandhaving
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

telefoon: 070 – 3706644
Telefax: 070 – 3707959
e-mail: ERh@minjus.nl

Voorwoord

In 1994 heeft het Ministerie van Justitie een studie verricht naar de mogelijkheid van een periodieke monitoring van de mate van naleving van regelgeving. Tijdens dat project is de 'Tafel van elf' tot stand gekomen². De 'Tafel van elf' is een samenhangende opsomming van gedragswetenschappelijke variabelen, dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.

In de jaren daarna is de 'Tafel van elf' verder ontwikkeld en verbeterd. Ook is er de nodige ervaring opgedaan met de toepassing ervan. De 'Tafel van elf' is inmiddels een bekend begrip bij beleidsontwikkelaars en wetgevingsjuristen binnen de Rijksoverheid.

Dit betekent overigens niet dat de 'Tafel van elf' inmiddels definitief en daarmee ook 'af' is. Nieuwe kennis over naleving en inzichten over toepassing van de 'Tafel van elf' kan leiden tot aanpassing van het instrument.

Het Expertisecentrum Rechtshandhaving³ (ERh) van het Ministerie van Justitie coördineert het gebruik en de ontwikkeling van de 'Tafel van elf' binnen de Rijksoverheid.

Om het gedachtegoed van de 'Tafel van elf' uit te dragen organiseert het ERh workshops, stelt de 'Tafel van elf' ter beschikking aan wetgevings- en beleidsambtenaren, geeft presentaties over het gebruik ervan en verricht ex ante en ex post onderzoek met behulp van het instrument.

² De 'Tafel van elf' is ontwikkeld door mr.dr.D. Ruimschotel in samenwerking met en in opdracht van het Ministerie van Justitie.

³ Het ERh werkt aan verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving. De 'Tafel van elf' wordt hierbij gebruikt als centraal instrument voor de analyse van nalevingsgedrag.

1. De 'Tafel van elf' als wetgevingsinstrument

De 'Tafel van elf' kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van wetgeving waarin gedragsnormen zijn opgenomen. De 'Tafel van elf' is dan ook van toepassing op een groot deel van de beleidsinstrumentele wetgeving en ook op enkele delen van het strafrecht. In deze folder worden wenken gegeven om een memorie of een nota van toelichting van een wet of een AmvB met behulp van de 'Tafel van elf' vorm te geven.

Effectanalyse

In het kader van de wetgevingstoetsing kunnen, op basis van bepaalde criteria, voorgenomen regelingen worden aangewezen om de potentieel ingrijpende

(neven-)effecten ervan op het bedrijfsleven, het milieu en/of uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te meten. Ten behoeve van deze effectmeting zijn drie toetsen ontwikkeld: de 'bedrijfseffectentoets', de 'milieutoets' en de 'effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid'. Elke toets bestaat uit een aantal vragen; per regeling wordt aangegeven welke van deze vragen beantwoord dienen te worden in de toelichting bij de regeling.

Bij de 'effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid' wordt de 'Tafel van elf' aangeboden als checklist om een aantal vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de verwachte mate van naleving van de (toekomstige) regelgeving. Deze effectmeting bestaat uit een viertal vragen:

1. Welke doelgroepen worden geconfronteerd met de effecten van de ontwerp regelgeving en wat is hun omvang?
2. Wat zijn de gevolgen van de ontwerp regelgeving voor de handavingsinzet en de handavingsbehoefte?
3. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht?
4. Welke organisaties zullen de ontwerp-regelgeving uitvoeren en wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid of de kosten van uitvoering?

Met name voor de beantwoording van de tweede vraag is de 'Tafel van elf' een nuttig instrument: met behulp van de 'Tafel van elf' kan een inschatting worden gegeven van de verwachte mate van spontane naleving en in aansluiting daarop van de benodigde handavingsinzet.

Aanwijzingen voor de regelgeving

Vanzelfsprekend kan de 'Tafel van elf' ook goed worden gebruikt voor regelgeving die niet als zodanig is 'aangewezen' in het kader van de wetgevingstoetsing. Met het oog op de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' verdient het zelfs aanbeveling de 'Tafel van elf' toe te passen om op een systematische wijze uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in kaart te brengen. In de toelichting bij de aanwijzingen 11, 14, 212 en 254 wordt immers nadrukkelijk gewezen op het belang van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid om de beoogde doelstelling van een voorgenomen regeling ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Een goede, heldere toelichting op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verhoogt bovendien de kwaliteit van de voorgenomen regeling. Meer informatie over de Aanwijzingen voor de regelgeving kunt u verkrijgen bij de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie.

Evaluatie-instrumenten

Verder bestaan er op departementaal niveau tal van andere ex ante of ex post evaluatie instrumenten die voor de wetgever van nut kunnen zijn. Zo zijn delen van de 'Tafel van elf' opgenomen in de "Wetgevingstoets" van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De 'Tafel van elf' is ook goed te gebruiken in combinatie met andere toetsen die toezien op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zoals het "Ketenmodel" van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de "Checklist Uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving".

2. Checklist 'Tafel van elf'

Dimensies voor spontane naleving

1. Kennis van regels

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

- a. bekendheid
 - Kent de doelgroep de regels?
 - Is de regelgeving niet te omvangrijk?
 - Moet men veel moeite doen om op de hoogte te geraken van de regels?
- b. duidelijkheid
 - Zijn of ontstaan er mogelijk twijfels over de toepasbaarheid van de regels?
 - Zijn de regels voor de doelgroep niet te vaag of te ingewikkeld: begrijpt men wel wat ermee bedoeld wordt?
 - Wordt van de doelgroep niet ten onrechte een bepaalde (technische of juridische) deskundigheid vereist om de regels te kunnen begrijpen?

2. Kosten/baten

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

- a. financieel-economisch
 - Nadelen van naleving: moet men veel moeite doen (administratief, fysiek) om aan de regels te voldoen?
 - Voordelen van naleving: zijn er specifieke voordelen verbonden aan naleving van de regels zoals bijvoorbeeld financiële prikkels?
 - Nadelen van overtreding: zijn er bepaalde fysieke omstandigheden die het overtreden bemoeilijken (overtredingsdrempel)?
 - Voordelen van overtreding: levert overtreden voor betrokkene voordelen op die in tijd of geld zijn uit te drukken?
- b. immaterieel
 - Is naleven (of juist overtreden) goed voor het imago of de reputatie?
 - Levert naleven of overtreden van de regels andere maatschappelijke of sociale voor- of nadelen op?

3. Mate van acceptatie

De mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk worden gevonden door de doelgroep

- Vindt de doelgroep het beleid en daaruit voortvloeiende normen voor zichzelf en/of in het algemeen redelijk?
- Kan de doelgroep zich verenigen in de uitgangspunten van het beleid of bestaan daar verschillende inzichten over?
- Zijn de bedoelingen van de wetgever duidelijk en juist geformuleerd en zijn er geen mazen in de wet?
- Zijn er tussenlagen (bijv. beroepsgroep, uitvoeringsinstellingen) die de acceptatie kunnen bevorderen?
- Vindt de doelgroep dat de uitvoeringsinstellingen redelijk functioneren?
- Kan de doelgroep een bijdrage leveren aan het beleid (zelfregulering)?

4. Normgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid

- a. gezagsgetrouwheid
 - Heeft de doelgroep respect voor de overheid, de wetgever of de uitvoeringsinstellingen?
 - Leeft de doelgroep in het algemeen regels goed na?
- b. integriteit/moraliteit
 - In welke verhouding staan de normen en waarden die spelen in de doelgroep (bijv. geloof, politiek) tot de normen en waarden die de overheid oplegt?
 - Heeft de doelgroep andere gewoontes die in strijd kunnen zijn met de regels?

5. Informele controle

De gepercipieerde kans op positieve/negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties

- Merkt de omgeving het snel als iemand een overtreding pleegt?
- Bestaat er een hechte band tussen de doelgroep en de omgeving?
- Bestaan er informele controlestructuren?
- Keurt de omgeving het overtreden in het algemeen af?
- Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren (sociale sanctie)?

Controle dimensies

6. Informele meldingskans

De gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding gemeld wordt aan de overheidsinstanties

- Is de omgeving van de doelgroep snel geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?
- Is in het algemeen bekend bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?
- Zijn er maatregelen genomen om de bereikbaarheid van de overheidsdienst te vergroten (kliklijn)?

7. Controlekans

De gepercipieerde kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding

Maak eventueel onderscheid in fysieke en administratieve controle:

- Hoe groot is de objectieve controlekans (controledichtheid)?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Waar hangt de subjectieve controlekans vooral van af?

8. Detectiekans

De gepercipieerde kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt

Maak eventueel onderscheid in fysieke en administratieve controle:

- Hoe moeilijk is het om overtredingen te constateren: moeten controleurs (financiële) experts zijn om fraude te ontdekken?
- Hoe moeilijk is het om de overtreding tot de overtreder te herleiden?
- Kunnen belangrijke documenten makkelijk vervalst worden?
- Zijn overtredingen moeilijk of juist makkelijk te constateren doordat ze plaats- en tijdgebonden zijn?

9. Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden

- Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?
- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?
- Wat is de aard en de kwaliteit van de gebruikte controle-/opsporingsmethoden?

Sanctie dimensies

10. Sanctiekans

De gepercipieerde kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is

- Wat is het sepot- of gedoogbeleid op dit wetgevingsterrein?
- Hoe groot is de kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Is een overtreding moeilijk te bewijzen?
- Schatten overtreders de kans op vrijspraak hoog in?

11. Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctie-oplegging

- a. formele sanctiehoogte
 - Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?
 - Schat de doelgroep deze sanctie als hoog in? (lange gevangenisstraf, hoge geldboete, veel moeite om schade te herstellen)
 - Houdt de sanctie rekening met de financiële draagkracht van de overtreder?
 - Wat is de snelheid van sanctie-oplegging (lik-op-stuk)?

- b. immateriële kosten
 - Vindt men het feit dat men met Justitie te maken krijgt (in geval van strafrechtelijke handhaving) vervelender dan de feitelijke sanctie?
 - Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende nadelen voor betrokkene? (bijv. ten aanzien van reputatie, imago, aanzien)

3. Wenken voor de Toelichting

Begrippen

Gebruik eenduidig de begrippen handhaving en naleving. De term '*naleving*' heeft betrekking op het gedrag van de doelgroep. De '*doelgroep*' is de groep mensen of organisaties (bedrijven, instellingen) die de regels moet naleven. Dit kunnen vergunning- of meldingsplichtigen maar ook "één ieder die....". Met '*handhaving*' wordt bedoeld op alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn de naleving van regelgeving te bevorderen. In de 'Tafel van elf' heeft het begrip handhaving vooral betrekking op het verrichten van controles en opleggen en executeren van sancties door de overheid. Andere activiteiten zoals het verstrekken van voorlichting of verlenen van subsidie zijn niet in de 'Tafel van elf' benoemd maar spelen direct in op de dimensies van spontane naleving en zijn dus van groot belang in het kader van de preventieve handhaving.

Redactie

Maak een kopje "handhaving" in de toelichting. Een apart kopje schept duidelijkheid, eventueel kan een andere naam gekozen worden zoals "handhaving en naleving" of "handhaafbaarheid" maar deze termen betekenen niet hetzelfde. "Handhaving" geeft aan wat er werkelijk gebeurt, "handhaafbaarheid" geeft hierover ook een waarde-oordeel.

De doelgroep

Voor zover dit nog niet eerder is toegelicht dient een korte maar concrete beschrijving van de doelgroep in de toelichting te zijn opgenomen. Dit is soms al gedaan in het kader van het wegen van de bedrijfseffecten. Als de doelgroep niet duidelijk is afgebakend, geef dan met een paar voorbeelden aan wie de regels zal moeten naleven.

Vermeld, indien bekend, gegevens over de omvang, de samenstelling en het karakter van de doelgroep of van subdoelgroepen.

Handhavingsstructuur

Geef een heldere beschrijving van de handhavingsstructuur waarmee de volgende vragen worden beantwoord:

- wie is belast met het toezicht op de naleving?
- wie is belast met de controle op en opsporing van strafbare feiten?
- wat zijn hun bevoegdheden?
- waar staan die bevoegdheden?
- op welke (strafbare) feiten richt zich de handhaving vooral?
- welke sancties staan op het niet naleven van de regels?

Bedenk dat de handhaver in het veld deze informatie altijd snel en eenvoudig moet kunnen raadplegen.

Spontane naleving

Geef aan in hoeverre de doelgroep uit zichzelf de regels zal naleven of overtreden. Beargumenteer dit door het benoemen van de belangrijkste argumenten waarop men de regels (niet) zal naleven. Gebruik hiervoor de checklist 'Tafel van elf', dimensies 1 tot en met 5. Soms bestaan er in de literatuur kwalitatieve of kwantitatieve gegevens over de naleving van vergelijkbare of aanverwante wetgevingsgebieden. Deze kunnen de inschatting van de mate van spontane naleving ondersteunen. Soms kan ook nader onderzoek gewenst zijn om meer gegevens te verkrijgen.

NB: Als de spontane naleving hoog is, is geen handhaving meer nodig!

Effectiviteit van de handhaving

Geef aan de hand van de dimensies 6 tot en met 11 van de 'Tafel van elf' aan wat de sterke en zwakke kanten zijn van de handhaving.

Indicatie van de mate van naleving

Geef een zo betrouwbaar mogelijke indicatie van de verwachte mate van naleving van de regeling op grond van voorgaande vragen. Gebruik daarbij als houvast de hierna opgesomde algemene stellingen en opmerkingen.

- Het is vaak moeilijk over naleving in absolute aantallen te spreken, bijvoorbeeld als de omvang van de doelgroep niet bekend is of de overtreding moeilijk is te definiëren. Men kan wel in vergelijkende zin uitspraken doen. Als de naleving verslechtert, moet men beter, intensiever handhaven of de regels verbeteren. Een ander voorbeeld: als er meer mogelijkheden voor overtreding zijn, neemt de handhaafbaarheid af.
- Als de hele doelgroep uit zichzelf (spontaan) de regels na zou leven, zijn in principe geen of heel weinig handhavingsactiviteiten vereist. Ook als men de regels doorgaans goed naleeft, is enige mate van handhaving overigens wel aan te raden; dit voorkomt het gevaar van normvervaging.
- Er is altijd een drijfveer om regels na te leven (of te overtreden). Deze concrete drijfveren zijn in principe altijd onder te brengen in één of meer dimensies van de 'Tafel van elf'.
- Bepalend voor de mate van naleving is wat de doelgroep denkt, niet wat de handhaver weet. Zo is voor de mate van naleving bepalend wat de subjectieve pakkans is, en niet de werkelijke controledichtheid.
- Als de spontane naleving lager wordt, moet de handhaving versterkt worden om dezelfde mate van naleving te behouden. Omgekeerd geldt hetzelfde: als de spontane naleving stijgt, kan men met minder handhaving volstaan.
- Het komt soms voor dat een regeling niet te handhaven is maar politiek toch gewenst. Vermijd zo mogelijk deze symboolwetgeving. Als symboolwetgeving daadwerkelijk gehandhaafd moet worden, is de handhaving gedoemd te falen.

4. Verwachtingen omtrent nieuwe regelgeving

Veel regelingen brengen wijzigingen aan in een bestaand stelsel van regelgeving of in een bestaande situatie. Hieronder volgt een aantal voorbeelden - aan de hand van de Checklist 'Tafel van elf' - om aan te geven hoe te redeneren over de handhaving en naleving.

Een regeling verschijnt in het Staatsblad / de Staatscourant

gevolg: slechts een zeer selecte groep zal op de hoogte raken van de regeling, goede en gerichte informatievoorziening is essentieel om gedragsverandering te verwezenlijken (2.1a)

Een regeling wordt complexer

gevolg: men moet meer moeite doen om de regels te begrijpen en het aantal onbewuste overtreders zal toenemen (2.1b).

Er komen nieuwe verplichtingen of strengere eisen

gevolg: het zal meer moeite kosten om aan de regelgeving te voldoen, de naleving daalt (2.2).

De vergunningplicht wordt vervangen door algemene regels

gevolg: dit maakt in beginsel voor de naleving niet veel uit, tenzij er verplichtingen vervallen en naleving dus minder moeite kost. Wel kan sprake zijn van afname van (administratieve) verplichtingen om aan de regelgeving te voldoen, in dat geval stijgt de naleving (2.2).

Bedrijven moeten investeren om aan de regelgeving te blijven voldoen, de huidige werkwijze wordt kostbaarder en/of tijdrovender

gevolg: de naleving daalt omdat de kosten omhoog gaan en er staat niets tegenover (2.2). Het kan overigens zijn dat er ook baten tegenover de investering staan waardoor het bedrijfseconomisch rendabel wordt. In dat geval zal de naleving stijgen.

Een nieuw keurmerk wordt ingevoerd, er komen algemene kwaliteitsnormen

gevolg: door aan de regels te voldoen kunnen bedrijven zich positief onderscheiden van andere bedrijven, de onderlinge concurrentie neemt toe en men kan een goed imago verwerven, de naleving stijgt (2.2b).

De doelgroep kan zich goed verenigen met het nieuwe beleid, er is voldoende draagvlak

gevolg: de naleving blijft gelijk; pas als het draagvlak groter is dan onder de oude regeling, zal de naleving stijgen (2.3).

De doelgroep is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van beleid

gevolg: hieraan kan geen conclusie worden verbonden. Het al dan niet betrekken van de doelgroep zegt immers niets over het draagvlak. Het niet betrekken van de doelgroep bij de totstandkoming van wetgeving houdt dus ook het risico in dat het draagvlak onbekend is.

Er wordt een vorm van sociale, informele controle ingevoerd

gevolg: als dit in de praktijk inderdaad goed werkt, zal de naleving stijgen (2.5).

Opmerking 1:

Bovengenoemde voorbeelden zijn steeds op één dimensie gericht, in de praktijk zal een bepaalde verandering op meerdere dimensies tegelijk betrekking kunnen hebben.

Opmerking 2:

Voor sommige van de bovengenoemde voorbeelden kan men ook omgekeerd redeneren; als een nieuwe norm leidt tot slechtere naleving, zal het afschaffen ervan de naleving verbeteren.

Bijlage 3 Oude en nieuwe categorie-indeling

In de praktijk van de afgelopen jaren is gebleken dat voor een aantal inrichtingen een verschuiving kan of moet plaatsvinden naar een andere controlefrequentie dan de door VROM gehanteerde frequentie.

Motivatie voor verschuivingen naar een hogere categorie kan zijn:

- Hoger risico dan op grond van de oude categorie-indeling verwacht werd
- Hoger potentieel effect dan op grond van de oude categorie-indeling verwacht werd
- (Zeer) slecht naleefgedrag

Motivatie voor verschuivingen naar een lagere categorie kan zijn:

- Lager risico dan op grond van de oude categorie-indeling verwacht werd
- Lager potentieel effect dan op grond van de oude categorie-indeling verwacht werd
- (Zeer) goed naleefgedrag
- Inzet van nieuwe toezichtsvormen, zoals aspectcontrole, administratieve controle en/of projectmatige controle
- Inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving

In bijlage 1 is met het bovenstaande rekening gehouden bij de controlefrequentie per inrichting. Per controle wordt bepaald of de frequentie hetzelfde moet blijven of dat deze verhoogd of verlaagd moet worden.

Bijlage 4 Doelstelling en definitie normconform gedrag

HET ONTWIKKELEN VAN EEN PARAMETER VOOR HET METEN VAN NORMCONFORM GEDRAG

Het doel van het handhavingsbeleid is het bevorderen van een zo goed mogelijk naleefgedrag. Om de voortgang hierin te kunnen meten, worden metingen uitgevoerd om van daaruit verder te kunnen werken aan de verbetering van het naleefgedrag. Het vastgelegde bestuurlijke ambitieniveau biedt hiervoor goede aanknopingspunten, omdat dit voorziet in het minimaal één keer per jaar controleren van alle (Wm-)inrichtingen.

Op grond van de uit te voeren deelcontroles kan per sector/branche (voor de inrichtingsgebonden activiteiten) een eerste indicatie van het naleefpercentage worden vastgesteld. Dit percentage biedt aanknopingspunten om te kunnen bepalen voor welke categorieën inrichtingen in de toekomst extra maatregelen nodig zijn om een verbetering van het naleefgedrag te realiseren.

Ons streven is en blijft gericht op een continue verbetering van het normconform gedrag door gebruik te maken van een optimale mix van handhavingsinstrumenten. Hiermee komt een outcome-gerichte handhaving (sturen op effect) binnen handbereik.

Toelichting

Onder normconform gedrag verstaan wij de mate waaraan door de inrichting wordt voldaan aan de geldende voorschriften op basis van de vergunning en/of wet- en regelgeving. Om een score in deze te kunnen bepalen worden alle voorschriften die zijn gecontroleerd (zowel via administratieve controles als tijdens een fysiek bezoek aan het bedrijf) afgezet tegen het aantal voorschriften dat werd overtreden.

Niet alle overtredingen van voorschriften zijn even ernstig voor het milieu en de volksgezondheid. Vanuit dit besef zijn de overtredingen in zwaarteklassen ingedeeld, al naar gelang de ernst van de overtreding:

1. lichte overtredingen (geen of verwaarloosbaar effect);
2. overtredingen in de middencategorie (wel effect maar niet direct bedreigend voor milieu en volksgezondheid);
3. zware overtredingen (potentieel negatief effect op milieu c.q. volksgezondheid).

Alle overtredingen zijn ingedeeld in deze 3 klassen. Op basis hiervan is een gewogen naleefpercentage berekend.

Dit gaat als volgt in zijn werk:

- Aan iedere overtreding uit klasse 1 (licht) wordt een factor 0,33 toegekend. Dit betekent dat deze overtredingen slechts voor 0,33 worden meegeteld.
- Iedere overtreding uit klasse 2 (midden) telt voor 0,66 mee.
- Overtredingen uit klasse 3 (zwaar) tellen volledig (1,00) mee.

Op basis van deze toerekening naar zwaarte is het naleefpercentage gecorrigeerd door hierop een gemiddelde weegfactor toe te passen. Dit resulteert uiteindelijk in een gewogen naleefgedrag per sector of branche. Een sector (b.v. de sector Afval) bestaat uit meerdere branches of bedrijfstakken (b.v. de autodemontagebranche, de stortplaatsen, de puinbrekers, etc.)

Bijlage 5 Score per criterium

	Fysiek	Kwaliteit	Financieel- economisch	Natuur	Volksgezondheid	Imago
0	Geen affect	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem
1	Pijn of letsel bij 1 individu	Nauwelijks toename van onveiligheidsgevoel	€ 1,-- tot € 1.000,--	Enige verstoring van het aanzien	Gering gevaar voor de gezondheid	Nauwelijks bestuurlijk belang/aantasting imago
2	Idem bij meer individuen	Enige toename onveiligheidsgevoel	€ 1.000,-- tot € 10.000,--	Aanzienlijke aantasting van het aanzien	Gevaar voor de volksgezondheid	Klein bestuurlijk belang/aantasting imago
3	Zwaar letsel bij één of enkelen, gering letsel bij velen	Gemiddelde toename onveiligheidsgevoel	€ 10.000,-- tot € 100.000,--	Aantasting leefomgeving van enige duur	Groot gevaar voor de volksgezondheid e/o enige ziektegevallen	Gemiddeld bestuurlijk belang/aantasting imago
4	Dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	Grote toename onveiligheidsgevoel	€ 100.000,-- tot € 1.000.000,--	Aantasting leefomgeving van lange duur	Groot bestuurlijk belang/aantasting imago	Groot bestuurlijk belang/aantasting imago
5	Meer doden	Zeere groote toename onveiligheidsgevoel	> € 1.000.000,-	Vernietiging leefomgeving	Meer sterfgevallen	Zeere groot bestuurlijk belang/aantasting imago