

Vastgestelde versie d.d. 16 december 2009

1. **Integrale handhaving Wabo en Wabo+**

01. Inleiding.

Vanuit de achterliggende gedachte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: Wabo), waarbij vermindering van regeldruk, administratieve lastenverlichting, uniformering van regelgeving, kwaliteitsverbetering en het centraal stellen van de klant belangrijke uitgangspunten zijn, dient ook aandacht aan het handhavingstraject besteed te worden.

Handhaving is een essentieel onderdeel voor het reguleren van onze samenleving. Nadat middels regelgeving regels zijn gesteld, worden deze vaak vertaald in vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, etc. Aan deze beschikkingen worden veelvuldig voorschriften verbonden.

Zowel de controle op de naleving van de regelgeving als de controle op de naleving van beschikkingen en de daaraan verbonden voorschriften en de sanctionering bij eventuele overtreding daarvan, worden samengevat onder de noemer handhaving.

Bij de handhaving van het omgevingsrecht zijn in de huidige situatie vaak diverse bevoegde gezagen betrokken, die ieder voor hun deel invulling geven aan de uitvoering van de handhavingstaak. Door invoering van de Wabo wordt de handhaving van het omgevingsrecht voor een belangrijk gedeelte ondergebracht bij één bevoegd gezag. Echter, niet het gehele omgevingsrecht wordt geïntegreerd in de Wabo. Daarnaast kent de Wabo vele situaties waarin, naast het bevoegd gezag, ook andere bestuursorganen bevoegd zijn om toezicht op de naleving uit te laten oefenen door daartoe aangewezen toezichthouders. In de praktijk betekent dit dat burgers en bedrijven ook na de invoering van de Wabo nog steeds te maken kunnen hebben met (toezichthouders van) meerdere bevoegde bezagen en/of bestuursorganen en bijgevolg met een hoge toezichtlast. Integrale handhaving van de Wabo én de zogenaamde Wabo⁺-regelgeving beoogt daarvoor soelaas te bieden.

02. Nadere analyse van integrale handhaving.

De handhaving van het omgevingsrecht wordt ook na de invoering van de Wabo uitgevoerd door bevoegde functionarissen die werkzaam zijn bij de verschillende overheidsinstanties, die als bevoegd gezag dan wel als betrokken bestuursorgaan worden aangewezen in de diverse wet- en regelgeving.

De uitvoering van de handhavingstaak legt ook een aanzienlijke (werk)druk bij burgers en bedrijven, die onderworpen worden aan controles en overige handhavingsactiviteiten.

Om de lasten voor betrokkenen zoveel mogelijk te beperken, is het belangrijk dat handhavers deskundig zijn en beschikken over de capaciteiten en de faciliteiten om hun werk adequaat uit te voeren. Daarnaast dient het toezicht bij voorkeur integraal plaats te vinden, in die zin dat het toezicht gecoördineerd plaatsvindt op meerdere aspecten en/of activiteiten. Dit streven is voor de rijksoverheid mede aanleiding geweest om het omgevingsrecht zo veel mogelijk te regelen in één wet: de Wabo. Door invoering van de Wabo hoeft voor een plaatsgebonden project in principe nog maar één vergunning te worden aangevraagd; de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag dat de omgevingsvergunning verleent, is in principe ook belast met de integrale (bestuursrechtelijke) handhaving daarvan. Betreffend bevoegd gezag is daarmee dus verantwoordelijk voor gecoördineerd toezicht op de naleving en de handhaving van de omgevingsvergunning. Het streven is daarbij mede gericht op het verminderen van de toezichtlast voor burgers en bedrijven. Feit is evenwel dat niet het gehele omgevingsrecht wordt geïntegreerd in de Wabo. Zo heeft de Wabo (vooralsnog) bijvoorbeeld geen betrekking op ontgroningen, de waterkwaliteit van zwemgelegenheden, grondwateronttrekkingen en directe lozingen. Voornoemde activiteiten blijven (vooralsnog) geregeld in de Ontgronningwet en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden dan wel worden geregeld in de Waterwet die per 22 december 2009 in werking treedt.

In de praktijk betekent een en ander dat burgers en bedrijven ook na de invoering van de Wabo nog steeds met meerdere bevoegde gezagen te maken kunnen hebben. Los daarvan kent de Wabo vele situaties waarin, naast het bevoegde gezag, ook andere bestuursorganen bevoegd zijn om toezicht op de naleving uit te laten oefenen door daartoe aangewezen toezichthouders. Mede als resultaat daarvan zal er ook na de inwerkingtreding van de Wabo nog steeds sprake zijn van een relatief hoge toezichtlast. Deze toezichtlast voor burgers en bedrijven kan echter worden verminderd door integrale handhaving van Wabo- en de Wabo⁺-wetgeving.

In de subpilot “integrale handhaving Wabo / Wabo+”, onderdeel van de pilot WABO Zuid, wordt onderzocht op welke wijze door samenwerking tussen diverse handhavende instanties een bijdrage geleverd kan worden aan het optimaliseren van de handhaving van de Wabo en de zogenaamde Wabo+regelgeving. Met name kwaliteitsverbetering, facilitering en het verminderen van de toezichtlast zijn hierbij belangrijke items.

Het doel van integrale handhaving is om met zo min mogelijk handhavers in een zo beperkt mogelijk tijdsbestek optimale controles op normconform gedrag uit te voeren. Door deze clustering van controles zal ook de toezichtlast bij de te controleren burgers en bedrijven (kunnen) afnemen.

Aangezien de Wabo en de Wabo+ regelgeving betrekking heeft op velerlei activiteiten die in aard en omvang sterk verschillen, is het niet mogelijk om tot een generieke aanpak te komen. Bij qua aard en omvang eenvoudige projecten/activiteiten, waarbij geen bijzondere of specialistische kennis van de betrokken aspecten is vereist, is het mogelijk dat één handhaver een integrale controle uitvoert en hierbij alle relevante (technische en juridische) aspecten betreft. Bij grote en complexe projecten/activiteiten, waarbij bijzondere of specialistische kennis van één of meer daarbij betrokken aspecten wordt verlangd, is het vaak noodzakelijk dat meerdere handhavers een controle uitvoeren. Deze controles dienen dan wel optimaal op elkaar te worden afgestemd en zo veel mogelijk gelijktijdig te worden verricht. Ook hierbij is het echter niet steeds noodzakelijk dat voor alle aspecten en/of van alle bevoegde gezagen handhavers aan de controle deelnemen. Zeker bij projecten/activiteiten waarbij slechts één of een beperkt aantal aspecten specialistische kennis vergt, is het vaak mogelijk het aantal deelnemers aan een controle te beperken door vooraf afspraken te maken over aspecten van de controle die meegenomen kunnen worden zonder dat de betrokken handhaver in persoon aan de controle deelneemt (oog- en oorfunctie). Het gebruik van checklisten voor de betreffende aspecten kan daarbij behulpzaam zijn.

Het moge duidelijk zijn dat integrale handhaving geen generieke zaak is, maar vraagt om een op het betreffende project/activiteit afgestemde aanpak.

03. Argumenten en kanttekeningen.

Argumenten:

- een integrale aanpak levert vaak tijdswinst op voor de handhavende instanties, maar zeker ook voor de te handhaven burgers en bedrijven;
- handhavers kunnen van elkaar leren en kunnen hun aanpak op elkaar afstemmen;
- voor de te handhaven burgers en bedrijven is er sprake van een eenduidige aanpak;
- handhavers vullen elkaar aan, waardoor er een totaalbeeld ontstaat;
- vragen van de zijde van de te handhaven burgers en bedrijven kunnen direct en integraal beantwoord worden.

Kanttekeningen:

- integrale handhaving vraagt veel tijd in het voortraject voor de noodzakelijke onderlinge afstemming;
- het beleid van verschillende handhavende instanties dient zoveel mogelijk eenduidig en op elkaar afgestemd te zijn;
- met name bij grotere en complexe projecten/activiteiten, waarbij bijzondere of specialistische kennis voor meerdere aspecten vereist is, kan het grote aantal handhavers dat ter plaatse controleert storend/bedreigend overkomen;
- de wijze van handelen van de deelnemende handhavers dient op elkaar afgestemd te zijn;
- de handhavers moeten met één mond praten;

- voor zoveel nodig dienen de handhavers door de verschillende bevoegde gezagen te worden aangewezen als toezichthouder om onbevoegd optreden te voorkomen.

04. Praktijkervaringen.

In het kader van deze subpilot hebben een 7-tal integrale controles plaatsgevonden. Het betrof grotere projecten/activiteiten en er hebben handhavers van verschillende handhavende instanties aan deelgenomen.

Vanuit de deelnemende handhavers werd meerwaarde gezien in het gezamenlijk aanpakken van de controles. Met name de kwaliteit van de controles neemt toe door het uitwisselen van ervaringen en het op elkaar afstemmen van de aanpak. Ook het feit dat er geen tegenstrijdige of van elkaar afwijkende afspraken met bedrijven gemaakt worden, werd als positief ervaren.

Als minpunten werd aangegeven dat het afstemmen van beleid tussen de diverse handhavende instanties niet altijd gemakkelijk is. Ook vragen de integrale controles, zeker in de pilotfase, om een goede voorbereiding en afstemming, hetgeen extra tijd kost.

Vanuit de klant werd de integrale aanpak overwegend als positief ervaren. De vermindering van de toezichtlast die voortvloeit uit integrale controles, werd hierbij uitdrukkelijk benoemd. De gezamenlijke aanpak en de gezamenlijke rapportage werden eveneens als positief aangemerkt. Bij één bedrijf werd de opmerking gemaakt dat het soms moeilijk is om met meerdere handhavers over verschillende onderwerpen gelijktijdig te communiceren.

05. Conclusies.

Voor wat betreft de grotere en complexe projecten/activiteiten is een integrale aanpak zeker aan te merken als een verbetering van het handhavingstraject.

De kennis en kwaliteit is bij de deelnemende handhavers, voor wat betreft de eigen taken en bevoegdheden, zeker op peil. Bij samenwerking leert men op bepaalde punten van elkaar, waardoor een kwaliteitsslag voor het totale handhavingstraject wordt gemaakt.

Als aandachtspunt moet gekeken worden naar de bereidheid tot afstemming van beleid bij de handhavende instanties. Om een zo groot mogelijk rendement van integrale controles te bereiken, is een uniforme nalevingsstrategie noodzakelijk. Deze nalevingsstrategie bestaat uit drie onderdelen, te weten:

- Toezichtstrategie
- Sanctiestrategie
- Gedoogstrategie

Over deze drie onderdelen dienen de diverse bevoegde gezagen bindende en uniforme afspraken te maken en in de praktijk ook overal te hanteren. De wijze van rapporteren en aanschrijven dient eveneens uniform te zijn. Ook de bereidheid tot het geven van mandaat voor het uitoefenen van bevoegdheden c.q. het over en weer door bevoegde gezagen aanwijzen van handhavers als toezichthouder, dient nader bezien te worden.

Bovenstaande conclusies worden gedeeld door de deelnemers aan het separate traject 'uitwisseling controles door de provincie en de gemeente Sittard-Geleen'.

06. Advies betreffende vorm en schaal toekomstige organisatie integrale handhaving.

De deelnemende handhavers zien voordelen in een integrale aanpak. Het werken vanuit een regionale uitvoeringsdienst wordt zeker als mogelijkheid gezien, waarmee integrale handhaving kan worden bevorderd. Het is echter aan de diverse bevoegde gezagen om te bepalen of (de waterschappen) dan wel in hoeverre (gemeenten en provincie) van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt om integrale handhaving te bevorderen. Voor zover de

integrale handhaving vanaf 2012 niet verplicht vanuit een regionale uitvoeringsdienst dient plaats te vinden, staat het de bevoegde gezagen vrij om daaraan op een andere wijze invulling te geven.

Uitgaande van het werken vanuit een regionale uitvoeringsdienst, is de schaal van Zuid-Limburg voor een regionale uitvoeringsdienst in de vorm van een openbaar lichaam onder voorwaarden acceptabel voor de deelnemende handhavers. Met name de handhaving van kleinere projecten/activiteiten en het dagelijks toezicht op bouw- en sloopactiviteiten vraagt echter om beperking van afstanden. In dit kader zouden regionale steunpunten van de uitvoeringsdienst uitkomst kunnen bieden. Centralisatie van kennis en deskundigheid vormen onomstotelijk een groot voordeel.

Het is lastig om een algemene regel te geven waarmee bepaald kan worden wat de beste schaal van uitvoering van de handhaving is. Feitelijk zou je dit per project en per controle moeten bepalen. In veel gevallen gaat wel het volgende op: naarmate de complexiteit van de controle en de behoefte aan specialistische kennis toeneemt, neemt de noodzaak tot schaalvergroting eveneens toe. In onderstaand model wordt dit weergegeven.

Bijlagen behorende bij deze notitie:

1. Overzicht uitgevoerde controles
2. Voorbeeld van een integrale rapportage
3. Handreiking uitvoering integrale controle Wabo(+)
4. Controle evaluatieformulier Wabo(+)

Noodzaak tot schaalvergroting neemt toe

