

Statenvoorstel 32/12 A

Voorgestelde :
behandeling
PS-vergadering : 12 oktober 2012
Statencommissie : Commissie voor Ecologie en Handhaving,
14 september 2012

Onderwerp

Kaderstellende nota 'Handhavingskoers 2013-2016'

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099242

Directie

Ruimtelijke Ontwikkeling &
Handhaving

Bijlage(n)

1

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Samenvatting

De mate van naleving van wetten en regels in het omgevingsrecht stabiliseert zich op 68%. Een betere regelnaleving is van belang in het licht van een veilig, schoon en gezond Brabant.

Het uitgangspunt voor het nieuwe beleid is dat we in de in de samenleving allemaal verantwoordelijkheid dragen voor het beperken van de risico's en het naleven van wet- en regelgeving. Naast de overheid zijn dat bovenal degenen die de risico's veroorzaken maar ook degenen die bloot staan aan deze risico's. Het nieuwe beleid richt zich op de versterking van de eigen provinciale rol. Daarnaast zal ook worden ingezet op de rol van anderen. Hierdoor moet de naleving structureel op een hoger plan komen dat wil zeggen minder overtredingen én minder ernstige overtredingen.

1. Inleiding

De kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016 biedt tot en met 2016 een nieuw kader voor de uitvoering van de wettelijke taak 'handhaving'. Met nieuw beleid kan in 2016 een naleving tot 80% worden bereikt. Hiervoor zijn financiële middelen nodig die met structurele middelen voor Handhaving kunnen worden gedekt.

De startnotitie voor deze nota is op 20 april j.l. besproken door de Commissie Ecologie en Handhaving. Deze commissie heeft aangegeven de kaderstellende nota te baseren op scenario 3 van die startnotitie. In dat scenario handelen we maximaal naar het uitgangspunt dat we in de samenleving allemaal verantwoordelijkheid dragen voor het beperken van de risico's en het naleven van wet- en regelgeving. Dit scenario bevat de beleidslijnen om invulling te geven aan alle resultaten zoals opgenomen bij speerpunt Handhaving (UA 18) van de

uitvoeringsagenda “Tien voor Brabant”.

Dit scenario kost € 650.000 voor een periode van 4 jaar oftewel € 165.000 per jaar. Bij een naleving van 80% wordt de besparing op de uitgave voor repressieve handhaving geschat op € 175.000 per jaar.

In de hierna volgende toelichting op het voorstel wordt ook ingegaan op de opmerkingen en vragen die de commissie op 20 april 2012 heeft gemaakt.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099242

2. Toelichting

Inhoudelijke toelichting

In het omgevingsrecht zijn er tal van wetten en regels die bijdragen aan een veiliger, schoner en gezonder Brabant. Dan moeten die wetten en regels wel worden nageleefd. Dankzij de provinciale handhaving is het aantal overtredingen in het omgevingsrecht de afgelopen decennia afgenomen. De laatste jaren blijft de naleving steken op circa 68%.

Oftewel: bij 32% van de inspecties treffen we nog altijd overtredingen aan. Meer inzet van dezelfde handhavinginstrumenten is geen optie: het is te duur en het levert te weinig op. In lijn met de aanbevelingen van prof. Philip Eijlander en drs. Jan Mans, die een kort onderzoek uitvoerden naar de effectiviteit van de provinciale vergunningverlening, toezicht en handhaving, zijn in de prioritering en de uitvoering nog wel verbeteringen nodig en mogelijk. Daarnaast is ook ander instrumentarium nodig om de naleving meer blijvend te verbeteren, te weten:

1. andere vormen van handhaving (zoals toezicht op afstand, toepassing van lik-op-stuk in de handhaving en meer maatwerk in handhaving zodat deze meer effect heeft op de overtreder),
2. het bijstaan van de omgeving om hun rol in het aanspreken van overtreders te kunnen vervullen (zoals door het op een geschikte wijze beschikbaar stellen van informatie),
3. het bijdragen aan een gedragsverandering bij ondernemers zodat ze meer uit eigen beweging en overtuiging komen tot naleving in plaats van dat dit onder druk van de overheid of de omgeving tot stand komt.

Deze oplossingen, tezamen met een integralere uitvoering van de handhaving doordat deze wordt belegd in het nieuwe concept van drie regionale uitvoeringsdiensten in Noord-Brabant, moeten er uiterlijk in 2016 toe leiden dat handhaving anders wordt uitgevoerd dan nu. Met zichtbaar meer effect, meer samen met anderen, dichter bij de burger en daardoor beter gewaardeerd.

Toelichting op de ambitie

Er wordt een verbetering beoogd van de mate van naleving van wet- en regelgeving van thans 68% naar 80% in 2016. Tevens wordt een

afname in de ernst van de overtredingen beoogd. De tabel op de volgende pagina toont de beleidsprestaties voor de komende jaren.

Datum
21 augustus 2012
Documentnummer
3099242

jaar	beleidsprestatie	indicator	streefwaarde
2013	verbeteren naleving	a) mate van spontane naleving ¹ b) ernst van de overtreding ²	a) 68% b) 8%
2014	verbeteren naleving	a) mate van spontane naleving b) ernst van de overtreding	a) 70% b) 8%
2015	verbeteren naleving	a) mate van spontane naleving b) ernst van de overtreding	a) 75% b) 7%
2016	verbeteren naleving	a) mate van spontane naleving b) ernst van de overtreding	a) 80% b) 7%

¹) mate van spontane naleving = percentage van het aantal eerste controles waarin geen overtreding wordt geconstateerd

²) ernst van de overtreding = aandeel controles met een ernstige overtreding (categorie 0 en 1 uit de Brabantse Handhavingsstrategie) in het totale aantal controles met overtredingen

De vraag dringt zich op of een hoger naleefpercentage mogelijk is. Het antwoord daarop is niet eenvoudig te geven. De naleving is namelijk afhankelijk van veel factoren die wij niet alleen kunnen beïnvloeden.

Onze primaire taak is het houden van toezicht op en het handhaven van de naleving van wet- en regelgeving. We zien dat de toepassing van dit instrument leidt tot een naleving van 68% en dat we hiermee tegen een grens van het maximaal haalbare aanlopen. We verwachten dat de bezuinigingen van 15% op dit taakveld (in 2011 -2013) niet hoeft te leiden tot een verslechtering van de naleving door dit instrument verder te ontwikkelen en slimmer in te zetten. Het intensiveren van toezicht en handhaving zal weliswaar kunnen leiden tot een betere naleving maar dit zal gepaard gaan met onevenredig hoge kosten. We proberen daarom met nieuw beleid ook die factoren te beïnvloeden die met toezicht en handhaving niet worden beïnvloed. Door de omgeving aan te zetten om een externe prikkel tot naleving te geven én door de bedrijven aan te zetten om te komen tot 'naleving uit eigen beweging' verwachten we dat de verbetering van de naleving een positieve impuls krijgt.

De maximaal haalbare mate van naleving wordt uiteindelijk begrensd door:

- de beschikbare capaciteit (menskracht en middelen) om toezicht uit te oefenen en te handhaven,
- de bereidheid en mogelijkheden van de omgeving bedrijven te motiveren tot naleving, en
- de bereidheid en mogelijkheden van bedrijven om na te leven.

Met name deze laatste factor is van doorslaggevende betekenis. Bedrijven zullen intrinsiek gemotiveerd moeten zijn om regels na te leven. Zolang dat niet het geval is zullen velen als gevolg van externe druk de regels naleven maar er zal ook een groep overblijven die zich van die externe druk weinig aantrekt (calculerende overtreders en criminelen).

Tot slot kunnen we nu niet inschatten welke kosten gemoeid zijn met een hogere ambitie. Evaluatie van het voorliggende beleid in 2016 moet voldoende houvast bieden om realistische scenario's voor een hogere ambitie te ontwikkelen.

Voor wat betreft de ambitie in de periode tot en met 2016 merken we op dat wij gelet op de beschikbare menskracht, kennis en ervaring voor het ontwikkelen en invoeren van nieuw beleid, een maximaal nalevingspercentage van 80% als meest realistisch beschouwen.

Financiële toelichting

De jaarlijkse kosten van toezicht en handhaving bedragen ca € 7.350.000 (gemiddelde kosten in de periode 2013-2016). Een deel hiervan, te weten ca € 1.000.000, wordt thans uitgegeven aan personele kosten voor het met repressieve handhavingsmiddelen ongedaan maken van overtredingen. Dit zijn dus de kosten in de situatie dat de spontane naleving 68% bedraagt. Een verbetering van de spontane naleving leidt tot een besparing op de kosten voor repressieve handhaving. Immers als de spontane naleving oploopt naar 100% is geen repressieve inzet meer nodig. Bij een rechtevenredig verband tussen de verbetering van de spontane naleving en de afname van de repressieve handhavingskosten levert elke procent verbetering een jaarlijkse besparing op van ca € 30.000. Het verband is echter niet rechtevenredig omdat de meest lastige gevallen (de calculerende overtreders en criminelen) relatief een steeds groter aandeel zullen krijgen. In werkelijkheid zullen de besparingen dan ook tegenvallen. Voorzichtigheidshalve wordt de besparing geschat op ca € 15.000 per procent verbetering; dit resulteert in een jaarlijkse besparing van ca € 175.000 bij een naleving van 80% (12% verbetering).

Om de verbetering in de naleving te realiseren en dus op termijn op repressieve handhaving te besparen dienen in aanvang echter kosten te worden gemaakt. De kosten voor de ontwikkeling en invoering van het nieuwe beleid bedragen € 650.000 (voor de periode t/m 2016; dit komt neer op € 162.500 per jaar). Dit kan met bestaande middelen worden uitgevoerd. Hiertoe worden de begrotingsposten binnen het product 03.02.07 Handhaving anders ingezet.

In de najaarsnota 2011 is budget toegevoegd voor reguliere aanpassingen van handhavingsinstrumenten en -processen zoals de doorontwikkeling van het monitoringsysteem, het beheer van het kwaliteitsmanagementsysteem en de aanpassingen als gevolg van wijziging van wet- en regelgeving en provinciaal beleid. Deze reguliere

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099242

aanpassingen kunnen worden getemporeerd. Dit biedt ruimte om met name in 2013 en 2014 de beoogde innovatie van de handhaving een impuls te geven. Wanneer vanaf 2015 en verder de effecten van het nieuwe beleid zichtbaar worden treedt het inverdieneffect op. Immers een betere naleving betekent minder kosten voor repressieve handhaving en daarmee minder uitbesteding van deze taak aan Milieudiensten (respectievelijk RUD's). De ruimte die hierdoor ontstaat maakt een inhaalslag op de professionalisering van de handhaving mogelijk. Wij achten het temporiseren van de reguliere aanpassingen verantwoord met name gelet op het feit dat de uitvoering van toezicht en handhaving vanaf 2013 plaats zal vinden in regionale uitvoeringsdiensten. Dit nieuwe organisatorische concept vergt in de eerste jaren sowieso een ontwikkelslag. We achten het raadzaam om de getemporeerde aanpassingen daarin mee te laten lopen.

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099242

Evaluatie

Het Handhavingsbeleid 2013-2016 wordt medio 2016 (voor het zomerreces) geëvalueerd. Essentieel daarbij is het kunnen constateren dat de risico-veroorzakers en hun omgeving hun verantwoordelijkheden invullen, dat de ondersteunende systemen daaraan bijdragen en dat er een relatie is met een verbetering van de naleving. De evaluatie vindt plaats via artikel 217a van de Provinciewet.

3. Het voorstel

Wij stellen u voor te besluiten conform bijgaand ontwerp-besluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter

de secretaris

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

drs. W.G.H.M. Rutten

Auteur: R.J.C.H. Wolfs toestel (073) 680 85 87

Bijgevoegd treft u de volgende bijlage aan: Kaderstellende nota 'Handhavingskoers 2013-2016'



Ontwerp-besluit 32/12 B

Voorgestelde :
behandeling
PS-vergadering : 12 oktober 2012
Statencommissie : Commissie voor Ecologie en Handhaving,
14 september 2012

Onderwerp

Kaderstellende nota 'Handhavingskoers 2013-2016'

Datum

21 augustus 2012

Documentnummer

3099242

Directie

Ruimtelijke Ontwikkeling &
Handhaving

Bijlage(n)

1

Provinciale Staten van Noord-Brabant,

- gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten, d.d. 21 augustus 2012;

besluiten:

De Kaderstellende nota 'Handhavingskoers 2013-2016' vast te stellen en naar aanleiding hiervan de programmabegroting aan te passen.

's-Hertogenbosch, 12 oktober 2012
Provinciale Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter

de griffier



Kaderstellende nota "Handhavingskoers 2013-2016"

Naleving is een zaak van ons allemaal

Auteur

R.J.C.H. Wolfs

Datum

21 augustus 2012

Voorwoord

Een overheid die regels stelt, is alleen geloofwaardig als ze er ook voor zorgt dat die regels worden nageleefd.

Het handhaven van de regels blijkt echter niet zo eenvoudig. Dankzij het provinciaal toezicht is het aantal overtredingen in het omgevingsrecht qua omvang en ernst de afgelopen decennia afgenomen. Toch stokt de laatste jaren het aantal gevallen waarin regels worden nageleefd op ca. 68%. Ofwel: bij 32% van alle eerste inspecties treffen we nog altijd overtredingen aan. Dat is nog veel te vaak.

Van méér handhaving moeten we het niet hebben. Dat is niet alleen te duur, het levert ook te weinig op. In lijn met de aanbevelingen van prof. Philip Eijlander en drs. Jan Mans, die een kort onderzoek uitvoerden naar de effectiviteit van de provinciale vergunningverlening, toezicht en handhaving, zijn in de prioritering en de uitvoering nog wel verbeteringen nodig en mogelijk. De effectiviteit kan daarnaast worden vergroot door de inzet van een nieuw repressief instrument, de bestuurlijke strafbeschikking.

Regels zijn er niet voor niets, ze dragen ertoe bij dat Brabant een aangename omgeving is om te wonen, werken en recreëren. Naleving is daarmee een zaak van ons allemaal, niet alleen van de overheid. Het is evengoed een verantwoordelijkheid van degenen op wie de regels van toepassing zijn; ook hun omgeving kan eraan bijdragen dat de regels beter worden nageleefd.

Met dat doel introduceert de provincie Noord-Brabant nieuwe oplossingen te weten:

1. andere vormen van handhaving (zoals toezicht op afstand, toepassing van lik-op-stuk in de handhaving en meer maatwerk in handhaving zodat deze meer effect heeft op de overtreder),
2. het bijstaan van de omgeving om hun rol in het aanspreken van overtredders te kunnen vervullen (zoals door het op een geschikte wijze beschikbaar stellen van informatie),
3. het bijdragen aan een gedragsverandering bij ondernemers zodat ze meer uit eigen beweging en overtuiging komen tot naleving in plaats van dat dit onder druk van de overheid of de omgeving tot stand komt.

Deze oplossingen, tezamen met een integralere uitvoering van de handhaving doordat deze wordt belegd in het nieuwe concept van drie regionale uitvoeringsdiensten in Noord-Brabant, moeten er uiterlijk in 2016 toe leiden dat handhaving anders wordt uitgevoerd dan nu. Met zichtbaar meer effect, meer samen met anderen, dichterbij de burger en daardoor beter gewaardeerd.

Geïnspireerd door de Agenda van Brabant geeft het provinciebestuur in deze Handhavingskoers voor de komende jaren richting aan de provinciale rol op het gebied van handhaving.

Johan van den Hout,
gedeputeerde Ecologie en Handhaving

1. Naar een nieuwe koers voor handhaving

Om verschillende redenen is de tijd rijp om de koers op het terrein van handhaving van wetten en regels te verleggen. De belangrijkste reden is het feit dat we met onze huidige aanpak tegen het maximum van onze effectiviteit aanlopen. Met inzet van andere instrumenten en bijvoorbeeld ook inzichten uit de gedragswetenschappen lijkt er echter nog winst te boeken.

Dit koersdocument geeft voor de komende jaren richting aan het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen. De uitwerking naar de praktijk van de handhaving geschiedt in een jaarlijks op te stellen handhavingsprogramma.

Het is overigens de bedoeling dat vanaf 2013 de uitvoering van de handhaving in het omgevingsrecht wordt georganiseerd in regionale uitvoeringsdiensten. Het koersdocument stuurt ons vanaf dat moment niet alleen als bevoegd gezag, maar ook in onze rol van opdrachtgever van deze uitvoeringsdiensten.

Risicobeheersing en verwachtingen van de samenleving

Onze samenleving staat bloot aan allerlei risico's. De eerste verantwoordelijkheid voor het beheersen van die risico's ligt bij degenen die ze veroorzaken, maar zonder actieve bemoeienis van de overheid zijn deze niet onder controle te houden. De overheid stelt daarom wet- en regelgeving op en handhaaft de naleving ervan. Zo probeert ze te voorkomen dat door overtreding van de regels de belangen van overheid en burgers worden geschaad. In de aanpak manifesteren zich enkele dilemma's:

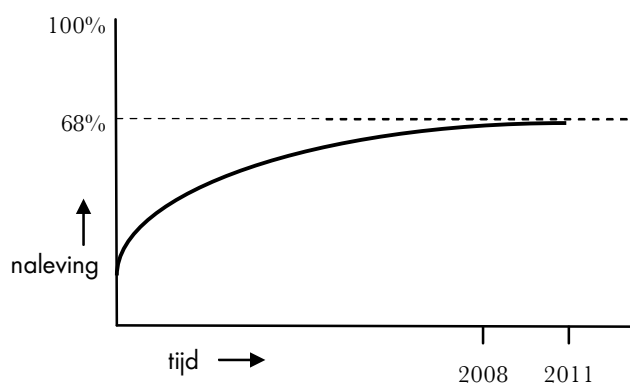
- Om rampen en ongemakken te voorkomen vraagt de samenleving om strengere regels; meer in het algemeen is er juist een roep om minder regels. Deze opvattingen verdragen elkaar niet goed.
- Bij veel incidenten wordt voetstoots aangenomen dat de overheid te weinig toezicht heeft uitgeoefend; dus klinkt steevast de roep om meer toezicht. Onder druk van bezuinigingen manifesteert zich tegelijk het streven naar een kleinere overheid. Ook deze twee opties staan op gespannen voet met elkaar.

In het kader van de handhaving kunnen deze dilemma's als zodanig niet worden opgelost. Maar om de balans zo goed mogelijk te houden moeten we in ieder geval koersen op doelmatig en doeltreffend handhaven.

Factoren die naleving beïnvloeden

De laatste twintig jaar hebben we als handhaver bereikt dat wet- en regelgeving beter worden nageleefd. Zo is zowel de frequentie als de ernst van de overtredingen gemiddeld afgenomen. Nu stabiliseert de spontane naleving zich echter op gemiddeld ca. 68%. Dat wil zeggen dat bij 68% van de eerste controles geen overtreding wordt aangetroffen. Dat beeld geldt ook als we gedifferentieerd kijken naar doelgroep of domein van regelgeving.

De volgende figuur laat de bereikte verbetering zien:



Uit deze figuur mogen we concluderen dat bij een gelijkblijvend niveau van handhaving qua menskracht, middelen en instrumenten gemiddeld geen verdere verbetering meer bereikt wordt. Of een rechtspersoon die onder toezicht staat wet- en regelgeving naleeft wordt bepaald door een groot aantal factoren, te weten:

1. kennis van de regels (bekendheid, duidelijkheid, omvang)
2. afweging van voor- en nadelen (economisch, financieel, immaterieel, informele controle, pakkans, sancties)
3. normenkader (acceptatie regels, gedragsgetrouwheid)
4. irrationele factoren (eigenbelang, tunnelvisie, zelfbedrog)

De laatste twee factoren bepalen of een rechtspersoon die onder toezicht staat, uit *eigen overtuiging* de regels wil naleven (de zogenaamde intrinsieke motivatie). De overige factoren zijn vooral *beweegredenen van buitenaf* (de zogenaamde extrinsieke motivatie). De intrinsieke motivatie bepaalt het gewoontegedrag en is veruit het belangrijkste voor het al dan niet naleven. Extrinsieke motivatie, bijvoorbeeld opgewekt door het uitoefenen van handhaving, kan dit gewoontegedrag doorbreken. Maar zodra de extrinsieke motivatie dooft zal het gewoontegedrag zich weer vertonen. Zowel de overheid als de omgeving kunnen extrinsieke motivatie bieden. Onderzoek wijst uit dat in sommige situaties de motivatie die de omgeving biedt krachtiger werkt dan de motivatie die de overheid kan bieden.

Nieuwe aanpak

Op basis van de al genoemde kennis hebben we een nieuwe aanpak ontwikkeld die de mate van naleving verder moet gaan verbeteren. Deze aanpak rust op drie pijlers:

1. stimuleren van naleving door de provincie (extrinsieke motivatie),
2. stimuleren van naleving door de omgeving (extrinsieke motivatie), en
3. beïnvloeden van de naleving uit eigen beweging (beïnvloeden intrinsieke motivatie).

Om de juiste mix van instrumenten in de nieuwe aanpak te bepalen gaan we de betekenis van de thans nog aangetroffen overtredingen nauwkeurig onderzoeken. Het is namelijk uit oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid van belang dat we zo precies mogelijk weten welke risico's met deze overtredingen gepaard gaan, wie de overtredingen begaan en waarom.

2. Stimuleren van naleving door de provincie

Handhaving is het houden van toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften en het optreden tegen overtredingen. De provincie is verantwoordelijk voor het handhaven van wet- en regelgeving op het gebied van natuur, milieu en landschap. Zoals in ons vakgebied gebruikelijk is, hebben wij deze wet- en regelgeving ondergebracht in zogenaamde 'kleursporen', te weten:

- Het grijze kleurspoor dat te maken heeft met milieuwetgeving
- Het groene kleurspoor waarin de wetgeving op het gebied van natuur en landschap een plaats heeft gekregen;
- Het blauwe kleurspoor dat betrekking heeft op wetgeving op het gebied van water;
- Het bruine kleurspoor dat zich richt op wetgeving op het gebied van de bodem.

We houden toezicht aan de hand van een vooraf opgesteld jaarprogramma. Daarbovenop komen we in actie als er meldingen en klachten bij ons binnenkomen. Bij voortdurende overtredingen, gaan we over tot repressief handhaven dat erop gericht is om de overtreding te beëindigen en/of de overtreder te (laten) straffen.

De provincie is verplicht om te handhaven. We kunnen echter niet altijd alle activiteiten in de gaten houden. Daarvoor hebben we niet genoeg mensen en middelen. Het is zaak de beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. De komende jaren zullen we onze inspanningen op dit terrein deels voortzetten op de uitgangspunten die we al langer hanteren. Tegelijk willen we onze wijze van handhaven op verschillende niveaus verder uitbouwen en verbeteren.

Wat zijn onze uitgangspunten?

Om de beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten volgen we de 'Rijksvisie op toezicht' uit 2005. De daarin genoemde beginselen hebben we indertijd in de volgende vijf uitgangspunten uitgewerkt, waaraan we ook in de periode 2013 - 2016 vasthouden:

1. Risicogericht handhaven

We richten ons toezicht bij voorkeur op activiteiten waarbij veel overtredingen plaatsvinden of waarbij het effect op diverse thema's op het gebied van natuur, milieu of landschap groot is. In 2006 hebben Provinciale Staten ervoor gekozen om de thema's gezondheid, veiligheid en water het meeste aandacht te geven. Deze thema's zijn nog steeds actueel.

Voor de verdeling van onze beschikbare capaciteit hanteren we een prioriteringssysteem. Hiermee bepalen we hoe belangrijk een bepaald onderwerp is. We kijken naar de kans op overtreding, het effect van een overtreding en de door de politiek toegekende belangen aan de diverse thema's.

De vertaling van deze prioriteiten naar een concreet jaarlijks uitvoeringsprogramma wordt voorbereid door de RUD's en vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten.

2. Overtreders aanpakken

Toezicht vindt in beginsel onaangekondigd plaats. Zo hebben we steeds een reëel beeld van de mate waarin regels worden nageleefd. Als we een overtreding constateren, pakken we die onverkort aan. Eerst proberen we betrokkene aan te zetten de overtreding zelf ongedaan te maken. Als die daarmee geen of te weinig tempo maakt, zetten we bestuurs- of strafrechtelijke middelen in.

We volgen daarbij nauwgezet het stappenplan uit de handhavingsstrategie 'Zo handhaven wij in Noord-Brabant' van de overheden in Noord-Brabant, die in 2010 is geactualiseerd. Alleen als er echt sprake is van overmacht zijn we bereid hiervan af te wijken. In 2014 zullen we onze handhavingspartners vragen deze handhavingsstrategie opnieuw tegen het licht te houden en zonedig te actualiseren.

3. Professioneel werken

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (en daarvoor reeds de Wet milieubeheer) stelt eisen aan de kwaliteit van de handhaving. Sinds oktober 2005 voldoen wij aan die eisen. Wij vinden bovendien dat iedereen van ons mag verwachten dat onze werkzaamheden ook op andere terreinen dan de Wabo, kwalitatief van hoog niveau zijn. Daarom voeren we alle handhavingstaken uit aan de hand van een kwaliteitssysteem dat is gecertificeerd tegen de internationale norm ISO 9001. Het is onze ambitie dat ook de regionale uitvoeringsdiensten voldoen aan een dergelijke kwaliteitsstandaard.

4. Bekwame medewerkers inzetten

Wij werken er voortdurend aan dat onze medewerkers beschikken over voldoende kennis en vaardigheden zodat zij alert kunnen reageren op overtredingen en kunnen doorpakken bij het ongedaan maken daarvan. De handhavers moeten niet alleen beschikken over vakkennis en kennis van de objecten waarop zij toezicht houden (bedrijven, saneringsprojecten, enz), maar ook over essentiële vaardigheden als onafhankelijkheid, overtuigingskracht, oordeelsvorming, omgevingsbewustzijn, bestuurlijke sensitiviteit en doel- en resultaatgerichtheid.

Zoals hiervoor aangegeven vergt een doelmatige handhaving ook kennis van objecten. Het komt de efficiëncy ten goede als medewerkers niet steeds ingewerkt dienen te worden op voor hen nieuwe bedrijven, projecten enzovoorts. Anderzijds moeten uit het oogpunt van onafhankelijke oordeelsvorming en belangenweging te nauwe banden worden voorkomen. Gelet hierop vindt rolatie van medewerkers plaats, zodanig dat handhavingsmedewerkers niet langer dan 3 jaren aan een object verbonden zijn.

5. Samenwerken

In Brabant werken we al langer actief samen met andere partijen die ook handhaven. In 2007 is die samenwerking vernieuwd op basis van de 'Bestuursovereenkomst Handhaving Omgevingsrecht Noord-Brabant' die loopt tot 2013. Elk jaar stellen partijen een aantal provinciale en regionale prioriteiten vast, waar zij samen toezicht op houden. Een ander voorbeeld van de samenwerking is de eerder aangehaalde provinciebrede handhavingsstrategie 'Zo handhaven wij in Noord-Brabant' die verschillende overheden volgen bij de handhaving.

Vanaf 2013 zullen provincie en gemeenten de handhaving in het omgevingsrecht in belangrijke mate voortzetten in de op te richten regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) en daardoor vanuit een nieuw organisatorisch concept gaan samenwerken. De brabantbrede samenwerking krijgt dan vorm in een overkoepelend bestuurlijk platform en in een platform van de drie RUD-directeuren.

Welke acties gaan we inzetten?

De komende jaren willen we onze wijze van handhaven op verschillende niveaus uitbouwen en verbeteren.

1. Handhavingsstijl

We moeten kunnen beschikken over diverse handhavingsstijlen. Degenen die verantwoordelijkheid dragen in de objecten die onder toezicht staan, zijn immers niet allemaal even gevoelig voor dezelfde stijl. Wat bij de een productief werkt is bij een ander juist contraproductief.

We hebben op dit moment nog weinig inzicht in de stijlgevoeligheid van de diverse doelgroepen. Om de handhavingsstijl beter af te stemmen op onze doelgroepen voeren we in 2015 een methode in waarmee we de stijlgevoeligheid betrouwbaar kunnen vaststellen. We gaan een geschikte stijl vervolgens bij minimaal drie doelgroepen toepassen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de intensieve veehouderij, de bodemsaneerders en de ontgronders.

2. Wettelijke mogelijkheden optimaal benutten

Voor het handhaven van regels staan ons nu al diverse wettelijke mogelijkheden ter beschikking. De komende jaren zien we kans met name de volgende mogelijkheden beter te benutten.

Dwangsom innen

Met de zogenaamde bestuurlijke last onder dwangsom beschikken we over een bijzonder sanctiemiddel. Wie niet gewoon wil luisteren, doet dat wellicht wel onder de dreiging van een financieel verlies. Toch functioneert deze sanctie in de praktijk niet altijd even goed. Soms is het namelijk moeilijk de juiste bedragen voor een dwangsom te kiezen. Dat komt doordat overtredingen vaak van elkaar verschillen, maar ook doordat de wettelijke criteria voor de hoogte van bedragen (de ernst van de overtreding en de beoogde werking van de dwangsom) elkaar in de weg kunnen zitten. Daar komt bij dat de wet bij het bepalen van de hoogte van bedragen uitgaat van het draagkrachtbeginsel, terwijl de rechter dit juist afwijst. Tot slot moeten voor invordering soms jarenlange complexe gerechtelijke procedures worden gevolgd. Hierbij wordt de rechterlijke druk gevoeld de hoogte van het te innen bedrag te matigen, vooral in die gevallen waarin inmiddels aan de last is voldaan. Desalniettemin zullen we dit middel niet schuwen en verbeurde dwangsommen innen, behalve in gevallen waarbij nadrukkelijk sprake is van overmacht.

Bestuursdwang toepassen

Bestuursdwang is de stok achter de deur om snel een einde te maken aan een ongewenste situatie. De provincie kan daarmee zelf, onafhankelijk van de overtreder, optreden. Een belangrijk voordeel van bestuursdwang is dat de kosten in beginsel op de overtreder kunnen worden verhaald. Ook aan deze sanctie kleven echter praktische bezwaren, zoals bijvoorbeeld wanneer gevaarlijke stoffen of dieren moeten worden vervoerd of installaties moeten worden stilgelegd. Worden er fouten gemaakt dan kan de provincie daarvoor aansprakelijk worden gesteld. Doen we niets, dan dreigen anderen ons aansprakelijk te stellen wegens falend toezicht. Ondanks deze complicaties zullen we de toepassing van bestuursdwang de komende jaren verder ontwikkelen. We maken in 2013 een geactualiseerd draaiboek met het doel de risico's die dit instrument met zich meebrengt te beperken.

Uitsluiten met Bibob

Uitsluiting houdt in dat iemand wordt uitgesloten van bepaalde rechten, zoals een vergunning, subsidie, enz. Deze sanctie is verankerd in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Uitgesloten wordt degene van wie uit een integriteitstoets blijkt dat hij of zij (of diens naaste relaties) herhaaldelijk de regels heeft overtreden. Door uitsluiting van niet-integere aanvragers en vergunninghouders mag ook verwacht worden dat de naleving zal verbeteren. Ofschoon de Wet Bibob strikt genomen geen handhavinginstrument is, maken we er gebruik van om het begaan van overtredingen te beperken.

Strafbeschikking uitvaardigen

Krachtens de Wet OM-afdoening kan de provincie zelf een zogeheten bestuurlijke strafbeschikking uitvaardigen. Dat gebeurt in de vorm van een boete. Vanaf mei 2012 is een beperkt aantal feiten in het kader van de provinciale handhaving van het omgevingsrecht aangewezen voor deze vorm van lik-op-stuksanctionering. Het gaat bijvoorbeeld om:

- Wet milieubeheer, niet tijdig melden ongewone voorvallen of niet tijdig nemen van noodmaatregelen na een zodanig voorval.
- Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zweminrichtingen; onder andere het ontbreken van risicoanalyse en -beheersing, het niet voldoen aan eisen inzake de waterkwaliteit en eisen inzake het voorkomen van besmetting met legionella.
- Ontgrondingenwet; het ontgronden zonder vergunning of melding.
- Boswet; illegale kap.

Deze bevoegdheid, hoewel nog beperkt, maakt ons instrumentarium completer en stelt ons in staat bij een aantal categorieën overtredingen in beginsel onafhankelijk van het Openbaar Ministerie bestraffend op te treden. We zetten dit instrument in sinds juli 2012.

3. Handhaving in beleid verankeren

Handhaven begint eigenlijk met het stellen van normen, die hun plaats krijgen in wet- en regelgeving, vergunningen, ontheffingen en subsidiebeschikkingen. Als de normen onduidelijk of onuitvoerbaar zijn, is consequente en effectieve handhaving onmogelijk. Het is daarom van het grootste belang dat handhaving een wezenlijk onderdeel is van alle stappen in de beleidscyclus.

Met handhaving nieuw beleid sturen

Vanaf 2013 krijgt handhaving nadrukkelijk een plaats in de gehele beleidscyclus. Nieuw provinciaal beleid wordt gebaseerd op een evaluatie van het bestaande beleid. De kennis die is opgedaan bij de handhaving, wordt daarbij betrokken. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid en nieuwe regels wordt gebruik gemaakt van een *werkbaarheidsanalyse* die duidelijk maakt of het beoogde beleid ook echt gaat werken. Bij de besluitvorming over aanvragen om vergunningen en ontheffingen in het omgevingsrecht wordt een *handhaafbaarheidstoets* uitgevoerd die uitwijst of het beoogde besluit inderdaad te handhaven is.

Integraal handhaven, integraal normeren

We streven naar een verdere integratie van het toezicht. Maar dat kan eigenlijk alleen als er ook sprake is van integrale normering. Uitsluitend integratie op uitvoeringsniveau, zoals bij de handhaving van de Wabo, maakt slechts de opeenstapeling van complexe uitvoeringsregels zichtbaar. De toezichthouder loopt inmiddels tegen de grenzen van de regulering aan. Door integratie van regelgeving en toezicht moeten de toezichthouders de naleving van voorschriften beoordelen in onderlinge samenhang. De complexiteit en de noodzakelijke expertise leiden er echter toe dat in veel situaties niet langer één enkele toezichthouder alle controles kan uitvoeren. Zoals nu al bij het Brzo-toezicht zal ook elders waar nodig en mogelijk in multidisciplinair teamverband worden gewerkt.

Assistentie bieden

Overtredingen komen vaak voort uit niet weten en niet kunnen. Om het niet weten te ondervangen blijven we voorlichting geven over regels. Om het niet kunnen te ondervangen gaan we nu ook nadrukkelijk voorlichting geven over de manier waarop objecten die onder toezicht staan, zelf de naleving van regels beter kunnen zeker stellen. Een aandachtspunt daarbij is dat binnen een bedrijf de interne controle onafhankelijk van de productie is georganiseerd. Enkele koplopers onder de bedrijven hebben een *nalevingsmanagementsysteem* opgezet. De kans op overtreden is met een dergelijk systeem kleiner geworden maar natuurlijk niet uitgesloten. Mocht onverhoopt toch worden overtreden dan zorgt een goed werkend systeem ervoor dat deze ongedaan wordt gemaakt (hierdoor is bestuursrechtelijk ingrijpen niet nodig) en worden maatregelen getroffen ter voorkoming van herhaling. Het voordeel van een betere beheersing van de naleving is minder risico's voor de onderneming en de omgeving. Bij dergelijke ondernemingen kunnen we het toezicht op de naleving deels verleggen naar toezicht op de werking van het systeem dat voor de naleving moet zorgen. Het voordeel daarvan is dat we met minder inspanning een beter zicht krijgen op de naleving. We zetten deze lijn voort en richten ons nadrukkelijk ook op kleinere ondernemingen.

4. Meer toezicht op afstand

Toezicht op locatie kost relatief veel tijd vanwege de reisafstanden. Soms zijn objecten niet goed fysiek te controleren. In weer andere gevallen is het tijdsbestek te kort om een goed beeld van de situatie te krijgen. Voor al deze gevallen kan toezicht op afstand een alternatief zijn. We moeten dan wel beschikken over systemen die de nodige informatie op afstand kunnen tonen. In het kader van het project *ondernemersdossier* wordt landelijk gezocht naar een geschikte internetapplicatie waarin handhavingsorganisaties én ondernemers informatie kunnen aanbieden. Zelf onderzoeken we de haalbaarheid van elektronische monitoring van luchtwassers in de intensieve veehouderij. We verwachten de eerste resultaten in 2013 te kunnen presenteren.

5. Naar een gezamenlijke aanpak van criminaliteit

Handhaving bij georganiseerde criminaliteit is een apart probleem. Het gaat hier om calculerend en crimineel gedrag waarbij schade aan de omgeving wordt toegebracht en de veiligheid en gezondheid van de mens in het geding is. Bij vrijwel alle zwaardere milieudelicten is sprake van verwevenheid van legale en illegale activiteiten. Dat maakt het extra moeilijk zicht te krijgen op de milieucriminaliteit. Het leidt er bij onze strafrechtelijke partners (politie en justitie) toe dat zij zich

noodzakelijkerwijs meer zijn gaan focussen op deze criminaliteit en minder ondersteuning kunnen bieden bij het ongedaan maken van overtredingen. Zeker bij de zwaardere zaken moeten strafrechtelijke handhavers een beroep kunnen doen op de expertise van de bestuursrechtelijke handhavingpartners en andersom. Er is veel behoefte aan onderlinge informatie-uitwisseling, maar het ontbreekt nog aan een gemeenschappelijk informatiesysteem. In de samenwerking tussen de RUD's en het Openbaar Ministerie zal dit in 2013 moeten worden gerealiseerd.

3. Stimuleren van naleving door omgeving

Het handelen van een rechtspersoon die onder toezicht staat, wordt niet alleen door die rechtspersoon zelf gestuurd. De omgeving kan daarop een stimulerende of juist remmende invloed hebben. Het gaat dan om de beroepsgroep of bedrijfstak waarvan iemand deel uitmaakt, leveranciers en afnemers (klanten), financiers, verzekeraars, personen die wonen of verblijven in de (naaste) omgeving en belangengroepen.

Een voorbeeld is de succesvolle BOB-campagne waarmee het aantal jongeren dat met alcohol op een auto bestuurt fors is gedaald. Het succes is vooral te danken aan de onderlinge afspraken die binnen vriendengroepen worden gemaakt om zich bij toerbeurt bij het uitgaan te onthouden van alcohol en minder aan een overheid die wijst op de gevaren van alcohol in het verkeer.

Een voorbeeld dichterbij huis is de Burenraad Moerdijk. Gefaciliteerd door het Industrie- en Havenschap Moerdijk en onder leiding van een onafhankelijk voorzitter praten inwoners van Moerdijk, bedrijven van het Industrieterrain Moerdijk en vertegenwoordigers van de overheden met elkaar. De deelname van de inwoners heeft invloed op het handelen van de bedrijven.

Welke acties gaan we inzetten?

1. Omgeving stimuleren

Wij gaan actoren in de omgeving van een rechtspersoon die onder toezicht staat, stimuleren dat zij deze actief en positief beïnvloeden om de regels na te leven. Hiertoe:

- faciliteren we de omgeving door voorlichting te geven over risico's en hinderaspecten en de daaraan verbonden normeringen, maar ook door informatie over de naleving van regels elektronisch te ontsluiten (start in 2014);
- bevorderen we het contact tussen het object en zijn omgeving (start in 2013);
- stimuleren we vormen van klachtenmanagement bij organisaties die onder toezicht staan (start in 2014).

2. Provincie met een gezicht

Soms heeft de provincie niet alleen de rol van handhaver, maar ook die van financier (bij subsidieverstrekking) of opdrachtgever (bij het laten uitvoeren van werkzaamheden). In een dergelijke privaatrechtelijke relatie gaan we verlangen dat de naleving van wet- en regelgeving bij werkzaamheden is zeker gesteld, voordat wij een subsidie verstrekken of tot aanbesteding overgaan.

Omgekeerd zorgen wij ervoor dat de aanbesteding van een opdracht geen eisen bevat, die het de potentiële leverancier onmogelijk maken om wet- en regelgeving te respecteren. Doordat we

hiervoor aan de voorkant zorg dragen, voorkomen we dat we achteraf in onze rol als handhaver moeten optreden. De voorbereidingen hiervoor starten we in 2013 zodat deze lijn in 2014 toegepast kan worden.

4. Beïnvloeden van naleving uit eigen beweging

Gedrag, ook gewoontegedrag, is te beïnvloeden. Het moet dus ook langs die weg mogelijk zijn de naleving van wet- en regelgeving te verbeteren. Niet omdat de overheid dat wil, maar omdat een organisatie zelf gemotiveerd is. Als we hierin slagen is er sprake van een duurzaam beter resultaat. We zijn ons bewust dat het veranderen van gewoontegedrag moeizaam is en een lange adem vergt. Op het terrein van handhaving van het omgevingsrecht is hiermee nog amper ervaring opgedaan. De uitkomst is dan ook op voorhand niet goed in te schatten.

Welke actie gaan we inzetten?

1. Verkennend onderzoek gedragsverandering

Om het gedrag te kunnen beïnvloeden zullen we ons verder moeten verdiepen in de beweegredenen die ten grondslag liggen aan het wel en niet naleven van wet- en regelgeving. Met die kennis zoeken en ontwikkelen we strategieën die dit gewoontegedrag beïnvloeden. Met name beïnvloedings-strategieën zoals bekend uit de gedragswetenschap, achten wij in dit verband kansrijk.

In een verkennend project en in samenwerking met kennisinstututen en branche-organisaties achterhalen we welke beweegredenen bij een bepaalde doelgroep dominant zijn. Vervolgens bepalen we langs welke weg we het gedrag dat hiervan het gevolg is, kunnen beïnvloeden ten gunste van een betere naleving van wet- en regelgeving. We richten dit project op twee of drie doelgroepen met ieder hun specifieke uitdagingen ten aanzien van naleving. We denken daarbij aan de afvalbewerking, de mengvoederindustrie en de chemische industrie. Dit project start in 2013. In 2014 zal duidelijk moeten worden op welke wijze wij de beweegredenen die leiden tot niet-naleving kunnen ombuigen. De nieuwe werkwijze zetten wij vervolgens 2 jaren in om het effect daarvan op de naleving te kunnen vaststellen.

Tot slot

De provincie is van mening dat het percentage spontane naleving moet en kan stijgen. Daarom zijn in deze handhavingskoers maatregelen opgenomen om ons overheidsoptreden effectiever te maken. Deze worden in de jaarlijkse handhavingsprogramma's van de RUD's uitgewerkt.

Zoals in het voorwoord is opgenomen zijn primair degenen op wie de regels van toepassing zijn verantwoordelijk voor een goede naleving. Ook hun omgeving kan een bijdrage leveren. Deze nieuwe handhavingskoers laat zien op welke wijze wij daarop invloed willen uitoefenen. We doen dit in de overtuiging dat we zo een aanzienlijke sprong in de mate van naleving gaan maken en daardoor een betekenisvolle bijdrage leveren aan een schoon, gezond en veilig Noord-Brabant.

We beogen de volgende sprong in de verbetering van de naleving:

	2013	2014	2015	2016
mate van spontane naleving ¹	68%	70%	75%	80%
ernst van de overtreding ²	8%	8%	7%	7%

¹) mate van spontane naleving = percentage van het aantal eerste controles waarin geen overtreding wordt geconstateerd

²) ernst van de overtreding = aandeel controles met een ernstige overtreding (categorie 0 en 1 uit de Brabantse Handhavingsstrategie) in het totale aantal controles met overtredingen