

# **Nieuwe impulsen handhavingsamenwerking Noord-Brabant**

*Deel 1*

*Toewijding aan de handhaving*

**Ambtelijk concept**

*versie 25 oktober 2006*

Tijdelijke werkgroep Impulsen handhavingsamenwerking

## **Inhoudsopgave**

<b>1 Inleiding</b>	<b>pag. 4</b>
<b>2 Waar samenwerking op richten?</b>	<b>pag. 6</b>
<b>3 Vrijblijvendheid: programmering en projecten</b>	<b>pag. 10</b>
<b>4 Vrijblijvendheid: aansturing en transparantie</b>	<b>pag. 12</b>
<b>5 Overige nieuwe impulsen</b>	<b>pag. 14</b>
<b>6 Rol van de ondersteuning en het vervolg</b>	<b>pag. 20</b>

## **Bijlagen**

<b>Deelnemerslijst werkgroep en lijst geïnterviewden</b>	<b>pag. 22</b>
<b>De wettelijke opdracht tot samenwerking</b>	<b>pag. 23</b>
<b>De Tafel van elf</b>	<b>pag. 24</b>

## 1. Inleiding

De samenwerking bij de handhaving in Noord-Brabant is toe aan nieuwe impulsen. Niet omdat de handhaving of de samenwerking daarbij slecht loopt, maar wel omdat het beter kan.

Directe aanleiding daarvoor is het aflopen van de looptijd van de huidige Bestuursovereenkomst Handhaving Omgevingsrecht per 1 juli 2007. In het Bestuurlijk Provinciaal Handhavingsoverleg Milieu (B-PHOM) van 21 juni 2006 is afgesproken om een proces te starten met als doel te komen tot een nieuwe en liefst langjarige bestuursovereenkomst voor de handhavingsamenwerking uiterlijk per 1 juli 2007. Daarbij is tevens gesteld dat de basis van de samenwerkingsafspraken nog altijd goed is en, behoudens actualisatie en verbeterpunten, op hoofdlijnen zou moeten worden bestendigd.

Er is besloten tot het instellen van een ambtelijke werkgroep met de opdracht om -binnen de huidige structuur en bevoegdheidsverdeling- een voorstel te ontwikkelen voor de vormgeving van de handhavingsamenwerking na 1 juli 2007. Dit in nauwe samenspraak met de drie handhavingregio's en met name in afstemming met de initiatieven die voor deze discussie in de regio Brabant Noord zijn ontwikkeld. Een eerder eindconcept van deze notitie van de werkgroep is besproken in de bestuurlijke klankbord die in de regio Brabant-Noord voor deze samenwerkingsdiscussie is ingesteld. Deze bespreking heeft tot een aantal wijzigingen geleid die in deze notitie zijn verwerkt. Verder kreeg de werkgroep de opdracht mee om de discussie vooral te laten beginnen bij de inhoud van de handhavingsamenwerking en de discussie over structuur en financiën daarvan een afgeleide te laten zijn. De werkgroep is samengesteld uit een vertegenwoordiging van betrokken partners en regio's. De samenstelling van de provinciale werkgroep is in de bijlage opgenomen. Daarnaast heeft met 9 personen een interview plaatsgevonden.

Deze notitie behandelt het eerste deel van de uitkomst van de werkgroep: voorstellen voor verbetering van de praktijk van de handhavingsamenwerking in Noord-Brabant. Het gaat om onderwerpen waarvan geconstateerd is dat die in samenhang met elkaar opgepakt moeten worden om de (samenwerking van de) handhaving op een hoger niveau te brengen. Het zijn ook voorstellen waardoor handhaving in Noord-Brabant effectiever en efficiënter wordt: **meer effect met minder kosten**.

Voor het bereiken van verbetering binnen deze onderwerpen is het belangrijk te beseffen dat het ondertekend hebben van een Bestuursovereenkomst kennelijk hierop niet van invloed is. Sommigen zullen aangeven dat dit komt omdat de Bestuursovereenkomst weinig of geen sancties kent. Belangrijker is het te erkennen dat een Bestuursovereenkomst niet zo fijnmazig kan worden opgesteld dat de 'werkende praktijk' daarin gevangen kan worden.

De opgave is daarmee dan ook veeleer om die praktijk te verbeteren, dan om een tekst van een bestuursovereenkomst (die overigens goed is) aan te scherpen of te verbeteren.

De basisfilosofie die aan een belangrijk aantal van de voorgestelde verbeteringen ten grondslag ligt is toewijding <sup>1</sup>. Toewijding aan de handhaving en aan de samenwerking daarbij.

Die toewijding en het serieus nemen van de handhaving(samenwerking) zal er toe leiden dat er ruimte ontstaat om afspraken beter en minder vrijblijvend met elkaar te maken. Dit speelt een grote rol bij de onderwerpen 'vrijblijvendheid' en 'handhavingstrategie'.

Bij andere onderwerpen zoals nieuwe werkvormen, nieuwe ontwikkelingen en integratie kleursporen gaat het er veel meer om te bezien of de ondersteunende werkvormen nog wel voldoen.

Het verminderen van de administratieve lastendruk is een stap die waarschijnlijk iedereen op voorhand zal toejuichen.

Vanuit het besef dat toewijding van groot belang is en dat regulering door middel van de Bestuursovereenkomst geen zin heeft, wordt duidelijk dat de verantwoordelijkheid vooral komt te liggen waar het hoort: bij de regionale en provinciale bestuurlijke overleggen.

De centrale opgave die elke regio daarmee wacht is het voeren van een discussie die ertoe leidt dat een lijn wordt ontwikkeld die moet leiden tot een gewenste verbetering. De meeste onderwerpen bieden daarbij -binnen de lijn van de Bestuursovereenkomst- volstrekte vrijheid aan de regio. Voor een onderwerp als de Handhavingstrategie geldt uiteraard dat Brabantbreed één lijn is afgesproken. Handhavingorganisaties worden geacht deze afspraak na te komen.

Deze notitie is in het kader van de hierboven genoemde regionale discussie vooral bedoeld als inspiratiebron om zowel de handhaving als de samenwerking daarbij in de praktijk te verbeteren. Het opnieuw ondertekenen van de bestuursovereenkomst is daarvan een afgeleide. De notitie is nu het startpunt van een te voeren regionale discussie. Na deze discussie worden de resultaten hiervan verwerkt en zal de voor de structuur van de handhavingsamenwerking een voorstel worden gedaan.

---

<sup>1</sup> Velen zouden hier het Engelse woord 'commitment' gebruikt hebben.

## 2. Waar samenwerking op richten?

### Inleiding

Allereerst: samenwerken is geen doel op zich.

Sterker nog: handhaving is geen doel op zich.

Handhaving is één van de instrumenten om naleving van wet en regelgeving te bevorderen<sup>2</sup>.

Als dat (naleef)gedrag met andere instrumenten bereikt kan worden dan handhaving, bijvoorbeeld door communicatie, overtuiging en afspraken met bedrijven en burgers dan heeft dat vaak de voorkeur.

Het is veelal goedkoper en effectiever en leidt tot betere verhoudingen tussen overheid en de maatschappij.

Tegelijkertijd is handhaving wel nodig. Het is ook bij uitstek een taak van de overheid die de beginselplicht heeft om op te treden tegen overtredingen. En daarbij is ook de samenwerking noodzakelijk.

Samenwerken is vaak ook moeilijk. Op intermenselijk vlak en zeker ook tussen organisaties. Elke organisatie heeft zijn eigen doelstellingen, organisatievorm, cultuur. Samenwerken vraagt dus ook veel energie.

Met samenwerken moet je dus selectief omgaan. Dat geldt zeker ook voor handhavingsamenwerking.

Wat zijn nu de onderwerpen waar we de handhavingsamenwerking voor de nabije toekomst op zouden moeten richten? Het antwoord op die vraag hangt samen met de reden voor samenwerking. Er bestaande volgende redenen voor samenwerking:

- Rechtsgelijkheid vereist dat vergelijkbare overtredingen een vergelijkbare aanpak krijgen. Om dat te waarborgen dienen overheidsinstanties uniform te handelen.
- Een andere reden voor samenwerking kan zijn het verhogen van de effectiviteit. Door beleid en uitvoering op elkaar af te stemmen kan de effectiviteit van overheidsop treden worden vergroot.
- Tenslotte kan ook het bereiken van efficiencywinst een reden voor samenwerking zijn. Bijvoorbeeld door krachten te bundelen of kennis te delen. Efficiency kan overigens ook vanuit de kant van het bedrijfsleven worden beschouwd. Het gaat dan om het afstemmen en verminderen van de toezichtslast vanuit de diverse toezichthoudende overheden.

Tegen deze achtergrond zijn er 6 soorten van samenwerking van belang:

- Beleidsafstemming
- Ketenprojecten
- Gezamenlijke (overige) projecten
- Samenwerking in concrete cases (die meerdere partijen aangaan)
- Afstemmen van toezicht
- Kennisuitwisseling

---

<sup>2</sup> De Tafel van 11, een wetenschappelijk model (zie bijlage), beschrijft een 11-tal dimensies

waarin redenen van niet-naleving uiteengezet worden gezet. Het doel daarvan is om inzicht te krijgen in de reden van niet-naleving om vervolgens een mix van instrumenten in te kunnen zetten gericht op het bevorderen van naleefgedrag van burgers en bedrijven. Gedrag zodanig dat zaken als milieu, veiligheid en een prettige leefomgeving in stand gehouden wordt en/of bereikt of verbeterd wordt.

Dit betekent tegelijkertijd ook dat je de samenwerking op deze wijze moet faciliteren en alleen opbouwen wat je daarvoor nodig hebt.

### **Beleidsafstemming**

Om rechtsgelijkheid te bevorderen is uniformering van handhavingsbeleid nodig. Eén van de belangrijkste beleidsafspraken die er gemaakt zijn is de handhavingstrategie 'Zó handhaven we in Brabant'. Verder doen zich in de handhavingspraktijk met enige regelmaat zaken voor die om een afstemming en uniformering van het beleid vragen. Tenslotte worden in de Wet milieubeheer enkele zaken genoemd waarover overheden worden geacht met elkaar beleidsafspraken te maken.

### **Ketenprojecten**

Bij ketenprojecten is de essentie dat alleen bij het sluitend krijgen van een totale keten gewaarborgd is dat bijvoorbeeld geen schadelijke (afval-)stoffen alsnog ergens (binnen- of buitenland) in het milieu terecht komen en een bedreiging vormen voor mens, plant of dier.

Om deze reden formuleert het BLOM<sup>3</sup> een beperkt aantal prioritaire ketenprojecten waarbij alleen effectiviteit bereikt wordt indien alle relevante partners participeren. Dit vraagt derhalve ook om de erkenning dat het leveren van toezichtscapaciteit aan samenwerking nodig is om een gemeenschappelijk belang te dienen dat niet altijd direct het eigen belang is. Op dit moment gelden de volgende landelijke ketenprojecten:

- Bouw- en sloopafval
- Asbest
- Dierlijke vetten
- Vuurwerk

Voor 2007 zal daar (in voorbereidende zin) bodemsanering aan worden toegevoegd.

Op de spanning die er zit tussen de landelijke programmering en de lokale (h)erkenning van deze prioriteiten wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan. Bij enkele projecten biedt het instellen van handhavingteams voordelen.

### **Gezamenlijke (overige) projecten**

Naast ketenprojecten entameren samenwerkende partners met elkaar andere projecten. Voorbeelden hiervan zijn de thema- en brancheprojecten. Deze aanpak biedt de mogelijkheid om voorbereiding gezamenlijk op te pakken en uit te voeren in de vorm van het opstellen van een draaiboek. Ook hier kunnen handhavingteams voordelen bieden, vooral voor het behalen van efficiencyvoordelen (gebundelde kennis en gezamenlijke uitvoering door een beperkte groep van specialisten).

### **Samenwerking in concrete cases**

Een andere, belangrijke pijler van de samenwerking is de samenwerking in concrete gevallen wanneer er sprake is van meerdere overheidsorganen die bevoegd gezag zijn. Samenwerking tussen bijvoorbeeld een inspectiedienst, de gemeente, het waterschap, politie en openbaar ministerie moet gewaarborgd zijn. Dit maakt de handhaving krachtiger en effectiever op de momenten dat het echt nodig is.

---

<sup>3</sup> Het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Het BLOM is de landelijke variant van de ons eigen regionaal en provinciaal handhavingsoverleg. Vertegenwoordiging daarin vindt plaats vanuit koepelorganisaties als VNG, UvW en IPO.

### **Afstemmen van toezicht**

Het afstemmen van toezicht is nuttig en noodzakelijk om te voorkomen dat burgers en bedrijven niet bezig gehouden moeten worden door overheidsinstanties die volledig los van elkaar toezicht houden. Het gaat hier om efficiencyvoordelen vanuit de optiek van burgers en bedrijven. Er is een regelmatige oproep om dit te stroomlijnen. Beter dan stroomlijnen is overigens nog het maken van afspraken zodat bijvoorbeeld een gemeente de toezichtspunten van het waterschap meeneemt in zijn bezoek en vice versa. Op dit moment worden er vergaande voorstellen gedaan<sup>4</sup> om het rijkstoezicht van buiten naar binnen te organiseren waarbij niet langer de organisatie van de inspecties onder de diverse ministeries leidend is maar de doelgroepen uit het bedrijfsleven daarvoor leiden zullen worden.

### **Kennisuitwisseling**

Kennisuitwisseling is niet een vorm van samenwerken die direct gericht is op een bepaald bedrijf, burger of zaak. Het betreft het uitwisselen van kennis en ervaringen waarmee in de eigen organisatie en het eigen werk voordeel mee kan worden gedaan. Misschien dus geen directe vorm van samenwerken. Wel erg nuttig. Ook een werkvorm die in een tijdperk waarin zich veel veranderingen voordoen erg nuttig en effectief kan zijn.

Nogmaals de samenwerking moet rondom deze 6 thema's worden georganiseerd. Andere zaken niet meer doen.

---

<sup>4</sup> Zie kamerstuk 29362, nr 107 betreffende Modernisering van de overheid d.d. 11 september 2006.



### **3. Vrijblijvendheid: Programmering en projecten**

#### **Inleiding**

Vrijblijvendheid is de belangrijkste en gevaarlijkste valkuil binnen handhaving. Deze vrijblijvendheid manifesteert zich in ieder geval ook bij de gezamenlijke projecten.

De totale handavingsbeleidscyclus van het inventariseren van knelpunten, het vaststellen van de gezamenlijke prioriteiten, het opstellen van een gezamenlijk (regionaal) handavingsprogramma, de doorvertaling in het eigen programma, de uitvoering en de monitoring is teveel omgeven met vrijblijvendheid.

Teveel partners hebben een houding dat het hen in dat verband ook minder uitmaakt wat er afgesproken wordt, ze bezien immers later toch nog wel of ze er gevolg aan zullen geven.

Bij teveel projecten is de deelname onvoldoende. Projecten vinden op die wijze geen vruchtbare bodem om te kunnen floreren. Daarmee is voor dat deel van de handavingsamenwerking (de kans op) mislukking ingebakken.

#### **Oorzaken**

Een belangrijke oorzaak hierbij is de grote afstand die beleefd wordt tussen de landelijke prioriteiten (de ketenprojecten) en de lokale prioriteiten. Dit tegen de achtergrond dat de capaciteit altijd beperkt is en er derhalve keuzes gemaakt moeten worden.

De landelijke prioriteiten beperken zich overigens volledig tot ketenprojecten en (behalve vuurwerk) tot het sluitend krijgen van de afvalstromen. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven is de inzet van de lokale overheid noodzakelijk om deze klus in gezamenlijkheid te klaren. Voor de dagelijkse, lokale praktijk brengen deze projecten een zekere werkdruk met zich mee en wordt hun bijdrage in een groter verband slechts met moeite herkent.

Een tweede oorzaak is dat er regelmatig (te) veel projecten worden afgesproken waarbij (en dat verschilt per regio) tegelijkertijd wordt aangegeven dat men vrijwillig kan deelnemen.

#### **Hoe op te lossen?**

De filosofie voor wat betreft het deelnemen aan projecten moet worden dat er minder projecten worden afgesproken. De projecten die worden afgesproken, moeten ook worden uitgevoerd en daartoe goed -en wellicht anders- worden gefaciliteerd. Hieronder volgt de uitwerking daarvan.

Het traject begint bij het gezamenlijk en systematisch programmeren. Redeneer vanuit de eigen probleemanalyse. Hierbij is inzichtelijk het volgende onderscheid te maken:

- landelijke prioriteiten
- (sub)regionale prioriteiten (in samenwerking te organiseren)
- lokale prioriteiten
- lokale (handhaving) non-prioriteiten

Spreek af wat haalbaar is en doe dat dan ook. Dit betekent overigens ook dat eenmaal afgesproken landelijke of regionale projecten een hogere prioriteit hebben dan de lokale activiteiten.

Nu ligt een als belangrijk ervaren knelpunt bij het gegeven dat de landelijke prioriteiten vanuit de professionaliseringsopgave verplicht zijn<sup>5</sup>.

Als nu tegelijkertijd deze landelijke prioriteiten niet aansluiten bij de lokale prioriteiten en bovendien het gevoel bestaat dat de bezetting van het lokale handhavingsteam daar niet op is afgestemd, kies dan een andere oplossing: faciliteer regionale of subregionale handhavingsteams. Kleine teams die bestaan uit deskundigen die namens gemeenten en of andere partners de handhaving vormgeven.

Een voorbeeld daarvan is ondermeer het project dierlijke vetten. Voor dit project wordt een klein team, bestaande uit de meest betrokken instanties AID, Voedsel en Warenautoriteit, VROM-Inspectie en provincie samengesteld die de controles bij de vetsmelterijen uitvoeren. Voor de informatie van toeleveranciers kan gebruik worden gemaakt van de informatie die gemeenten tijdens de reguliere controles bij o.a. horeca uitvoeren. Ook voor bouw- en sloopafval (en vaak ook asbest) geldt dat dit vaak activiteiten betreft die specifieke kennis vereisen. Het hierop formuleren van een (sub)regionaal handhavingsteam biedt veel voordelen. Uiteraard moet een dergelijk team goed worden gefaciliteerd en aangestuurd. En dus dienen er door de betrokken partijen financiële middelen voor worden vrijgemaakt.

Overigens kunnen ook andere (sub)regionale projecten op een dergelijke wijze worden vormgegeven.

Een en ander betekent ook een lagere belasting van de beperkte gemeentelijke capaciteit. Het biedt ook meer duidelijkheid. De dan overblijvende gemeentelijke capaciteit is dan ook echt bestemd voor de lokale prioriteiten.

Voor wat betreft de lokale non-prioriteiten: wees daar ook helder in. Durf aan te geven waar niet op gehandhaafd wordt. De illusie in stand houden dat alles gehandhaafd kan (en moet) worden is zinloos.

### **Tijdpad**

Om het bovenstaande praktisch vorm te kunnen geven is het volgende tijdpad van belang:

- in mei alle prioriteiten in concept bekend moeten zijn; en
- in juni overleg moet plaatsvinden tussen alle partners; en
- in juli de gezamenlijke prioriteiten moeten worden vastgesteld; en
- in augustus de regionale projecten moeten worden geformuleerd; en
- in november de uitvoeringsprogramma's worden opgesteld voor het jaar daarop.

De provincie en het secretariaat van het regionaal overleg zullen de coördinerende rol op zich nemen als schakel tussen landelijke, regionale en lokale overheid in het vraagstuk van de programmering.

---

<sup>5</sup> Hier komt overigens ook naar voren dat handhavingtaken door de lagere overheden in medebewind worden uitgevoerd.

## 4. Vrijblijvendheid: aansturing en transparantie

### Inleiding

De tweede verschijningsvorm van vrijblijvendheid is aan te treffen bij het uitvoeren van de samenwerking.

Dit speelt bij de ketenprojecten (zie ook vorige hoofdstuk), het speelt bij de overige regionale projecten, het speelt bij afstemming bij concrete handhavingcases<sup>6</sup> en het speelt naar verwachting ook regelmatig bij het individueel toepassen van de handhavingstrategie.

Naast de oorzaken op het gebied van inhoud en programmering (het vorige hoofdstuk) liggen die op het vlak van onduidelijke aansturing en gebrek aan transparantie.

De meest in het oog springende onduidelijkheden hebben betrekking op de 3-hoek medewerker, manager en (dagelijks) bestuurder.

In teveel gevallen is er een discrepantie tussen de lijn van de bestuurder en van de medewerker handhaving. Met betrekking tot een concrete casus of met betrekking tot standpunten in een regionaal overleg. De rol van het management is daarbij vaak niet helder.

De volgende lijn biedt helderheid.

### (Regionale) overleggen:

- Het ingebrachte ambtelijke standpunt dient afgestemd te zijn met management en bestuur zodat de ingebrachte punten gericht op de voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming zoveel mogelijk consistent zijn met de bestuurlijke besluitvorming later. Specifieke aandacht daarbij vraagt de doorvertaling naar het eigen handhavingprogramma.
- De uitkomst van het ambtelijk overleg dient intern weer teruggekoppeld te worden naar management en bestuur.
- Bestuurders, op hun beurt, dienen er op toe te zien dat ze ambtelijk worden voorbereid, mede aan de hand van het ambtelijk overleg.
- Een en ander kan gefaciliteerd worden vanuit de ondersteuning door agenda en verslaglegging van de overleggen digitaal (op een kennis- en ontmoetingsportal) beschikbaar te stellen aan medewerkers (overigens breder dan alleen deelnemers aan de regionale overleggen), management en bestuurders.
- Tot slot kan er voor worden gekozen om bijvoorbeeld jaarlijks het betreffende management in een aparte bijeenkomst te ontmoeten, bij te praten en zonedig in de besluitvorming te betrekken.

---

<sup>6</sup> Gebleken is dat de uitvoerenden vaak hun "eigen" manier van handhaven hanteren zonder dat zij daarbij gewezen worden op verantwoordelijkheden op basis van de overeengekomen handhavingstrategie waartoe bestuurlijk is besloten. Van de andere kant geven uitvoerenden ook vaak aan dat hun voorstel tot handhaven intern niet wordt opgevolgd. Mogelijk ook door gebrekkige kennis van de regionale of provinciebrede afspraken. Dit bemoeilijkt de samenwerking.

## **Projecten**

- Alle projecten moeten een bestuurlijk trekker (verantwoordelijke) en ambtelijk projectleider hebben. De bestuurlijk verantwoordelijke is lid van het regionaal bestuurlijk overleg handhaving. Opdrachtgever is het regionaal bestuurlijk overleg handhaving.
- Van de projecten is op het moment van starten bekend welke partijen deelnemen.
- De projecten worden in voldoende mate gefaciliteerd. Projecten met onvoldoende menskracht of middelen worden niet gestart. Afspraken hierover moeten met het management zijn kortgesloten.
- Verantwoordelijke en projectleider leggen periodiek verantwoording af aan het bestuurlijk overleg. Ook dit is te faciliteren met een kennisportal. Een en ander leidt tot maximale transparantie.
- Bij niet nakomen van afspraken worden via de ambtelijk en vervolgens bestuurlijke lijn partijen daarop aangesproken. Indien dat onvoldoende effect sorteert wordt dat onderwerp van gesprek tijdens het bestuurlijk regionaal overleg.
- Tot slot: het instellen van goed gefaciliteerde handhavingsteams is voor bepaalde typen projecten een passende oplossing om het bovenstaande te bewerkstelligen.

## **Samenwerking in een concrete casus**

- Van de bespreking van een casus wordt in termen van gemaakte afspraken een kort verslag gemaakt; dit verslag wordt beschikbaar gesteld aan het management en bestuur van de betrokken partijen; zomogelijk wordt dit digitaal ondersteund.

## **Overig**

- Aan het begin van een nieuwe bestuursperiode zal vanuit het secretariaat van het regionaal overleg een presentatie worden verzorgd om de (nieuwe) bestuurders in kennis te stellen van hetgeen provinciebreed of regionaal is vastgelegd.
- Het secretariaat van het regionaal overleg houdt de mutaties van de handhavers bij. Zoveel als mogelijk worden uitvoerenden door het secretariaat over de handhavingsafspraken geïnformeerd. Te denken valt aan een jaarlijkse bijeenkomst omtrent het toepassen van de handhavingstrategie "Zò handhaven we in Brabant". Dit biedt tevens de gelegenheid om praktijkzaken met elkaar te bediscussiëren.

## 5. Overige nieuwe impulsen

Naast al het vorengenoemde resteren nog 5 onderwerpen, die van belang zijn in het kader van de samenwerking en / of waarbij belangrijke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd.

Achtereenvolgens:

- Integratie kleursporen
- Uitvoeren handhavingstrategie
- Nieuwe werkvormen
- Administratieve lastendruk
- Nieuwe ontwikkelingen

### **Integratie kleursporen**

De inrichting van de handavingsamenwerking heeft de integratie van de kleursporen als een belangrijk thema. Het daadwerkelijk vormgeven van de integratie is een pittige zoektocht die door partners met vallen en opstaan wordt ingevuld.

Er is op dit terrein vooral behoefte aan de gelegenheid om instrumentarium uit te wisselen.

Denk aan instrumenten zoals ontwikkeld voor het toezicht op de horeca, project slim handhaven waarin de branche wordt uitgenodigd een zelfcontrole uit te voeren. Maar ook de inzet vanuit de instrumentenmix voorlichting, subsidie, beloning, (administratief)toezicht, quick-scans, enz. (zie verder methodiek Tafel van 11, bijlage). Verder kan het bespreken van handavingscases binnen netwerken (denk aan een zogenaamd UVO-rood) ondersteuning aan de uitvoering en de organisatie opleveren.

Impulsen zijn te bewerkstelligen door het inrichten van platforms waar kennis kan worden uitgewisseld (netwerkbijeenkomsten). De facilitering dient hierbij door materiedeskundigen te geschieden.

Voor het realiseren van de integratie van de kleursporen moet er in eerste aanleg het professionaliseren van het rode en het paarse kleurspoor plaatsvinden (op deze terreinen moet nog door vele organisaties een inhaalslag worden gemaakt). Eerst de niveaus gelijk trekken voor dat er verder ontwikkeld wordt op enkele kleursporen!

Om de organisatorische inhaalslag te kunnen maken dienen de organisatorische randvoorwaarden bij de individuele organisatie hierop te worden voorbereid. Succesfactoren hiervoor zijn:

- Management met een visie om de professionalisering van het rode en paarse kleurspoor vorm te geven;
- Bestuurders die toewijding tonen in woord en handelen richting de handhaving;
- Medewerkers die zich open stellen om tot professionalisering van de handhaving te komen;
- Een open blik van management en medewerker voor het opzetten en invulling geven van integrale handhaving. Dit als een uitdaging beschouwen in plaats van een aantasting van het takenpakket.

In het kader van de samenwerking is het ondersteunen van de ontwikkeling van handavingsbeleid voor bouw- en woningtoezicht relevant. Er geldt namelijk een programmerings- en verslagleggingsplicht waar nog vele organisaties naar een juiste vorm van presentatie zoeken die bij de betreffende organisatie past.

In het verlengde hiervan is er een grote behoefte aan de verbreding van de handhaving/sanctiestrategie voor het rode kleurspoor dan wel integrale handhaving. (NB: Nu geldt de strategie alleen voor de milieuhandhaving.)

Verder is de ontwikkeling van de Wabo in het kader van de integratie van belang. Gelijk aan de professionalisering van de milieuhandhaving worden kwaliteitscriteria voor het omgevingsrecht in een Amvb vastgelegd. Dit betekent dat beleidsterreinen waarop de Wabo van toepassing is, in de nabije toekomst naar verwachting aan de kwaliteitscriteria gelijk als de milieuhandhaving moeten voldoen. Om dit te bereiken zou een afgeleide van het faciliteringstraject zoals voor de milieuhandhaving is gevormd kunnen worden.

Voor de integratie van de kleursporen past een stevige bestuurlijke ambitie. Daarbij mag ook het opleidingstraject van de handhaver niet uit het oog worden verloren.

### **Uitvoeren handhavingstrategie**

Het belangrijkste knelpunten dat rond de handhavingstrategie Zò handhaven wij in Brabant wordt ervaren is dat de Brabantse handhavingorganisaties de strategie wisselend (en naar eigen goeddunken) toepassen. Als alle handhavingorganisaties de strategie consequent toepassen ligt daar de kracht voor het werken met de strategie; als er wisselend mee wordt gewerkt is dit een zwakte voor de samenwerking.

Voor een belangrijk deel van de handhavers wordt de strategie als te strikt ervaren. Bij een ernstige of categorie 1 overtreding dient direct bestuursrechtelijk te worden opgetreden. Tevens dient een PV te worden opgemaakt. In de praktijk wordt vastgesteld dat er in verhouding weinig zaken zijn die volgens een categorie 1 aanpak worden afgehandeld, terwijl er zonder enige twijfel ernstige overtredingen in het Brabantse land plaatsvinden.

Ook de verzoeken voor een flankerende beleidsbrief van het OM, bij voortduring van een categorie 2 overtreding na de eerste hercontrole, wordt niet consequent door alle partners uitgevoerd.

Voorts is er nog veel discussie in hoeverre het rode, groene en paarse kleurspoor integraal in de strategie kunnen worden opgenomen.

Het is bekend dat niet (altijd) conform de Brabantse handhavingstrategie wordt gewerkt. Via een evaluatie van de strategie zal onderzocht worden of dit een cultuur of een structuur aspect betreft. Verder zal de toepasbaarheid van de handhavingstrategie worden geëvalueerd. Het resultaat van de evaluatie zal meelopen in het traject voor een nieuwe Bestuursovereenkomst. Een zonedig bijgestelde handhavingstrategie zal onderdeel uitmaken van de besluitvorming over de Bestuursovereenkomst.

## Nieuwe werkvormen

### Andere uitvoeringsvormen

Eerder is de borging van de uitvoering van samenwerkingsprojecten als belangrijk verbeterpunt genoemd. Daarbij zijn mogelijkheden van diverse vormen van handhavingsteams geopperd. De gedachte daarachter is dat indien de uitvoering van samenwerkingsprojecten, die via de hiervoor beschreven lijn tot stand zijn gekomen, ook gezamenlijk tot uitvoering zouden worden gebracht door een gemeenschappelijk handhavingsteam, de kans op succesvolle samenwerking hoger is dan wanneer (zoals nu) elke handhavingspartner een individuele bijdrage levert aan het samenwerkingsproject.

De discussie daarover ligt gevoelig, anderzijds kan een dergelijke discussie belangrijke nieuwe impulsen voor de samenwerking geven.

Onderstaand volgt een opsomming van (in zwaarte oplopende) gradaties van samenwerkingsvormen.

#### **Samenwerking op basis van individuele bijdragen**

*In dit model worden samenwerkingsprojecten afgesproken maar voert vervolgens elke handhavingspartner de eigen individuele bijdrage uit. Deze vorm stelt hoge eisen aan de voorbereiding van het samenwerkingsproject opdat iedereen op de zelfde wijze de uitvoering ter hand neemt. Dat betekent dat er een goed draaiboek nodig is waarin de aanpak wordt geschetst en waarin heldere afspraken staan wat er van iedereen wordt verwacht. Bij complexe onderwerpen moet het draaiboek ook een handreiking vormen om de benodigde kennis snel eigen te maken of door vooraf cursussen of themabijeenkomsten te organiseren. Ook moet vooraf helder zijn waarop wordt gemeten en hoe de resultaten zullen worden verzameld. In wezen is dit de huidige werkwijze.*

*Voordeel van dit model is dat instanties zelf verantwoordelijk blijven voor de uitvoering en het resultaat daarvan. Dit betekent dat langs die weg bij alle instanties (voor zover nodig) ook wordt geïnvesteerd in kennis en uniformiteit. Nadeel/aandachtspunt van dit model is dat het eindresultaat afhankelijk wordt van de bijdrage van elke afzonderlijke instantie. De praktijk heeft geleerd dat dit soms een fors knelpunt is.*

*Ook wordt de uitgebreide voorbereiding met forse draaiboeken teveel ervaren als stapels papier waarmee te weinig wordt gedaan.*

#### **Tijdelijk handhavingsteam voor tijdelijk project**

*Een volgend model is dat een samenwerkingsproject wordt uitgevoerd door een tijdelijk projectteam, bestaande uit een aantal handhavers van de diverse betrokken handhavingpartners. Door dit in een team te organiseren en de teamleden daarvoor vrij te maken, wordt de uitvoering daarvan beter geborgd en minder afhankelijk gemaakt van de waan van alledag. Enkele samenwerkingsprojecten in het verleden (A59, Landinrichting St. Oedenrode) waarvoor een klein handhavingsteam was geformeerd, hebben aangetoond dat de uitvoering daarvan duidelijk beter geborgd was.*

*Het handhavingsteam in dit model wordt geformeerd door en voor de deelnemende handhavingpartners en kan in grootte, samenstelling en tijdsduur afhankelijk van het onderwerp van vorm verschillen. De handhavingpartners besluiten jaarlijks zelf bij de vaststelling van het gezamenlijk handhavingprogramma of, hoe lang en door wie er een tijdelijk handhavingsteam geformeerd wordt.*

*Voordeel van dit model is dat de uitvoering van het samenwerkingsproject beter geborgd is. Als het goed georganiseerd wordt zijn er ook efficiency- en kwaliteitsvoordelen te behalen. Natuurlijk moet ook in deze organisatievorm het project worden voorbereid in een draaiboek maar dat kan door de beschikbaarheid van een projectteam worden beperkt tot een compacter en praktischer vorm.*

### **Uitwisselingsmodel op basis van deskundigheid**

*Een meer verdergaande vorm van samenwerking is om de diverse deskundigheden zoals die bij de diverse handhavingpartners aanwezig zijn voor elkaar in te zetten. Zo zouden twee gemeenten, waarvan één gemeente met 10 bedrijven in branche x en 1 bedrijf in branche y en waarbij voor de andere gemeente het omgekeerde het geval is, kunnen afspreken dat zij zich specialiseren en hun kennis delen. Eén gemeente houdt dan toezicht bij branche x, ook in de andere gemeente, terwijl voor branche y het omgekeerde het geval is. Een dergelijk model kan ook worden opgeschaald naar meerdere gemeenten of zelfs regionaal worden opgepakt. Gelet op de opbouw van de benodigde deskundigheid ligt het voor de hand om hierover structurele en langjarige afspraken te maken. Dit gaat dus verder dan het hiervoor geschetste model en overstijgt ook de onderwerpen uit het jaarlijkse gezamenlijke handavingsprogramma.*

*Voordeel van dit model is dat de kwaliteit toeneemt en er efficiënter met de overall beschikbare capaciteit voor handhaving wordt omgegaan.*

### **Structureel gemeenschappelijk handhavingsteam**

*Tegenover de samenwerking op basis van de individuele bijdrage staat een structureel gemeenschappelijk handhavingsteam voor de uitvoering van het gemeenschappelijk handavingsprogramma. In dit model, dat niet moet worden verward met regionale milieudiensten, wordt de capaciteit die nodig is voor de uitvoering van een project centraal georganiseerd en ingezet. Waar voorgaande modellen wellicht nog (voor een deel) met gesloten beurzen kan worden geregeld zal in dit model een structurele voorziening moeten worden getroffen voor een (regionaal/provinciaal) handhavingsteam. In dit model kan de uitvoering van het gezamenlijk handavingsprogramma goed worden geborgd. Eventueel kunnen aan het team ook buitengewoon opsporingsambtenaren worden toegevoegd en/of kan er worden samengewerkt met rijksinspecties. Vanuit het samenwerkingsbelang gezien ontstaat aldus een model waarin de uitvoering van het samenwerkingsprogramma volledig is geborgd.*

#### **Nadere beschouwingen:**

In geen van vorenstaande modellen wordt beoogd om taken uit handen te nemen van welke handhavingpartners dan ook. Integendeel, de handhavingpartners zijn het bevoegde gezag en zijn en blijven daarmee verantwoordelijk voor een goede uitvoering van de handhavingstaken, ook als deze in een handhavingsteam zijn georganiseerd.

Geen van de genoemde modellen brengen meerkosten met zich mee. Er wordt uitvoering gegeven aan de eigen reguliere taken die, voor het deel waarvoor samenwerking nodig wordt geacht, regionaal/provinciaal worden uitgevoerd. Mits goed georganiseerd kan dit zelfs efficiencyvoordelen opleveren. Via een onderliggend verrekeningsmodel zullen levering en ontvangst aan en van het handhavingsteam voor elk van de deelnemende partij in evenwicht moeten worden gebracht.

De geschetste modellen komen, naarmate van oplopende gradatie, meer tegemoet aan de wens uit het bedrijfsleven om het toezicht zoveel mogelijk te uniformeren en te stroomlijnen. Hiertoe is een verzoek vanuit de Brabant Zeeuwse Werkgevers aan het college van GS gericht (brief 12 september 2006). Naarmate een handhavingsteam een meer structureel en omvangrijker karakter krijgt worden aan de aansturing daarvan hogere eisen gesteld.

### **Clustering rond gelijkwaardige partners of gemeenschappelijke thema's**

In de huidige samenwerkingsstructuur ontmoeten de diverse handhavingpartners elkaar op regionaal niveau. In de afgelopen jaren is ook gebleken dat dit, gelet op de omvang van de groep en de afstand tot elke deelnemer, een goed schaalniveau is voor het maken van samenwerkingsafspraken.

Er bestaat echter, naast samenwerking rond gezamenlijk aan te pakken handhavingproblemen, ook behoefte aan het delen en uitwisselen van kennis en ervaringen rond bepaalde handhavingsthema's of nieuwe ontwikkelingen. De regionale indeling ligt daarbij niet altijd voor de hand. De laatste tijd is er steeds meer behoefte ontstaan om met andere, meer gelijkwaardige partners in contact te komen in plaats van met diegenen waarmee men toevallig dezelfde regio deelt. Een voorbeeld daarvan zijn de 5 grote steden in Brabant (de B5) die elkaar met regelmaat treffen en daarbij de handhavingervaringen, met name rond de specifiek grootstedelijke problematiek, met elkaar delen. Er zijn signalen dat ook andere gemeenten, bijvoorbeeld de koplopers op het gebied van de professionalisering of de gemeenten die hun handhavingstaken integraal georganiseerd hebben bij elkaar in de keuken willen kijken. Het gaat dan om gemeenten die gelijkwaardig zijn in bijvoorbeeld omvang, bedrijvenbestand, organisatievorm en of eenzelfde fase van ontwikkelingen doormaken. Ook kan het zijn dat een bepaald (nieuw) thema een groep tijdelijk bindt. De werkgroep acht deze vorm van samenwerking belangrijk. Er gaat een stimulerende en kwaliteitsverbeterende werking vanuit als partijen op die manier naar elkaar kunnen reflecteren. De werkgroep acht het zinvol als dergelijke dwarsverbanden, die over de regio's heen kunnen plaatsvinden, vanuit de samenwerking worden gefaciliteerd. Uitgangspunt daarbij is dat dergelijke bijeenkomsten uitsluitend op basis van behoeften worden georganiseerd. Zij hebben in principe een tijdelijk karakter. Zij bewegen mee met de behoeften en ontwikkelingen die er zijn en kunnen zich steeds in een andere samenstelling en vorm voordoen.

### **Administratieve lastendruk**

#### **Monitoring**

Een geregeld gehoorde klacht van medewerkers van lagere overheden is dat door verschillende (interne en externe) partijen op jaarbasis in grote lijnen telkens ongeveer dezelfde vragen worden gesteld. Maar de steeds wisselende definities noodzaken tot het telkens anders rubriceren en inventariseren van de gevraagde gegevens. Betreffende bevraging wordt als een vervelende lastendruk ervaren.

Vanuit de handavingsamenwerking worden er gegevens gevraagd voor het Gezamenlijk jaarverslag handhaving Noord-Brabant. Tegelijkertijd organiseert het LOM (het Landelijk Overleg Milieuwethandhaving) jaarlijks, ten behoeve van de Tweede Kamerbrief, een landelijke, digitale bevraging naar de (resultaten van de) milieuwethandhaving, middels een daartoe speciaal ontworpen website.

Ten aanzien van deze monitoring zijn er op kwalitatief gebied enige problemen op te lossen. Een van die problemen is het verregaand ontbreken van eenduidige definities op het bevraagde gebied en de daarmee gaande mogelijkheid tot meervoudige interpretatie van

vragen en/of indicatoren. Hierin schuilt ook een belangrijk knelpunt voor wat betreft de administratieve lasten en de regelmatig geuite irritaties bij herhaalde bevragingen.

Het geschetste probleem wordt op landelijk en provinciaal niveau onderkend. Hieromtrent is door het Sefh Brabant Zuidoost een projectvoorstel opgesteld. Met het project wordt beoogd om in samenspraak met de betrokken overheden te komen tot een optimale, zoveel mogelijk gebundelde en eenduidige wijze van het in beeld brengen van de (resultaten van) de milieuwethandhaving. Hierbij wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht met de controlling processen van de bestuurlijke organisaties. Er wordt een koppeling gelegd naar de rechtmatigheidsonderzoeken/ -verklaringen die instanties in het kader van de verantwoording opstellen.

De LOM-monitor wordt daarnaast verder doorontwikkeld. Functionaliteiten met betrekking tot rapportages en benchmark zullen onderdeel worden van deze monitor.

### **Gebruik van moderne ICT**

De mogelijkheden van ICT ontwikkelen zich nog steeds in rap tempo verder. Inmiddels zijn er systemen op de markt waardoor uitwisseling van gegevens tussen diverse groepen van gebruikers heel gebruikersvriendelijk en praktisch mogelijk wordt gemaakt. Deze ontwikkelingen kunnen de samenwerking ten dienste zijn. Met name op punten waarbij nog veel papier met elkaar wordt uitgewisseld. Daartoe zou de bestaande site [www.sephbrabant.nl](http://www.sephbrabant.nl) kunnen worden uitgebouwd waardoor deze qua functionaliteit en gebruikersgemak verbetert en waardoor de administratieve lastendruk in termen van papier fors kan worden verminderd.

### **Nieuwe ontwikkelingen**

In het handhavingveld en zeker in het proces naar integrale handhaving is er constant sprake van nieuwe ontwikkelingen. In het kader van de samenwerking is er op het terrein van nieuwe ontwikkelingen met name behoefte aan kennisuitwisseling. Daarnaast kan er behoefte zijn aan belangenbehartiging.

Voor het volgen van nieuwe ontwikkelingen dient deze in eerste aanleg gericht te zijn op de handhaving. Zonodig kan er een verbreding worden uitgevoerd naar vergunningverlening. Dit op basis van geuite behoeften vanuit de partners.

Nieuwe ontwikkelingen dienen op de diverse schaalniveaus te worden beschouwd: lokaal, regionaal, provinciaal, landelijk.

In het kader van de facilitering van de samenwerking is er behoefte aan een ondersteuning die informatie verzamelt en binnen het handavingsnetwerk verspreidt, informatiebijeenkomsten organiseert, als adviseur (sparringpartner) optreedt en de rol van penvoerder vervult voor het formuleren van regionale of provinciale standpunten.

## **6 Rol van de ondersteuning en het vervolg**

### **Inleiding**

Allereerst: de vorm van ondersteuning wordt in deze notitie niet uitgewerkt. Dat gebeurt in deel 2.

Hier wordt ingegaan op de rol die van de ondersteuning mag worden verwacht. De ondersteuning is voornamelijk beschreven per vorm van samenwerking zoals in hoofdstuk 2 aangeduid.

### **Algemeen**

- het voorbereiden en ondersteunen van ambtelijke en bestuurlijke handhavingoverleggen.
- Het opstellen van een (regionaal/provinciaal) handhavingprogramma en het evaluatie-/jaarverslag inclusief begroting en jaarrekening.
- Het opstellen van een meerjarenbeleidsvisie.
- Uitvoeren en ondersteunen van monitoring.
- Penvoerder in diverse situaties.

### **Ketenprojecten en overige gezamenlijke projecten**

- Opstellen van draaiboeken
- Faciliteren van handhavingteams
- Leiden van een project

### **Samenwerking in concrete cases en afstemmen van toezicht**

- Organiseren en faciliteren overleg (zoals uvo's, digitaal, andere vormen)

### **Kennisuitwisseling**

- opstellen en uitwisselen van draaiboeken, checklisten, standaarddocumenten (voorbeeldbrieven, rapporten, dwangsombeschikkingen, protocollen, enz.)
- faciliteren clustering van uitwisselingspartners
- kenniscentrum
- vraagbaakfunctie

### **Overige ondersteuning**

- beheer digitaal kennis- en ontmoetingsportal met o.a. verslagen, draaiboeken, standaarddocumenten, vacatures, opleidingen, cursussen, conferenties, ervaringsuitwisselingen, jurisprudentie, ontwikkelingen, contactpersonen per instantie, enz.
- vraaggestuurd ondersteuning bieden aan gemeenten, waterschappen en anderen in bijvoorbeeld concrete projecten
- verzorgen trainingen opleidingen
- bijdragen aan organisatieontwikkeling
- adviesdiensten / sparringpartner
- ondersteuning bij professionalisering

**Het vervolg**

Na de bespreking van onderhavige notitie in de ambtelijke en bestuurlijke regionale overleggen, het ambtelijk en bestuurlijk provinciaal overleg wordt een definitieve tekst opgesteld.

Deel 2 zal handelen over de structuurvraag (o.m. hoe wordt de ondersteuning vorm gegeven), de bestuursovereenkomst zelf en de financiën.

## Bijlagen

### Deelnemerslijst provinciebrede werkgroep toekomst handhavingsamenwerking

Naam	instantie
John Mordang	VROM-Inspectie Regio Zuid
Vincent van der Steen	Waterschap Aa en Maas
Jan van Noorloos	Functioneel Parket
Frans van Beurden	Gemeente Breda
Peter van Strien	Gemeente Dongen
Sylvia de Graaf	Gemeente Maasdonk
Bart Eulderink	Gemeente Heusden
Bart Lathouwers	Gemeente Bladel
Erwin Kramer	Gemeente Gemert-Bakel
Dick van Dop	Servicepunt Handhaving Noord-Brabant, voorzitter
Toine Aerts	Servicepunt Handhaving Regio Brabant Noord
Fred Emmerik	Servicepunt Handhaving Regio Brabant Zuidoost
Arij Heijboer	Servicepunt Handhaving Regio Midden- en West-Brabant
Arie Meulepas	Provincie Noord-Brabant voorzitter
Han de Haas	Provincie Noord-Brabant secretariaat
Arno Teunissen	Provincie Noord-Brabant secretariaat

### Lijst geïnterviewden toekomst handhavingsamenwerking

Naam	Instantie
Eric Dörr	Voorzitter B-RHO Midden- en West-Brabant
Gerard Daandels	Voorzitter B-RHO Brabant Zuidoost
Jan Cremers	Directeur adviesdienst RMB
Jan Groot	Directeur Milieudienst West-Brabant
Bernadette Elbers	Afdelingshoofd Handhaving gemeente Tilburg
Cees Lok	Wethouder Roosendaal
Frank Gerbrands	Wethouder Oosterhout
Adriaan Stapelkamp	Afdelingshoofd Milieudienst West-Brabant
Jan van Gils	Directeur Regionale Milieudienst Eindhoven

## **De wettelijke opdracht tot samenwerking**

*Samenwerking is geen doel op zich. De opdracht tot samenwerking vloeit voort uit ons staatsbestel: een gedecentraliseerde eenheidsstaat met daarin een vergaande decentralisatie van de handhavingstaken naar gemeenten, waterschappen en provincies. Daarnaast zijn er op de diverse beleidsterreinen nog rijksinspecties actief zoals VROM-Inspectie, Algemene Inspectiedienst, Rijkswaterstaat en natuurlijk de strafrechtelijke instanties politie en Openbaar Ministerie. In Brabant gaat het dan om ruim 80 instanties. De maatschappij en het bedrijfsleven vragen steeds meer om eenheid in overheidsoptreden. Het gaat dan om uniformiteit in aanpak (rechtsgelijkheid met als belangrijke afspraak de Brabantse handhavingstrategie), afstemming van het aantal en diversiteit aan inspecties en de kwaliteit en effectiviteit daarvan.*

*Hieruit vloeit de opdracht tot samenwerking voort, het is de consequentie van de gedecentraliseerde uitvoering.*

*Echter, het onvoldoende functioneren van de samenwerking heeft in Haagse kringen de afgelopen jaren herhaaldelijk de vraag opgeworpen of de decentrale structuur voldoende eenheid en daadkracht kan leveren. Daar komt bij dat de VROM-taken allen medebewindstaken zijn. Dat wil zeggen dat de minister, in tegenstelling tot de autonome taken waarbij gemeenten, waterschappen en provincie zelf verantwoordelijk zijn, daarvoor de eindverantwoordelijkheid draagt en op de uitvoering daarvan kan worden aangesproken. Dat gebeurt de laatste jaren ook steeds indringender. Inmiddels heeft het Rijk, ter uitvoering van de motie Aptroot, onlangs besloten tot een vergaande stroomlijning van de diverse rijksinspecties. Maar ook de (twijfel aan voldoende) kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering van de gedecentraliseerde taakuitvoering is momenteel weer actueel. Denk aan de actuele ontwikkelingen zoals de kwaliteitsimpuls vergunningverlening en handhaving (uit Toekomstagenda milieu van VROM) met daarin een onderzoek naar het juiste schaalniveau, het BeteRZO-traject met daarin een kwaliteitsmaatlat voor handhavende overheden en de ontwikkelingen rond de IPPC die neigen naar de organisatie van het toezicht in domeinen. Willen we de twijfels wegnemen die er over de decentrale uitvoering van de handhaving bestaan, dan zullen we een betere en effectiever samenwerking moeten organiseren.*

*Daarnaast is het voor de samenwerking van belang dat er een omslag wordt gemaakt van taakgericht naar probleemgericht werken en denken. De individuele instanties zijn nog veelal geneigd om te werken en te denken binnen de eigen taakopdracht. Dat is ook logisch omdat alle organisatie- en verantwoordingsprocessen daar primair op zijn gericht. De samenwerking met anderen wordt dan gezocht daar waar de taken elkaar raken of overlappen. De maatschappij vraagt echter om de aanpak van problemen en is niet geïnteresseerd in de vraag welke instantie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt. Daar waar problemen binnen de eigen taken en verantwoordelijkheden kunnen worden opgelost moet dat vooral ook gebeuren. Samenwerken heeft daar geen toegevoegde waarde. Maar er manifesteren zich ook problemen die niet alleen binnen de eigen taken kunnen worden opgelost maar het eigen taak- of werkveld overstijgen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij afvalstromen. De ketens waarover afvalstoffen zich bewegen van ontdoener naar verzamelpunten en via transporteurs naar sorteerdere of eindverwerkers worden steeds groter. Er zijn veel partijen voor een deel van het toezicht op de keten verantwoordelijk maar niemand voor het totaal. Een goede handhaving op de afvalketen is daarom alleen mogelijk door een goede samenwerking rond de keten. Dit betekent dus dat het probleem centraal gesteld moet worden en niet de eigen taak. Ook dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid naar de maatschappij en een opdracht voor de samenwerking.*

*Naast de hierboven beschreven noodzaak tot samenwerking is in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer de verplichting tot samenwerking aangegeven. In deze context is, uitgaande van de huidige decentrale structuur, een goed functionerende samenwerking noodzakelijk en daarvoor zijn, ook in Brabant, belangrijke nieuwe impulsen nodig. En dat zijn bij voorkeur impulsen die niet voortkomen uit eventueel dreigende structuurmaatregelen vanuit de rijksoverheid maar impulsen gebaseerd op de eigen kracht en verantwoordelijkheid zoals we die in Brabant kennen en durven nemen. Deze notitie richt zich op die samenwerkingsopdracht.*

## De Tafel van Elf<sup>7</sup>

### ***Naleving in dimensies, het T11 nalevingsmodel***

De Tafel van Elf (T<sup>11</sup>) is een samenhangende opsomming van dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. De T<sup>11</sup> is ontstaan vanuit de praktische behoefte om inzicht te krijgen in de factoren die de gehoorzaamheid van mensen aan regelgeving bepalen en de invloed die rechtshandhaving daarop heeft. De basis wordt gevormd door een combinatie van in de literatuur voorkomende sociaal-psychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de rechtshandhaving.

Dimensies voor spontane naleving

#### ***T 1 Kennis van regels***

Definitie: 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, te ingewikkeld: begrijpt men wel wat ermee bedoeld wordt?
- Wordt van de doelgroep niet ten onrechte een bepaalde deskundigheid vereist om de regels te kunnen begrijpen?

#### ***T2 Kosten/baten***

Definitie: de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen

##### ***A FINANCIËEL/ECONOMISCH***

- Nadelen van naleving: moet men veel moeite doen (administratief, fysiek) om aan de regels te voldoen?
- Voordelen van overtreding: levert overtreden voor betrokkene voordelen op die in tijd of geld zijn uit te drukken?
- Overtredingsdrempel: zijn er bepaalde fysieke omstandigheden die het overtreden bemoeilijken?

---

<sup>7</sup> De 'Tafel van elf' is ontwikkeld door mr.dr. D. Ruimschotel in opdracht van en in samenwerking met het Ministerie van Justitie.

Zie voor meer informatie: De Tafel van Elf, P. van Reenen (red), Ministerie van Justitie, 2000

- Voordelen van naleving: zijn er specifieke voordelen verbonden aan naleving van de regels zoals bijvoorbeeld financiële prikkels?

#### **B IMMATERIEEL**

- Levert naleving van de regels gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale voordelen op?

#### **T3 Mate van acceptatie**

Definitie: de mate waarin het beleid en de regelgeving (algemeen) aanvaard wordt door de doelgroep

- Vindt de doelgroep het beleid redelijk?
- Kan de doelgroep zich verenigen in de uitgangspunten van het beleid of bestaan daar verschillende inzichten over?
- Kan de doelgroep een bijdrage leveren aan het beleid (zelfregulering)?
- Zijn de bedoelingen van de wetgever duidelijk en juist geformuleerd en zijn er geen mazen in de wet?

#### **T4 Gezagsgetrouwheid doelgroep**

Definitie: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich à priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat

- Leeft deze doelgroep in het algemeen regels goed na?
- Doet deze doelgroep doorgaans altijd wat de overheid opdraagt?
- Heeft de doelgroep bepaalde gewoontes die in strijd kunnen zijn met de regels?
- Heeft deze doelgroep bepaalde verwachtingen van de overheid?

#### **T5 Informele controle**

Definitie: de kans op ontdekking en sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties

#### **A INFORMELE PAKKANS**

- Merkt de omgeving het snel, als iemand een overtreding pleegt?
- Keurt de doelgroep het overtreden in het algemeen af?
- Bestaat er een hechte band tussen de leden van de doelgroep?
- Bestaan er informele controlestructuren?

#### **B INFORMELE SANCTIE**

- Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren? (van opmerkingen tot fysiek geweld)
- Zal de doelgroep op overtredingsgedrag negatief reageren door middel van sociale sancties, zoals het verstoten uit de groep of het verliezen van aanzien of status?
- Bestaan er andere informele sancties die men elkaar kan opleggen?

## Controle dimensies

### **T6 Informele meldingskans**

Definitie: de kans dat een overtreding aan het licht komt anders dan door overheidscontrole

- Is de doelgroep 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 verlagen (klik-lijn)?

### **T7 Controlekans**

Definitie: de 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?

### **T8 Detectiekans**

Definitie: de kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt.

#### **A ADMINISTRATIEVE CONTROLE**

- Is de administratieve controle sluitend, wordt op alle gegevens gecontroleerd?
- Hoe moeilijk is het om overtredingen te constateren: moeten controleurs (financiële) experts zijn om fraude te ontdekken?
- Kunnen reispapieren, transportbiljetten, etc. makkelijk vervalst worden?
- Kan het de controleurs moeilijk gemaakt worden doordat er geen modellen of standaardformulieren zijn voorgeschreven?

#### **B BIJ FYSIEKE CONTROLE**

- Zijn overtredingen makkelijk of moeilijk constateerbaar door controleurs?
- Wat is de aard en de kwaliteit van de gebruikte controleopsporingsmethode?
- Zijn overtredingen moeilijk of juist makkelijk te constateren doordat ze plaats- en tijdgebonden zijn?

### **T9 Selectiviteit**

Definitie: de (verhoogde) 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 aselechte controles?
- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?

## Sanctie dimensies

### **T10 Sanctiekans**

Definitie: de kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is

- Hoe groot is de kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd, of dat men informeel gecorrigeerd wordt? Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Is een overtreding moeilijk te bewijzen?
- Schatten overtreders de kans op vrijspraak hoog in?

### **T11 Sanctie-ernst**

Definitie: 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?
- 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 ten uitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende nadelen voor betrokkene?