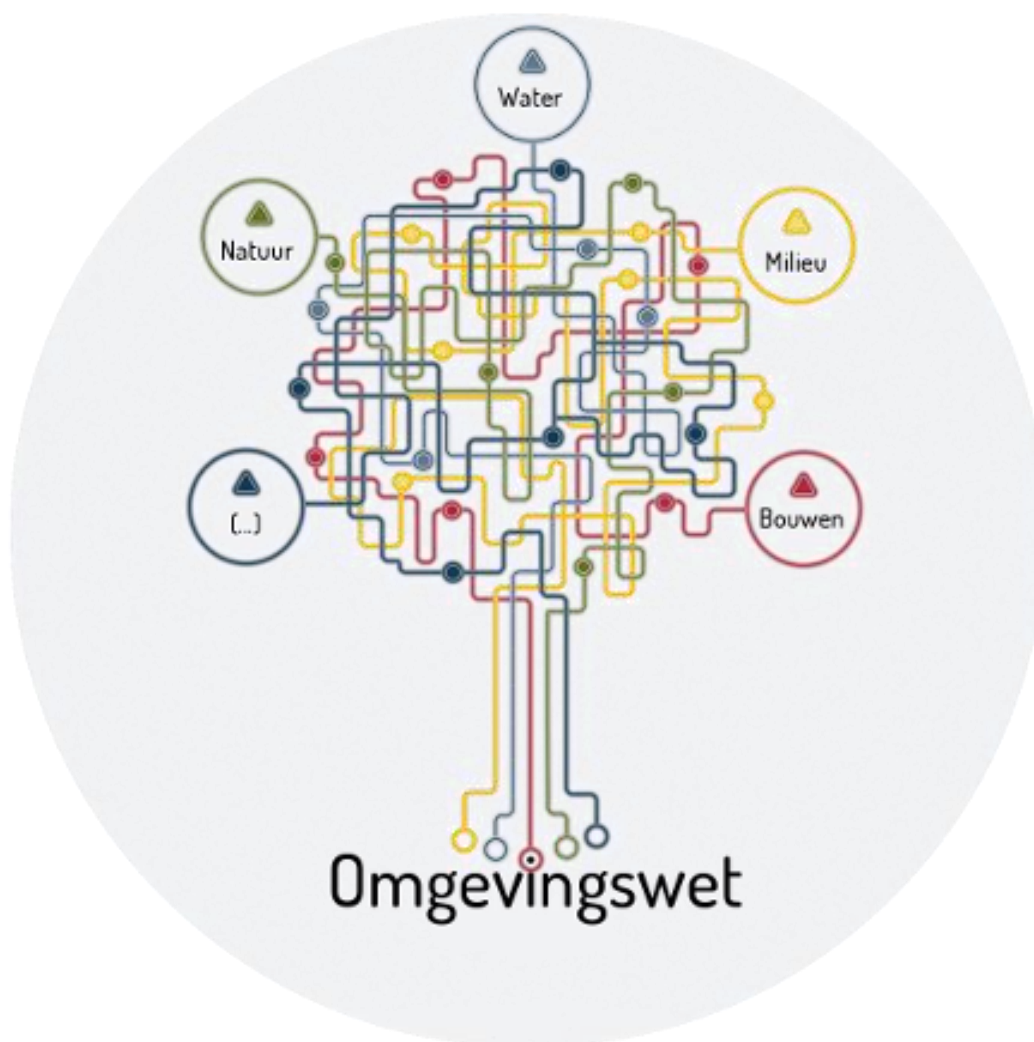


Toezicht conform Omgevingswet

Een onderzoek naar de omgevingsbewuste toezichthouder



Student: E.J. (Eva) Etty

Opdrachtgever: Omgevingsdienst Regio Utrecht

Begeleiding opdrachtgever: mr. S. Morssink

Instelling: Hogeschool Leiden

Begeleiding instelling: mr. B. den Boer en mr. M. Hiemstra

Opleiding: HBO-Rechten

SVA-code: Re441c

Dat: 27 juni 2017

Voorwoord

In het kader van mijn afstuderen voor de opleiding HBO-Rechten aan de Hogeschool Leiden, is dit onderzoek tot stand gekomen. Mijn opdrachtgever Omgevingsdienst Regio Utrecht heeft mij alle tijd en ruimte gegeven om dit onderzoek zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren. Deze flexibiliteit heeft op zeer positieve wijze bijgedragen aan het tot stand komen en afronden van mijn onderzoek.

Via deze weg wil ik graag de medewerkers van Omgevingsdienst Regio Utrecht bedanken die mij hebben geholpen en gesteund in het doorlopende proces. In het bijzonder wil ik mevrouw S. Morssink bedanken voor haar feedback, flexibiliteit, actieve meedenken en lessen over het beroepenveld. Daarnaast heeft mevrouw S. Morssink mij elke keer te weten motiveren. Eén van de grootste motivatiepunten was dat dit onderwerp nog niet of nauwelijks onderzocht is en mijn onderzoek een begin kan zijn van handvatten en onderzoeken voor toezicht.

Bovendien wil ik mijn begeleiding vanuit de Hogeschool Leiden bedanken. De feedback van mr. B. den Boer en mr. M. Hiemstra hebben ervoor gezorgd dat ik mijn eigen schrijfstijl heb kunnen ontwikkelen en structuur aanbracht in het onderzoek om de leesbaarheid te bevorderen.

Tot slot, hoop ik dat u met interesse mijn onderzoek leest.

Eva Etty

Samenvatting

De Omgevingswet zal in 2019 inwerking treden, wat betekent dat provincies, gemeenten en omgevingsdiensten (uitvoeringsdiensten van gemeenten) zich hierop dienen voor te bereiden. Ten gevolge hiervan zullen intern veranderingen plaatsvinden en het beleid herzien moeten worden. Het gedachtegoed van de nieuwe Omgevingswet is dat er meer bewegingsvrijheid is voor provincies en gemeenten. Provincies en gemeenten hoeven hierdoor bijvoorbeeld minder toetscriteria te stellen aan vergunningen en kunnen tezamen met een initiatiefnemer kijken wat mogelijk is. Dit aspect zorgt ervoor dat maatwerk een belangrijk punt wordt. Tevens door dit aspect is het lastig om te bepalen op welke manier toezicht en handhaving ingericht dienen te worden. De taak van een toezichthouder verschuift hierdoor van handhavend naar adviserend en de Omgevingsdienst Regio Utrecht zal meer beleidsondersteunend zijn dan slechts beleidsneutraal.

Het onderzoek richt zich op de wettelijke veranderingen van taken en bevoegdheden van toezichthouders en ervaringen van koploper instanties bij het maken van beleid conform de Omgevingswet, zodat de toezichtstrategie van de Omgevingsdienst Regio Utrecht kan worden herzien. Het doel van dit onderzoek is om Omgevingsdienst Regio Utrecht te adviseren over de herziening van haar toezichtstrategie. Om die reden is de centrale vraag als volgt geformuleerd: *'Wat is het beste advies voor Omgevingsdienst Regio Utrecht inzake haar toezichtstrategie zodat de beschrijving van taken, bevoegdheden en rol van de toezichthouder voldoen aan de eisen die gesteld zijn in de Omgevingswet en de Landelijke Handhavingstrategie, naar aanleiding van bronnenonderzoek en ervaringen van de koploper instanties?'*

Het advies bestaat onder andere uit de wettelijke veranderingen, derhalve is door middel van bronnenonderzoek nagegaan hoe de huidige wetgeving omtrent taken en bevoegdheden van toezichthouders verandert ten opzichte van de toekomstige wetgeving. Een belangrijk punt dat uit het bronnenonderzoek naar voren komt, is de omschrijving van de rol van de toezichthouder uit de memorie van toelichting van de Omgevingswet. De huidige toezichtstrategieën zijn aan beide aspecten getoetst. Uit de toetsing komt naar voren dat de huidige toezichtstrategieën nog niet conform de Omgevingswet zijn, daar de rol van de toezichthouder niet is opgenomen. Verder wijst het bronnenonderzoek uit dat een mogelijk sanctiestelsel met slechts de bestuurlijke strafbeschikking, geen effect heeft op de werkzaamheden van Omgevingsdienst Regio Utrecht. De Landelijke Handhavingstrategie, die naast de Omgevingswet blijft bestaan, kan mogelijk juist steun bieden aan de uitvoering van de rol van de toezichthouder.

Het praktijkonderzoek bestaat uit interviews. Het gaat om half-gestructureerde interviews met koploper instanties en open interviews met niet-koploper-instanties. De koploper instanties zijn geselecteerd op basis van het opstellen van een Omgevingsvisie. De niet-koploper-instanties betreffen gemeenten die een toekomstbeeld hebben over toezicht en handhaving. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat tijdens het opstellen van de omgevingsvisie niet of nauwelijks gedacht is aan toezicht en

handhaving. De instanties hebben zich met name gefocust op thema's die vanuit de burgerparticipatie naar voren is gekomen. De instanties die nog geen omgevingsvisie hebben opgesteld hadden hiervoor een verklaring, te weten dat er nog te veel onduidelijk is. Doordat de toetscriteria van vergunning een mindere rol zullen spelen is het de vraag of er meer vooraf of achteraf toezicht gehouden moet worden en gehandhaafd. Dit is een belangrijk vraagstuk om antwoord te krijgen en verder te kunnen kijken naar bijvoorbeeld capaciteit aan toezichthouders.

Naar aanleiding van het onderzoek is het advies voor de Omgevingsdienst Regio Utrecht met het Rijk en gemeenten in gesprek te gaan. Hierdoor zullen onduidelijkheden worden verhelderd. De vraag die aan het Rijk gesteld dient te worden is: *'Hoe dient de bewegingsvrijheid van gemeenten omtrent het verlenen van vergunningen te worden ingevuld?'*. De vragen voor de gemeenten zijn *'Welke ideeën hebben de gemeenten over de invulling van hun bewegingsvrijheid?'* en *'Welke voorkeur heeft u (lees de gemeente) omtrent toezicht houden: voorafgaand de realisatie van het initiatief of achteraf de realisatie van het initiatief?'*. Daarnaast luidt het advies om toezichthouders bijlage XVII te laten gebruiken bij de uitvoering van hun werkzaamheden, zodat zij de rol van de toezichthouder per fase van toezicht kunnen uitvoeren conform de Omgevingswet. Het gebruik van de interventiematrix van de LHS kan bij de adviserende rol van de toezichthouder tevens een ondersteunde factor bieden.

Inhoud

Voorwoord.....	1
Samenvatting	2
Afkortingen.....	7
Begrippenlijst.....	8
1. Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse.....	9
1.2 Doel- en vraagstelling	11
1.3 Operationalisering begrippen	12
1.4 Onderzoeksmethode	12
1.4.1 Methodiek per deelvraag	13
Deelvraag 1	13
Deelvraag 2	14
Deelvraag 3	15
Deelvraag 4	15
Deelvraag 5	16
1.5 Leeswijzer	17
2. Informatief kader: Toezicht en handhaving	18
2.1 Inleiding.....	18
2.2 Algemeen	18
2.3 ODRU	19
3. Juridisch kader	20
3.1 Inleiding.....	20
3.2 Algemeen	20
3.3 Taken van ODRU	22
3.4 Taken en bevoegdheden: vergelijking tussen Awb, Wabo en Omgevingswet	24
3.4.1 Awb	25
3.4.2 Wabo	26
3.4.3 Nieuw in de Omgevingswet	28

3.5 Punitieve handhaving	29
3.5.1 ODRU en de punitieve handhaving	31
3.5.2 Conclusie.....	31
3.6 Landelijke handhavingstrategie	32
3.6.1 ODRU en de toepassing van de LHS	32
3.6.2 Conclusie.....	33
3.7 Rol toezichthouder.....	33
3.7.1 ODRU en de rol van de toezichthouder	35
3.7.2 Conclusie.....	36
3.8 Toezichtstrategie	36
3.8.1 Toezichtstrategie van ODRU.....	38
3.8.2 Conclusie.....	41
3.9 Conclusie.....	42
4. Resultaten	44
4.1 Inleiding.....	44
4.2 Partijen	44
4.3 Aanpak omgevingsvisie	45
4.4 Inhoud omgevingsvisie.....	45
4.5 Rol toezichthouder.....	47
4.6 Omgevingswet	48
4.7 Conclusie.....	49
Conclusies & aanbevelingen	51
Literatuur- en bronnenlijst	54
Bijlagen	57
Bijlage I: Kernwaarden toezichthouder	58
Bijlage II: Interviewvragen	60
Bijlage III: Landelijke Handhavingstrategie: Interventie matrix	62
Bijlage IV: Tabel: Verschillen huidige en toekomstige wetgeving.....	63
Bijlage V: Tabel: Nieuwe wettelijke bepalingen	65
Bijlage VI: Tabel: systematische veranderingen door toekomstige wetgeving	66

Bijlage VII: Landelijke handhavingstrategie: Positionering.....	68
Bijlage VIII: Overzicht gemeentelijk handhavingsbeleid	69
Bijlage IX: Tabel: Toezichtstrategieën samengevoegd	71
Bijlage X: Interview gemeente Noordwijk.....	72
Bijlage XI: Interview gemeente Waterland	82
Bijlage XII: Interview gemeente Houten	86
Bijlage XIII: Interview provincie Overijssel.....	93
Bijlage XIV: Interview gemeente Stichtse Vecht.....	100
Bijlage XV: Interview gemeente Lansingerland	103
Bijlage XVI: Labels interview 1 t/m 5.....	105
Bijlage XVII: Tabel: Toepassing nieuwe rol van de toezichthouder.....	112

Afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
CJIB	Centraal Justitioneel incassobureau
LHS	Landelijke handhavingstrategie
m.e.r.	Milieu Effectenrapportage
MvT	Memorie van toelichting
ODRU	Omgevingsdienst Regio Utrecht
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
Sv	Wetboek van Strafvordering
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet VTH	Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving
WED	Wet op de economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
Ww	Woningwet

Begrippenlijst

Actoren: Natuurlijke of rechtspersonen die betrokken zijn bij een maatschappelijke aangelegenheid in verband met beleid, in dit geval de implementatie van de Omgevingswet.

Beleidsneutraal: Uitvoeren van beleid van een bestuursorgaan, zonder daarbij inmenging of effect op het beleid te hebben gehad.

Beleidsondersteunend: Het bestuursorgaan ondersteunen bij het opstellen van beleid. Er kan dus worden meebeslist over het beleid.

Omgevingsbewuste toezichthouder: Een toezichthouder die tijdens uitvoering van toezicht- en handhavingswerkzaamheden niet alleen focust op specifieke controletaak maar verder kijkt conform de doelstellingen van de Omgevingswet.

Omgevingsplan: Een document waarin regels zijn opgesteld over de fysieke leefomgeving. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet, is de gemeente verplicht om een omgevingsplan vast te stellen. Bekend als het voormalige bestemmingsplan, maar volgens de doelstellingen van de nieuwe Omgevingswet.

Omgevingsvisie: Een politiek-bestuurlijk document waarin een integrale visie met strategische hoofdkeuzen om het beleid inzake de fysieke leefomgeving vast te leggen. Een omgevingsvisie wordt vastgesteld door het Rijk, provincies en waar nodig gemeenten.

Punitieve handhaving: Bestuurlijke handhaving welke gericht is op bestraffing van de overtreding.

Rendement: Effectief inzetten van handhavingsmiddelen.

Reparatoire handhaving: Bestuurlijke handhaving welke gericht is op beëindigen en/of herstel van de overtreding.

Stakeholder: Een persoon of organisatie die wordt beïnvloed of zelf invloed uitoefent op een beslissing van een overheidsorgaan. In het kader van het onderzoek de beslissingen omtrent de omgevingsvisie door de koploper instanties.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek en probleemanalyse

Het Rijk is voornemens om in 2019 de Omgevingswet in werking te laten treden.¹ Het huidige recht dat aspecten rondom omgevingsrecht regelt is complex, daar het bestaat uit verscheidende wetten. Bovendien maakt de samenleving veranderingen door waar de huidige wet- en regelgeving niet geschikt voor is.² Tijd voor verandering dus. Alle betrokken actoren dienen op tijd klaargestoomd te worden voor de inwerkingtreding van Omgevingswet en dit leidt tot (interne) veranderingen.

Onder die actoren vallen onder andere 29 omgevingsdiensten (met inbegrip van regionale uitvoeringsdiensten) die, in opdracht van gemeenten en provincies, werkzaamheden uitvoeren in verband met vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu en bouw. Zo ook, de Omgevingsdienst Regio Utrecht (hierna: ODRU). ODRU voert onder andere toezichts- en handhavingstaken op het gebied van milieu en bouw uit voor vijftien gemeenten in de provincie Utrecht. Eén van de toezichtstaken is toezien op de naleving van milieuvoorschriften. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de invulling van deze taken en bevoegdheden moeten worden herzien. Het is ODRU nog niet bekend op welke wijze de taken ingevuld dienen te worden, zodat conform de Omgevingswet wordt gehandeld.

ODRU is zich al enige tijd bewust van de aankomende veranderingen en dat is één van de redenen dat in 2015 een koers tot en met 2018 is vastgesteld, genaamd '*Samen bouwen aan de Omgevingsdienst Regio Utrecht 2018*'. In de koers is mede als doel opgenomen om de vijftien deelnemende gemeenten binnen de provincie Utrecht te ontzorgen door het voortouw te nemen in de voorbereiding op de Omgevingswet.³ In verband met dit doel en de realisatie van organisatieontwikkelingen zijn zeven programma's in gang gezet, te weten: Nabijheid, Omgevingswet, Toekomstscenario's en Robuustheid, Personeelsbeleid, Planning en Control, Processen en #Omgevingsbewust Toezicht.

De omgevingsdiensten, die taken voor gemeenten uitvoeren, dienen te anticiperen op de toekomstige wetgeving. ODRU is in het kader van de uitvoering van de taken en bevoegdheden in verband met toezicht en handhaving op het gebied van milieu en bouw, bezig met het herzien van haar toezichtstrategie. In een toezichtstrategie worden de vormen van toezicht en bijbehorende werkwijzen vastgelegd.⁴ Verder is beschreven welke middelen en capaciteit nodig zijn om het maximale rendement te behalen. Het rendement houdt het effectief inzetten van handhavingsmiddelen in. De

¹ Omgevingswet, www.rijksoverheid.nl (Ga naar: onderwerpen -> omgevingswet)

² Kamerstukken II, 33 962, nr. 2

³ Organisatieontwikkeling ODRU 2018: visie en aanpak, pag. 2.

⁴ Toezichtstrategie, www.infomil.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Archief Professionalisering van de milieuhandhaving > Criteria Professionalisering van de milieuhandhaving > 2.2 Toezichtstrategie)

toezichtstrategie vormt onder meer een belangrijk middel om de naleving op milieuvoorschriften te bevorderen.⁵

De verandering van taak- naar resultaatgericht is een belangrijk punt dat de Omgevingswet met zich meebrengt.⁶ ODRU zal als uitvoeringsdienst van gemeenten haar taken in de toekomst beleidsondersteunend uitvoeren in plaats van beleidsneutraal. Deze verandering vloeit onder andere voort uit het nieuwe gedachtegoed uit de Omgevingswet, namelijk het creëren van mogelijkheden voor initiatiefnemers. Hierdoor zullen toezichthouders meer gaan kijken naar hoe een initiatief binnen de regels past in plaats van een initiatief streng te toetsen aan bestaande regelgeving. Dit aspect heeft invloed op de werkzaamheden van omgevingsdiensten, de vorming van beleid en tevens op de herziening van de huidige toezichtstrategie van ODRU. De instrumenten voor toezicht en handhaving zullen in de toekomst worden gebaseerd op de omgevingsvisie en het omgevingsplan die de gemeenten hebben vastgesteld. De omgevingsvisie zal het gewenste resultaat vaststellen en waarborgt een visie met strategische hoofkeuzen omtrent beleid van de fysieke leefomgeving. Vervolgens dienen de gemeenten de omgevingsvisie te vertalen naar een omgevingsplan. Het omgevingsplan (beter bekend als het huidige bestemmingsplan) dient openbaar beschikbaar gesteld te worden en stelt regels omtrent de fysieke leefomgeving vast. Door een omgevingsplan kan nieuw beleid in één keer voor het gehele grondgebied geïmplementeerd worden.⁷

De rol van de toezichthouder is tevens een belangrijk aandachtspunt bij het uitwerken van een toezichtstrategie conform de Omgevingswet, daar in de memorie van toelichting (hierna: MvT) van de Omgevingswet de rol van de toezichthouder is omschreven.⁸ Bovendien wordt de inhoud van de rol onder andere vormgegeven door de kernwaarden die zijn opgesteld door ODRU.⁹ Uit het onderstaande voorbeeld komt naar voren wat een taak is van de toezichthouder van ODRU en dat de rol van de toezichthouder van belang is voor de uitvoering. Eveneens is te lezen dat in de toekomst de rol van de toezichthouder verschuift van slechts handhavend naar adviserend. Ten gevolge hiervan zullen de werkzaamheden breder worden. Het onderstaande voorbeeld en de inhoud van de rol van de toezichthouder worden in §3.7 nader toegelicht.

Slager X biedt tijdens mooie zomerdagen een aantal barbecueproducten aan, waaronder gasflessen. Deze gasflessen staan in de hoek van het winkelpand van Slager X. Een toezichthouder gaat tijdens een reguliere controle langs bij Slager X. De controle is gericht op milieubelastende activiteiten van Slager X. Hierbij valt te denken aan controle op afvalafscheiding en verwarmingsinstallaties. Tijdens de controle merkt de toezichthouder de gasflessen op, maar focust zich enkel op zijn eigen controletaak. De controle wordt goedgekeurd.

⁵ Nota vergunning en handhaving voor gemeentelijk milieutaken 2015 - 2019

⁶ H. Borgers, 2016.

⁷ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

⁸ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

⁹ Bijlage I: Kernwaarden toezicht

De Landelijke handhavingstrategie (hierna: LHS) is ontwikkeld door het Rijk in het kader van de uitvoering van de taken die betrekking hebben op toezichts- en handhavingswerkzaamheden. De strategie is van belang voor de effectiviteit van handhaven en vormt een afwegingsinstrument om op nationaal niveau van bepaalde bevindingen naar interventie over te gaan. Dit document zal in de toekomst naast de Omgevingswet blijven bestaan. Ten gevolge hiervan dient ODRU te weten wat de LHS betekent voor haar toezichtstrategie zodra deze conform de Omgevingswet is herzien.

Een aantal instanties lopen voorop met de invoering en uitwerking van de Omgevingswet. Sommige instanties hebben bijvoorbeeld al een omgevingsvisie en/of omgevingsplan opgesteld. Bij ODRU ontbreekt kennis over de verantwoording van bepaalde keuzes betreffende toezicht en handhaving en hoe dit is vastgelegd in een omgevingsvisie of -plan. Om die reden dienen de instanties hieromtrent te worden geïnterviewd. Naar aanleiding van opgedane ervaringen van de instanties bij het vormen van een omgevingsvisie en omgevingsplan, zullen resultaten volgen waarbij ODRU gebaat is bij het opstellen van hun document: de toezichtstrategie.

Vanwege de genoemde redenen heeft ODRU verzocht om in verband met het interne programma #Omgevingsbewust Toezicht een advies uit te brengen dat verduidelijking geeft over aanpassingen van de huidige toezichtstrategie. Het programma #Omgevingsbewust Toezicht houdt zich onder andere bezig met organisatieontwikkelingen gericht op efficiënter gebruik van strafrechtelijke afhandeling door ODRU en gemeenten en het vergroten van effectiviteit en efficiëntie door samenwerking¹⁰ en beoogd handvatten te geven aan een omgevingsbewuste toezichthouder. Inzake dit laatste punt zal mijn onderzoek en advies een directe bijdrage leveren.

Samenvattend, ODRU dient voorbereid te zijn op de Omgevingswet. Dit is te bereiken door haar beleid, waaronder de toezichtstrategie voor 2019 op orde te hebben. Om een advies te kunnen geven over aanpassingen van de huidige toezichtstrategie van ODRU, is het noodzaak om na te gaan of de huidige toezichtstrategie conform de Omgevingswet is en met welke aspecten rekening moet worden gehouden bij het opstellen van de toezichtstrategie.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om Omgevingsdienst Regio Utrecht een advies over haar toezichtstrategie te geven zodat deze voldoet aan de eisen van de Omgevingswet, door de verschillen van de huidige en toekomstige regelgeving in verband met taken en bevoegdheden in kaart te brengen en koploper instanties over hun tot nu toe opgedane ervaringen van het maken van beleid conform de Omgevingswet te bevragen.

Naar aanleiding van het praktijkprobleem zal de centrale vraag luiden: *Wat is het beste advies voor Omgevingsdienst Regio Utrecht inzake haar toezichtstrategie zodat de beschrijving van taken, bevoegdheden en rol van de toezichthouder voldoen aan de eisen die gesteld zijn in de Omgevingswet*

¹⁰ Organisatieontwikkeling Koers 2015-2018, pag. 10.

en de Landelijke Handhavingstrategie, naar aanleiding van bronnenonderzoek en ervaringen van de koploper instanties?

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag is het van belang om de volgende deelvragen eerst te beantwoorden.

- 1) Wat zijn de verschillen tussen de huidige en toekomstige wettelijke grondslagen omtrent bevoegdheid en taken van bestuurlijk toezicht en handhaving?
- 2) Wat houdt de huidige toezichtstrategie van ODRU in?
- 3) Is de huidige toezichtstrategie van ODRU conform de Omgevingswet?
- 4) Welke rol bekleedt een toezichthouder in het kader van de Omgevingswet en Landelijke handhavingstrategie?
- 5) Welke afwegingen hebben koploper instanties gemaakt bij het opstellen van strategische hoofdkeuzen inzake toezicht en handhaving?

1.3 Operationalisering begrippen

Het beste advies: Aanbevelingen over aanpassingen van de huidige toezichtstrategie, zodat de toezichts- en handhavingswerkzaamheden bij ODRU vanaf 2019 conform de Omgevingswet kunnen worden uitgevoerd.

Koploper instanties: Gemeenten of provincies die een omgevingsvisie en/of omgevingsplan conform de Omgevingswet hebben opgesteld.

Toezichtstrategie: Een bevoegde handhavende instantie dient te handelen op grond van haar toezichtstrategie, waarin zij heeft vastgelegd op welke (basis)werkwijzen de vormen van toezicht worden ingezet om een maximaal rendement te halen uit het handhavingsbeleid.

1.4 Onderzoeksmethode

Het theoretische onderzoek bestaat uit bronnenonderzoek. In §1.4.1 is per deelvraag aangegeven welke bronnen zullen worden onderzocht.

Het praktijkonderzoek zal bestaan uit interviews met koploper instanties. Uit de interviews zal blijken wat de tot nu toe opgedane ervaringen met het opstellen van een omgevingsvisie en/of een omgevingsplan zijn en in het specifiek welke strategische hoofdkeuze inzake toezicht en handhaving is gemaakt. De resultaten uit de interviews zullen bijdragen aan de vorming van de toezichtstrategie van ODRU.

De volgende koploper instanties hebben de omgevingsvisie en/of het omgevingsplan opgesteld en zijn geïnterviewd:

- 1) Provincie Overijssel

- 2) Gemeente Noordwijk
- 3) Gemeente Waterland
- 4) Gemeente Houten
- 5) Gemeente Stichtse Vecht
- 6) Gemeente Landsingerland

1.4.1 Methodiek per deelvraag

In deze paragraaf wordt per deelvraag de methodiek toegelicht om te laten zien hoe de kwaliteit van het onderzoek wordt gewaarborgd.

Deelvraag 1

Wat zijn de verschillen tussen de huidige en toekomstige wettelijke grondslagen omtrent bevoegdheid en taken van bestuurlijk toezicht en handhaving?

Voor de beantwoording van deelvraag 1 zal de huidige wettelijke grondslag (hoofdstuk 5 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en hoofdstuk 5 Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (hierna: Wabo) over bestuurlijke bevoegdheid en taken van toezicht en handhaving worden geanalyseerd, ook bepalingen aangaande strafrechtelijk handhaven komen hier aan bod (Awb en Wet OM-afdoening). In verband met strafrechtelijke handhaving zullen adviesrapporten omtrent punitieve handhaving betreffende de Omgevingswet worden toegelicht. Bovendien wordt de LHS in het juridische kader toegelicht om te laten zien dat dit document en bijbehorende interventiematrix een brug vormen voor de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving bij de werkzaamheden van ODRU. De toekomstige wettelijke grondslagen worden duidelijk door kamerstukken te analyseren, waaronder de memorie van toelichting, de publicatie van de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet. Hoofdstuk 18 Omgevingswet zal centraal staan, daar dit hoofdstuk is gereserveerd voor handhaving. De methodiek die wordt toegepast is analyse van wet- en regelgeving en bronnenonderzoek. De reden om de huidige en de toekomstige wettelijke grondslagen te onderzoeken is dat de kennis over de verschillen hiertussen nog ontbreekt bij ODRU en de nieuwe formulering van de taken en bevoegdheden opgenomen dienen te worden in de nieuwe toezichtstrategie van ODRU.

Bronnen

- ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307
- *Basistakenpakket*, www.omgevingsdienst.nl (ga naar: Home > Over ODNL > Documenten > Documenten ontwikkeling omgevingsdiensten > FAQ Basistakenpakket)
- Invoeringswet Omgevingswet consultatieversie, 5 januari 2017
- J. Keur, *Handhaving in de Omgevingswet*, 25-07-2016 (www.omgevingsweb.nl)
- mr. M.G.J. Maas-Cooymans, *Handhaving door en voor gemeenten*. Vereniging van Nederlandse gemeenten
- Mr. P.C. Verloop en mr. M.A.J. West, *Bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking?*, TBS&H juni 2016, nr. 2.

- Preambule Landelijke Handhavingstrategie 24 april 2014
- Kamerstukken II, 33 962, nr. 2
- Kamerstukken II, 33 962, nr. 3
- Kamerstukken II, 33 962, nr. 156
- Staatscourant, 2015, 19894
- Stb. 2008, 4
- *Wat houdt de Wet OM-afdoening in?* www.om.nl (ga naar: Home > Zoeken > Wat houdt de Wet OM-afdoening in?)

Deelvraag 2

Wat houdt de huidige toezichtstrategie van ODRU in?

Om deze vraag zo volledig mogelijk te behandelen is ervoor gekozen om een inleiding te geven over de inhoud van een toezichtstrategie in algemene zin. Hieraan zijn wettelijk grondslagen (hoofdstuk 7 Bor) verbonden, die de plicht van het vormen van een toezichtstrategie aan ODRU toekennen. Het model wat n.a.v. de wettelijke grondslagen is ontstaan staat bekend als de 'Big 8'. De vijftien gemeenten waarvoor ODRU taken uitvoert hebben een eigen toezichtstrategie. Deze vijftien verschillende documenten zullen met elkaar vergeleken worden en in hoofdlijnen worden samengevat. Deelvraag 2 zal dus worden beantwoord naar aanleiding van bronnenonderzoek. De geanalyseerde bronnen zijn hieronder weergegeven. De reden om deze deelvraag op te nemen in het onderzoek is dat het advies aan ODRU gericht is op een toekomstige situatie, derhalve is het noodzakelijk om te weten hoe de huidige situatie is.

Bronnen

- *2.1 Nalevingsstrategie*, www.infomil.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Archief Professionalisering van de milieuhandhaving > Criteria Professionalisering van de milieuhandhaving > 2.1 Nalevingsstrategie)
- *2.2 Toezichtstrategie*, www.infomil.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Archief Professionalisering van de milieuhandhaving > Criteria Professionalisering van de milieuhandhaving > 2.2 Toezichtstrategie)
- Handhavingsbeleid Vianen 2016 – 2018
- Integraal handhavingsbeleid De Ronde Venen 2016 - 2018
- Integraal handhavingsbeleid IJsselstein 2016 - 2018
- Integraal handhavingsbeleid Montfoort 2016 - 2018
- Integraal handhavingsbeleid Oudewater 2016 - 2018
- Integraal handhavingsbeleid Stichtse Vecht 2016 - 2018
- Integraal handhavingsbeleid Woerden 2016 - 2018
- Nalevingstrategie 2012 – 2016
- Strategie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, gemeente Veenendaal.
- Toezichts- en Handhavingsbeleid 2016, tweede herziening, gemeente Bunnik.

Deelvraag 3

Is de huidige toezichtstrategie van ODRU conform de Omgevingswet?

Tijdens de beantwoording van deelvraag 3 is het noodzaak om de conclusies uit deelvraag 1 en 2 mee te nemen. De huidige toezichtstrategie (behandeld in deelvraag 2) wordt getoetst aan hoofdstuk 18 Omgevingswet, hoofdstuk 18 Invoeringswet Omgevingswet en de MvT van de Omgevingswet (behandeld in deelvraag 1). Uit deze toetsing volgt een conclusie waaruit blijkt dat de huidige toezichtstrategie van ODRU wel of niet conform de Omgevingswet is. Deelvraag 3 is opgenomen in dit onderzoek om na te gaan in hoeverre ODRU de toezichtstrategie dient aan te passen. De deelvraag is van belang voor de beantwoording van de hoofdvraag, omdat het deel uitmaakt van het advies voor ODRU.

Deelvraag 4

Welke rol bekleedt een toezichthouder in het kader van de Omgevingswet en Landelijke handhavingstrategie?

De rol van een toezichthouder bij bestuurlijke toezichts- en handhavingswerkzaamheden wordt door de inwerkingtreding van de Omgevingswet veel belangrijker. Dit heeft ook een betekenis voor de praktijk. In de MvT van de Omgevingswet wordt omschreven wat de rol in moet houden. Aangezien de toezichthouders dienen te werken met de LHS, is het van belang om na te gaan wat de omschreven rol uit de MvT van de Omgevingswet betekent voor de werking van LHS en dus voor de praktijk. Deelvraag 4 wordt beantwoord door middel van bronnenonderzoek. De genoemde koploper instanties (§1.4) zullen tevens omtrent de rol van de toezichthouder worden bevraagd. Het is belangrijk om na te gaan of de koploper instanties dit hebben opgenomen in hun omgevingsvisie of omgevingsplan. Ingeval de koploper instanties dit niet hebben opgenomen in het nieuwe beleid, dan is het belang om na te gaan hoe zij de rol zouden willen vaststellen of invullen in de praktijk. Echter, de resultaten zijn niet meegenomen bij de toelichting van de beantwoording van deelvraag 4. De resultaten komen specifiek terug in hoofdstuk 4. Deelvraag 4 is van belang voor dit onderzoek, omdat de toezichtstrategie een document is die een vertaling vormt van theorie naar praktijk. Hierdoor zal in de toezichtstrategie opgenomen dienen te worden op welke manier de toezichthouder invulling moet geven aan zijn werkzaamheden en welke houding hierbij wordt verlangd. Om die reden is onderzoek naar de rol van de toezichthouder noodzakelijk.

Bronnen

- *Ontstaansgeschiedenis en aanleiding LHS*, www.infomill.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Landelijke Handhavingstrategie > Introductie Landelijke Handhavingstrategie)
- Preambule Landelijke Handhavingstrategie 24 april 2014
- Rechtbank Gelderland, 09-03-2017, 05/987023-16
- Kamerstukken II, 33 872, nr. 3

- Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

Deelvraag 5

Welke afwegingen hebben koploper instanties gemaakt bij het opstellen van strategische hoofdkeuzen inzake toezicht en handhaving?

Naar aanleiding van interviews met koploper instanties zal blijken welke afwegingen gemaakt zijn om een bepaald beleid vast te stellen in het kader van toezicht en handhaving. Een afweging kan bijvoorbeeld zijn om een bepaalde capaciteit aan toezichthouders in te zetten op een specifiek (milieu)probleem. Door de afwegingen van koploper instanties helder te hebben is het voor ODRU gemakkelijker om haar eigen afwegingen bij de vorming van de toezichtstrategie te maken. De motivatie van bepaalde strategische keuzes inzake toezicht en handhaving dienen om die reden nagegaan te worden. De koploper instanties zijn op basis van het afronden van hun omgevingsvisie of omgevingsplan geselecteerd voor een interview en reeds genoemd in §1.4. De personen die zijn geïnterviewd zijn projectleiders van de Omgevingswet, omgevingsplan of omgevingsvisie binnen een provincie of gemeente. In verband met een betrouwbaar resultaat zijn er in totaal vier koploper instanties geïnterviewd (provincie Overijssel, gemeente Noordwijk, gemeente Waterland en gemeente Houten). Voor dit onderzoek is een half-gestructureerd-interview gebruikt. De reden hiervoor is dat doorvragen mogelijk is en de antwoorden (zoals bij een enquête) nog niet vaststaan. Voor een dergelijk interview is wel een voorbereiding nodig, namelijk topics, vragen en verdienping van mogelijk antwoorden. Het interview is ingedeeld in vijf topics, namelijk:

- Partijen
- Aanpak omgevingsvisie/omgevingsplan
- Inhoud omgevingsvisie/omgevingsplan
- Rol toezichthouder
- Omgevingswet

De topics partijen en aanpak omgevingsvisie/omgevingsplan zijn zodanig gekozen dat duidelijk wordt waar de instanties tegen aanliepen en hoe het proces is verlopen. Van die ervaringen kan ODRU namelijk leren bij haar eigen proces en aanpak van het vormen van nieuw beleid conform de Omgevingswet. De topics inhoud omgevingsvisie/omgevingsplan, rol toezichthouder en Omgevingswet zijn in het interview verwerkt om inhoudelijk in te gaan op keuzes van de koploper instanties inzake toezicht en handhaving. De interviewvragen zijn opgenomen in bijlage II.

Gemeente Noordwijk, gemeente Waterland en gemeente Houten gaven voorafgaand het interview aan dat zij nog geen strategische keuze omtrent toezicht en handhaving hebben opgenomen in hun omgevingsvisie. Desalniettemin was het van belang voor het onderzoek om deze gemeenten te interviewen, omdat de vragen ook betrekking hebben op het vormen van beleid en wensen van gemeenten in het kader van hun samenwerking met een omgevingsdienst.

Gemeente Stichtse Vecht en gemeente Langslingerland zijn geïnterviewd in de vorm van een open interview. De vraag die hen is gesteld: *'Wat is uw beeld/visie over toezicht en handhaving in de toekomst (conform de Omgevingswet)?'*. De reden hiervoor is dat deze gemeenten nog geen koploper instanties zijn omdat zij geen omgevingsvisie, dan wel een omgevingsplan hebben opgesteld. Tijdens de benadering van meerdere gemeenten voor de interviews, kwam naar voren dat de gemeente Stichtse Vecht en gemeente Langslingerland wel al een beeld hebben over toezicht en handhaving in de toekomst. Dat is de reden dat deze gemeenten aanvullende informatie geven over de redenen waarom toezicht en handhaving bijvoorbeeld nog niet is opgenomen bij omgevingsvisies. De resultaten uit deze interviews zijn niet gelabeld, daar er geen topics zijn gebruikt voor het opstellen en afnemen van het interview.

In totaal zijn zes instanties geïnterviewd. Het was niet mogelijk om meer (koploper) instanties te interviewen. Dit komt doordat het onderwerp nog weinig intern besproken is en nog maar weinig instanties een omgevingsvisie hebben vastgesteld. In het onderzoeksvoorstel stond niet beschreven hoeveel interviews gehouden zouden worden, echter het doel was om circa tien interviews uit te voeren.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de aanleiding, doelstelling, vraagstelling en methodiek toegelicht. Hoofdstuk 2 is een informatief kader waarin de begrippen toezicht en handhaving worden toegelicht. In het juridisch kader, hoofdstuk 3, worden de verschillen tussen de huidige en toekomstige wetgeving toegelicht. Daarnaast besteedt het hoofdstuk aandacht aan punitieve handhaving, de rol van de toezichthouder, de LHS en de toezichtstrategie. De deelvragen 1 t/m 4 worden in het juridisch kader beantwoord. De resultaten uit het praktijkonderzoek zijn terug te vinden in hoofdstuk 4 en deelvraag 5 wordt hierin beantwoord. Tot slot volgen er conclusies en aanbevelingen voor ODRU.

2. Informatief kader: Toezicht en handhaving

2.1 Inleiding

Voordat informatie wordt verstrekt over wettelijke grondslagen en andere diepgaande inhoudelijk juridische informatie, is het van belang om uit te leggen wat toezicht en handhaving inhouden.

2.2 Algemeen

Toezicht en handhaving zijn plichten van het bevoegde gezag. De verantwoordelijkheid voor een goede kwaliteit van een fysieke leefomgeving ligt bij het bevoegd gezag. Dat wil zeggen dat de instanties, in dit geval het Rijk, provincies en gemeenten, verantwoordelijk zijn voor de naleving van regels omtrent de fysieke leefomgeving.

Het begrip toezicht kan gedefinieerd worden als het verzamelen van informatie om de vraag te kunnen beantwoorden of een handeling of zaak conform is aan de daaraan gestelde (wettelijke) regels. De beantwoording van deze vraag kan eventueel aanleiding geven om in te grijpen.¹¹ Toezicht is een uitvoerend proces, bestaande uit: informatie verzamelen, beoordelen en eventueel interveniëren.¹² Het houden van toezicht is een manier om naleving van (wettelijke) regels te bevorderen en hiermee kwaliteit van de fysieke leefomgeving te waarborgen.

De literatuur is het niet altijd eens op welk moment er gesproken mag worden van handhaving. In dit onderzoek zal de volgende definitie worden aangehouden, daar ODRU deze definitie hanteert.¹³ Handhaving omvat het gehele scala aan activiteiten dat beoogt een overtreder te laten voldoen aan de eisen die gesteld zijn aan zijn of haar zaak of handeling.¹⁴ Hiermee worden alle activiteiten die gericht zijn op een goede naleving van (wettelijke) regels en bevordering van kwaliteit van de fysieke leefomgeving bedoeld. De activiteiten divergeren van het verlenen van nalevingshulp tot het afgeven van een sanctie. De keuze om een bepaalde activiteit uit te voeren wordt gemaakt door een (bevoegde) toezichthouder en is afhankelijk van omstandigheden, zoals de oorzaak van de overtreding.

In het bestuursrecht wordt gesproken van twee soorten handhaving, te weten reparatoire handhaving en punitieve handhaving. Deze verschillende soorten handhaving kenmerken zich door de aard van de sancties. Ingeval het bevoegd gezag een reparatoire sanctie oplegt, dan is het doel van de sanctie om een overtreding te beëindigen of ongedaan te maken.¹⁵ Ofwel een herstelsanctie zoals de bekendste last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Deze twee herstelsancties kunnen niet

¹¹ D. Ruimschotel 2014

¹² D. Ruimschotel 2014

¹³ D. Ruimschotel 2014

¹⁴ D. Ruimschotel 2014

¹⁵ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

tegelijkertijd worden opgelegd. Bij een last onder bestuursdwang kan worden gedacht aan het slopen van een schuurtje waar het bestuursorgaan geen toestemming voor heeft gegeven en niet tijdig is verwijderd. Ingeval het gaat om een last onder dwangsom wordt er een geldsom gevorderd omdat het schuurtje niet tijdig is verwijderd. Bij een punitieve sanctie gaat het om een sanctie met een bestraffend element, namelijk leed toevoeging. Een voorbeeld is een geldboete. Punitieve handhaving heeft een algemene preventieve werking en wordt voornamelijk ingezet op het moment dat een overtreding niet ongedaan kan worden gemaakt.¹⁶ Het opleggen van een punitieve sanctie geschiedt door middel van het strafrecht. Door de komst van de Omgevingswet zal de huidige vorm van punitieve handhaving mogelijk worden veranderd. Voor nadere toelichting verwijs ik u naar §3.5.

2.3 ODRU

In verband met dit onderzoek is het voornamelijk van belang om uit te leggen wat wordt verstaan onder milieutoezicht en bouwtoezicht, daar dit betrekking heeft op de werkzaamheden van ODRU. Onder milieutoezicht wordt verstaan het bevorderen van de naleving van milieuwet- en regelgeving. De behandeling van klachten over de naleving van milieuwet- en regelgeving is tevens een belangrijk onderdeel van de werkzaamheden van ODRU en onderdeel van milieutoezicht.¹⁷ De afdeling bouwtoezicht van ODRU voert vergunningverlening van bouw en horeca, toezicht en handhaving bouwvergunningen uit. De ruimtelijke ordening en controle is tevens bij bouwtoezichthouders neergelegd en zij hebben dus de taak om te kijken of een initiatief binnen een bestemmingsplan past. Beide soorten toezicht zijn afhankelijk van het uitvoerende proces (informatie verzamelen, beoordelen en eventueel interveniëren). Voor verdere uitleg over de werkzaamheden, taken en bevoegdheden verwijs ik u naar §3.3 en §3.4.

Naar aanleiding van de werkzaamheden van de toezichthouders van ODRU, kan toezicht worden verdeeld in twee soorten, te weten integraal toezicht en signaal toezicht. Er is sprake van integraal toezicht indien het toezicht toeziet op de naleving van regelgeving voor de fysieke leefomgeving.¹⁸ Integraal toezicht beoogt een doeltreffende inzet van capaciteit en middelen. Verder dient integraal toezicht de toezichtlast ten opzichte van bedrijven en particulieren te verminderen. Men spreekt van signaal toezicht zodra toezichthouders overtredingen signaleren die in beginsel niet bij hun eigen controletaak behoren, en dit met collega's kortsluiten.¹⁹ Met ingang van de Omgevingswet zullen deze soorten niet meer onderscheiden worden, daar de rol van de toezichthouder anders wordt. Voor nadere toelichting hieromtrent verwijs ik u naar §3.7.

¹⁶ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

¹⁷ *Basistakenpakket*, www.omgevingsdienst.nl (ga naar: Home > Over ODNL > Documenten > Documenten ontwikkeling omgevingsdiensten > FAQ Basistakenpakket)

¹⁸ S. Morssink, *Programmaplan #Omgevingsbewust Toezicht*

¹⁹ S. Morssink, *Programmaplan #Omgevingsbewust Toezicht*

3. Juridisch kader

3.1 Inleiding

De huidige regelgeving omtrent bestuurlijke toezicht en handhaving is geregeld in verschillende wetten. De wettelijke grondslagen van taken en bevoegdheden in het kader van toezicht en handhaving staan beschreven in hoofdstuk 5 Wabo en hoofdstuk 5 Awb. De nieuwe Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet zullen de toekomstige wettelijke grondslagen verduidelijken. In het specifiek zal hoofdstuk 18 Omgevingswet centraal staan. De relevante artikelen van deze wetten zijn uitgelegd in §3.4.

In §3.5 wordt toegelicht wat een bestuurlijke boete en een bestuurlijke strafbeschikking inhouden. Waarschijnlijk worden de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking in de nieuwe wetgeving aangepast. Het is van belang om na te gaan wat de gevolgen hiervan voor ODRU zullen zijn.

In verband met de uitvoering van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving biedt de LHS een handvat voor toezichthouders. Om die reden is het nuttig om in §3.6 toe te lichten wat de LHS inhoudt en wat mogelijk gevolgen zijn aangezien dit instrument blijft bestaan naast de Omgevingswet.

In de MvT van de Omgevingswet wordt toegelicht wat de rol van de toezichthouder moet inhouden. De uitleg van de MvT van de Omgevingswet en kernwaarden toezicht voor ODRU zijn toegelicht in §3.7.

Tot slot wordt in §3.8 uitgelegd wat de toezichtstrategie van ODRU inhoudt. De grondslagen voor de toezichtstrategie zijn terug te vinden zijn in hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht en of de toezichtstrategie van ODRU conform de Omgevingswet is.

3.2 Algemeen

Voordat in §3.4 wordt ingegaan op de huidige en toekomstige wettelijke grondslagen van taken en bevoegdheden in het kader van toezicht en handhaving, is het nuttig om algemene informatie toe te lichten over de huidige en toekomstige wettelijke grondslagen.

De Awb is het algemene recht. De bijzondere wetgeving bestaat onder andere uit de Wabo. De genoemde regelgeving zal door de inwerkingtreding van de Omgevingswet gedeeltelijk of geheel komen te vervallen. Voor de toelichting van het huidig juridische kader zijn de volgende wetten van belang.

- a) Hoofdstuk 5 Awb
- b) Hoofdstuk 5 Wabo
- c) Wetboek van Strafvordering

In §3.4 zal tot uitdrukking komen hoe complex het omgevingsrecht is. Het huidig juridische kader, voor slechts bepalingen omtrent toezichts- en handhavingstaken en bevoegdheden (relevant voor

ODRU), bestaat al uit maar liefst drie verschillende wetten. Daarentegen zullen de toekomstige wettelijke bepalingen zich richten op één wet, te weten de Omgevingswet.

Naar verwachting zal de Omgevingswet in het voorjaar van 2019 inwerkingtreden. De Omgevingswet zal de huidige 26 wetten omtrent ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water bundelen, de 117 huidige algemene maatregelen van bestuur (hierna: AMvB('s)) worden vervangen door 4 AMvB en 120 ministeriële regelingen samenvoegen tot circa 10.²⁰ Het Rijk geeft de volgende redenen²¹ om het omgevingsrecht volledig te herzien:

1. De huidige wetgeving sluit onvoldoende aan op de huidige en toekomstige ontwikkelingen. In de huidige regels is onder andere onvoldoende focus op een transitie naar duurzame ontwikkeling en wordt onvoldoende rekening gehouden met regionale verschillen, behoefte aan maatwerk en samenhang tussen verschillende sectorale projecten en activiteiten.
2. In de praktijk strandt men op knelpunten in verband met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Het huidige omgevingsrecht wordt als ingewikkeld en inflexibel beschouwd wegens de vele wetten waarin verschillende aspecten zijn vastgelegd. Verder ligt de balans te veel bij zekerheid en te weinig bij een dynamiek van groei dankzij duurzame ontwikkeling.

Op 26 april 2016 is de Omgevingswet gepubliceerd.²² Om samenhang te creëren zoals de Omgevingswet beoogt, is onder meer de huidige regelgeving (zoals Awb en Wabo) in de Omgevingswet verwerkt.²³ De Invoeringswet Omgevingswet is op 5 april 2017 gepubliceerd en laat de meest recente wijzigingen van de Omgevingswet (versie 26 april 2016) zien. De toekomstige wetgeving van het onderzoek wordt gebaseerd op deze twee kamerstukken. De bestuurlijke handhavingsregels zullen in de Omgevingswet plaats krijgen in afdeling 18.1, de strafrechtelijke handhavingsregels in afdeling 18.2²⁴ en afdeling 18.3 is gereserveerd voor uitvoering en handhaving.²⁵

De LHS zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet van kracht blijven. Dit betekent dat de LHS niet is geïmplementeerd in de bepalingen van de Omgevingswet. Het handvat dat de LHS biedt, zal blijven bestaan en de toezichthouders van ODRU zullen ook na 2019 beoordelen aan de hand van de interventiematrix.²⁶ Voor nadere toelichting verwijs ik u naar §3.6.

In §1.4.1 is toegelicht dat de koploper instanties zijn geselecteerd, daar zij een omgevingsvisie hebben opgesteld. De omgevingsvisie is nieuw en de wettelijke bepalingen hieromtrent zijn in hoofdstuk 3

²⁰ De omgevingswet, www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

²¹ Kamerstukken II, 33 962, nr. 2

²² Kamerstukken II, 33 962, nr. 156

²³ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

²⁴ Kamerstukken II, 33 962, nr. 156

²⁵ Invoeringswet Omgevingswet consultatieversie, 5 januari 2017

²⁶ Bijlage III: LHS Interventiematrix

Omgevingswet vastgesteld. Het document beoogt om op rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau de beleidsvorming van de fysieke leefomgeving vast te leggen en uit te voeren.²⁷

3.3 Taken van ODRU

Een belangrijke verandering die de Omgevingswet met zich meebrengt is, dat ODRU als omgevingsdienst, de taken beleidsondersteunend zullen uitoefenen in plaats van beleidsneutraal. Onder beleidsondersteunend wordt verstaan dat ODRU inbreng heeft in het beleid van de gemeenten. Er is ruimte om mee te praten en mee te beslissen. Beleidsneutraal houdt in dat ODRU geen invloed of inmenging heeft op het beleid dat de gemeenten hebben vastgesteld. Ten gevolge hiervan zullen omgevingsdiensten meer taken krijgen dan slechts vergunningverlening en de toezicht hierop. De omgevingsdiensten zullen bijvoorbeeld bijdragen aan de ontwikkeling van instrumenten die de uitvoering van een omgevingsvisie ondersteunen. Verder zal het adviseren over de naleving van regelgeving een kerntaak worden.²⁸ De verandering die omgevingsdiensten doormaken is van een dienst die vergunning verleent, toezicht houdt en handhaaft, naar een dienst die bijdraagt aan het behalen van de doelen van de gemeente(n). Dit is de reden dat ODRU haar resultaten en taken af dient te wegen ten opzichte van de doelen. De regels zijn minder belangrijk, als het doel hierdoor behaald kan worden.²⁹

In de wettelijke bepalingen wordt gesproken over bevoegd gezag, oftewel een bevoegd bestuursorgaan om bijvoorbeeld toezicht te houden of te handhaven. Het bevoegd gezag wordt aan ODRU toegekend door middel van een mandaat van haar gemeenten.³⁰ Door de mandaatregelingen neemt ODRU de taken over en heeft zij de bevoegdheid om in naam van haar gemeenten te handelen. Echter, de verantwoordelijkheid blijft bij de gemeenten. De gemeente (lees: het college van Burgermeester en Wethouders) is het bevoegd gezag. ODRU is geen bevoegd gezag wat betekent dat een uiteindelijk besluit om een sanctie toe te passen (last onder dwangsom, bestuursdwang of intrekking van een vergunning) in beginsel niet wordt genomen door ODRU. De directeur van een omgevingsdienst kan wel worden gemandateerd om hieromtrent een beslissing te nemen.³¹ Vanwege de mandaatregeling voert ODRU een toezichts- en handhavingsbeleid van vijftien verschillende gemeenten uit. Uit tabel 1 wordt duidelijk voor welke taken per gemeente door ODRU het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd.

²⁷ C. Saris, 2014

²⁸ H. Borgers, 2016

²⁹ H. Borgers, 2016

³⁰ Staatscourant, 2015, 19894

³¹ *Basistakenpakket*, www.omgevingsdienst.nl (ga naar: Home > Over ODNL > Documenten > Documenten ontwikkeling omgevingsdiensten > FAQ Basistakenpakket)

Gemeente	Voor welke taken
Bunnik	Wabo, Bouw
De Bilt	Milieu
De Ronde Venen	Wabo, Bouw
IJsselstein	Wabo, Bouw
Montfoort	Wabo, Bouw
Oudewater	Wabo, Bouw
Renswoude	Milieu
Rhenen	Wabo, Bouw
Stichtse Vecht	Wabo, Bouw
Utrechtse Heuvelrug	Milieu
Veenendaal	Wabo, Bouw
Vianen	Wabo, Bouw
Wijk bij Duurstede	Milieu
Woerden	Wabo, Bouw
Zeist	Wabo, Bouw

Tabel 1

Onder de Wabo-taken wordt het basistakenpakket verstaan, welke is vastgesteld door de komst van de Wet VTH. Tegenwoordig ook wel bekend als VTH-taken. Wet VTH is van groot belang voor de omgevingsdiensten, daar de bepalingen een basistakenpakket voor hun werkzaamheden vormen.³² Wet VTH zorgt voor een verbetering van de VTH-taken en biedt een aanvulling op hoofdstuk 5 Wabo.³³

De Wabo-taken, ofwel VTH-taken,³⁴ voor omgevingsdiensten zijn de volgende:

- a) Het voorbereiden van een omgevingsvergunning milieu/bouw of een beperkte milieutoets van een omgevingsvergunning;
- b) De beoordeling van meldingen of klachten en beschikkingen met maatwerkvoorschriften of soortgelijke maatregelen;

³² Wet VTH 14 april 2016 in werking. www.infomil.nl Ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) > Nieuws > Wet VTH 14 april 2016 in werking

³³ Stb. 2015, 521

³⁴ Nota van toelichting 20 oktober 2015

- c) Toezicht houden op de naleving van omgevingsvergunningen en algemene milieuregels;
- d) Het voorbereiden van handhavingsbeschikkingen.

Het onderzoek richt zich onder andere op de taken onder c: *Toezicht houden op de naleving van omgevingsvergunningen en algemene milieuregels*. Het toezicht houden op omgevingsvergunningen heeft voor ODRU betrekking op bouw- en milieutaken. Het laatste punt is uitsluitend op de milieutaken van ODRU gericht.

De milieutaken hebben betrekking op controles van zogeheten inrichtingen en wordt in artikel 1 lid 1 Wet milieubeheer (hierna: Wm) als volgt gedefinieerd.

"Elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht".

Het is een complex juridische aangelegenheid om te bepalen wanneer er sprake is van een inrichting. Voorbeelden van inrichtingen zijn een houtbewerkingsbedrijf, garagebedrijf of een huisartsenpraktijk. Het kan dus zeer verschillen, echter wordt in dit onderzoek niet verder ingegaan op de uitleg van het begrip inrichting. Het is enkel van belang om te weten dat ODRU het milieutoezicht houdt op dergelijke inrichtingen.

De bouwtaken van ODRU houden onder andere het volgende in. Het toezicht op de naleving van wet is mede op basis van de Woningwet (hierna: Ww). De bouwtaken zijn samengevoegd in de term BRIKS, die staat voor bouwen, ruimtelijke ordening, inritvergunning, kappen, slopen.³⁵ Bij ODRU valt ook controle op horeca onder bouwtaken. De toezichthouders van ODRU controleren dan het bouwwerk van het horecapand, bekijken bijvoorbeeld of het veilig is of er genoeg toiletten aanwezig zijn. Om een goed beeld te krijgen over de invulling van de bouwtaken van ODRU volgt hieronder een voorbeeld.

Meneer A heeft een verzoek tot handhaving ingediend, omdat hij op 10 meter afstand van een kinderdagverblijf woont en genoeg heeft van de herrie schoppende peuters. ODRU gaat na op basis van ruimtelijke ordening dat het kinderdagverblijf op die plek mag blijven. Daarna wordt een geluidspecialist bij de zaak gehaald om te kijken of de normen worden overschreden.

3.4 Taken en bevoegdheden: vergelijking tussen Awb, Wabo en Omgevingswet

De huidige en toekomstige wettelijke grondslagen in verband met de taken en bevoegdheden van toezichthouders worden vergeleken in deze paragraaf, namelijk de Awb, Wabo en de Omgevingswet. Hoofdstuk 5 Wabo (huidige wetgeving) en hoofdstuk 18 Omgevingswet (toekomstige wetgeving) zijn de rode draad in het kader van taken en bevoegdheden van bestuurlijk toezicht en handhaving. Bepalingen uit de Awb zijn tevens verwerkt in hoofdstuk 18 Omgevingswet en zal om die reden

³⁵ *Basistakenpakket*, www.omgevingsdienst.nl. Ga naar: Home > Over ODNL > Documenten > Documenten ontwikkeling omgevingsdiensten > FAQ Basistakenpakket

eveneens voorbij komen. De verschillen tussen de huidige en toekomstige wetgeving is van belang voor dit onderzoek, derhalve zal dit centraal staan in deze paragraaf.

De tabellen opgenomen in bijlage IV laten een overzicht zien van de verschillen tussen de wetten. De nieuwe bepalingen zijn ook in een tabel opgenomen in bijlage V. Aangezien de wetten grotendeels overeenstemmend is in bijlage VI een tabel opgenomen om inzichtelijke te maken welke systematische wijzigingen worden aangebracht met de komst van de Omgevingswet. De inhoudelijke overeenkomsten zullen dus niet uitgebreid worden toegelicht. In deze paragraaf staan met name de verschillen centraal.

3.4.1 Awb

Door de komst van de Omgevingswet zullen de artikelen uit de Awb met betrekking tot toezicht en handhaving geen grote veranderingen ondergaan. De wetgever heeft ervoor gekozen om een aantal artikelen uit paragraaf 5.4 Wabo niet op te nemen in de Omgevingswet, maar in de Awb. Het betreft de artikelen 5.14 Wabo (bestuursdwang ter handhaving van medewerkingsplicht) en 5:18 Wabo (handhaving jegens de rechtsopvolger).³⁶

In de titel 5.3 en 5.4 Awb zijn bepalingen omtrent bestuurlijke handhaving opgenomen, te weten last onder bestuursdwang en last onder dwangsom. Deze vormen van handhaving zijn gericht op herstel en hebben om die reden een reparatoir karakter. Tussen last onder bestuursdwang en last onder dwangsom zit een duidelijk verschil, te weten de verplichting tot feitelijke herstel bij uitblijven van de verplichting tot herstel van de overtreding en de verplichting tot betaling van een geldsom bij het uitblijven van de verplichting tot herstel van de overtreding.

Door de komst van de Omgevingswet worden twee nieuwe bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten gecreëerd, namelijk de bestuursdwangbevoegdheid voor het instemmend bestuursorgaan en de bestuursdwangbevoegdheid voor de minister van Infrastructuur en Milieu (of andere ministers).³⁷ In artikel 18.3 Omgevingswet wordt een mogelijkheid gegeven om door middel van een AMvB de bevoegdheid te geven om zelfstandig een last onder dwangsom op te leggen aan het bestuursorgaan dat een instemmingsbevoegd heeft betreffende een omgevingsvergunning.³⁸ Het artikel geeft specifiek een bevoegdheid tot het opleggen van last onder bestuursdwang. Uit de MvT van de Omgevingswet blijkt dat in dit artikel de systematiek van Awb is aangehouden. In tegenstelling tot de Awb heeft de Omgevingswet dus geen aparte artikelen opgenomen voor last onder bestuursdwang en last onder dwangsom.

De systematiek van Awb verdient een nadere uitleg. Hiermee wordt de bevoegdheid op basis van de artikelen 5:4 Awb in samenhang met artikel 5:32 Awb bedoeld. Uit artikel 5:4 Awb wordt duidelijk dat de bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie een wettelijke grondslag dient te

³⁶ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

³⁷ J. Keur, 2016

³⁸ J. Keur, 2016

hebben, ofwel het legaliteitsbeginsel. De bevoegdheid is dus slechts toegekend voor zover de wet dit voorschrijft. Dit hangt samen met artikel 5:32 Awb. Uit dit artikel vloeit voort dat het bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, tevens bevoegd is tot het opleggen van een last onder dwangsom.

3.4.2 Wabo

Artikel 5.2 lid 1 Wabo geeft de (huidige) algemene wettelijke grondslag voor de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken door het bevoegd gezag. Artikel 18.1 Omgevingswet omschrijft de bestuurlijke handhavingstaak³⁹ en komt grotendeels overeen met artikel 5.2 lid 1 Wabo. Zowel de huidige (artikel 5.2 lid 1 Wabo) als de toekomstige (artikel 18.1 Omgevingswet) wettelijke bepalingen stellen vast dat de handhavingstaak bestaat uit:

- a) Toezicht op de naleving van de wet
- b) Behandelen van klachten

Het verschil tussen beide bepalingen is terug te vinden in lid c van artikel 18.1 Omgevingswet, namelijk de beginselplicht tot handhaving. Volgens het oordeel van de Raad van State afdeling bestuursrechtspraak (hierna: de Raad) op 5 oktober 2011 houdt de beginselplicht in dat indien het bestuursorgaan op grond van een wettelijke bepaling bevoegd is om op te treden tegen een normoverschrijding, in de regel gebruik dient te maken van deze bevoegdheid. Echter, het bestuursorgaan heeft de mogelijkheid om onder bepaalde omstandigheden af te wijken van deze beginselplicht.⁴⁰ Daarnaast oordeelt de Raad dat ingeval het bestuursorgaan een redelijk handhavingsbeleid voert, deze gevolgd dient te worden. Echter, dit doet niet af aan het feit dat het bestuursorgaan onder bijzondere omstandigheden kan afzien van het opleggen van een last onder bestuursdwang of van een last onder dwangsom mag afzien.⁴¹ Het artikel 18.1 lid 1 c Omgevingswet legt dus de beginselplicht vast, maar verandert hiermee niet de inhoud van het onderstaande citaat.

*"[...] In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien."*⁴²

In het derde lid van artikel 5.2 Wabo wordt bepaald dat het bevoegd gezag rekening dient te houden met het geldende milieubeleidsplan bij de uitvoering van de handhavingstaak. Het begrip milieubeleidsplan komt niet terug in de Omgevingswet, omdat de MvT van de Omgevingswet programma's omschrijft, zoals bedoeld in afdeling 3.2. van de MvT van de Omgevingswet.⁴³ De

³⁹ Kamerstukken II, 33 962, nr. 156

⁴⁰ ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307

⁴¹ ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307

⁴² ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307

⁴³ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

opgestelde programma's van de Omgevingswet die betrekking hebben op de handhavingstaak zullen een nadere uitwerking krijgen in een handhavingsbeleid of toezichtstrategie van het bestuursorgaan die de handhavingstaak uitvoert.⁴⁴ Naar aanleiding van deze toelichting dient ODRU dus programma's van de Omgevingswet op te nemen in haar toezichtstrategie. Concrete voorbeelden die de ODRU kan opnemen zijn programma's over een bepaalde handhavingsinzet, bijvoorbeeld indien extra capaciteit bij een speciaal werkveld nodig is of normen stellen om een doel te bereiken. Een situatie waarbij dit zou kunnen voorkomen is een verscherping van toezicht om bepaalde normen met betrekking tot uitstoot van verontreinigende stoffen te behalen.⁴⁵

De toedeling van de hierboven genoemde bestuursrechtelijke handhavingstaak (art. 18.1 Omgevingswet) is in artikel 18.2 vastgesteld. In het artikel wordt verwezen naar paragraaf 4.1.3. Omgevingswet. ODRU voert Wabo, milieu- en bouwtaken uit namens haar gemeenten, derhalve zijn de artikelen 4.9 en 4.13 Omgevingswet van toepassing.

In de toekomstige regelgeving is de bevoegdheid van toezichthouders opgenomen in artikel 18.6 Omgevingswet. Het artikel beschrijft dat toezicht wordt gehouden door personen die zijn aangewezen door het college van Burgemeester en Wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten of de Minister die het aangaat. Het verschil tussen de huidige en toekomstige wettelijke grondslag is dat artikel 5.10 Wabo het aanwijzen van toezichthouders aanduidt met ambtenaren in plaats van personen. In de praktijk wordt tijdelijk ingehuurd personeel of medewerkers van een andere instantie tevens aangewezen als toezichthouder.⁴⁶ De huidige beperking tot aanwijzing van ambtenaren wordt hiermee verbreed ten behoeve van de uitvoeringspraktijk.

Op grond van artikel 5.11 lid 1 Wabo zijn bij een omgevingsdienst werkzame toezichthouders bevoegd om toezicht uit te oefenen op naleving van wettelijke bepalingen in een bepaalde regio. De wettelijke bepaling creëert een (zelfstandige) bevoegdheid voor toezichthouders van ODRU. Het is hierdoor mogelijk om handelingen zoals reguliere controles en controle naar aanleiding van klacht(en) uit te voeren. Overeenstemmend met dit artikel is in artikel 18.6a lid 1 Invoeringswet Omgevingswet een directe bevoegdheid voor omgevingsdiensten om te handhaven neergelegd.⁴⁷ Lid 2 van artikel 18.6a Invoeringswet Omgevingswet beschrijft dat de Minister van Infrastructuur en Milieu gevallen kan aanwijzen waarin een omgevingsdienst werkzame toezichthouders mede bevoegd zijn buiten het werkgebied van de desbetreffende omgevingsdienst. Dit betekent dat toezichthouders van ODRU in bepaalde gevallen buiten de regio's van hun vijftien gemeenten bevoegd zijn op te treden, waardoor hun bevoegdheid wordt verbreed. Dit is dus een verschil ten opzichte van de huidige wetgeving. Deze bepaling zal in de uitvoeringspraktijk voor ODRU geen grote rol spelen. Echter, het artikel zal wel toegevoegde waarde krijgen bij strafrechtelijk handelen. In geval van een achtervolging is het handig dat de toezichthouder ook over de gemeentegrenzen dezelfde bevoegdheid houdt.

⁴⁴ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

⁴⁵ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

⁴⁶ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

⁴⁷ Invoeringswet Omgevingswet consultatieversie, 5 januari 2017

Een toezichthouder kan (ook in de toekomst) een begunstigde beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken. Een begunstigde beschikking is, naar aanleiding van de werkzaamheden van ODRU, bijvoorbeeld een omgevingsvergunning. Op grond van artikel 18.10 Omgevingswet zal dit in overeenstemming met de huidige regelgeving (artikel 5.19 Wabo)mogelijk zijn. Het verschil tussen de huidige en toekomstige wettelijke bepaling is dat in Wabo wordt gesproken over intrekken *vergunning of ontheffing*, terwijl in de Omgevingswet de term is verbreed naar intrekken van een *beschikking*.⁴⁸ Uit lid 3 van het artikel 18.10 Omgevingswet blijkt dat het bevoegd gezag eerst de overtreder in de gelegenheid moet stellen om zijn handeling(en) in overeenstemming te brengen met de daarvoor gestelde regels of beschikking. Dit is in overeenstemming met artikel 5.19 lid 3 Wabo. Naar aanleiding van deze bepaling kan worden gesteld dat het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigde beschikking een vorm van een herstelsanctie is.

Uit artikel 18.25 Invoeringswet Omgevingswet volgt een verplichting van de gemeenteraad en provinciale staten om regels over de uitoefening van de taken en samenhangende werkzaamheden op te stellen, zodat de kwaliteit van de uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaak worden gewaarborgd. De gemeenteraad en provinciale staten stellen dus regels op voor de uitvoering van de werkzaamheden van omgevingsdiensten. In artikel 5.6 Wabo (die naar aanleiding van Wet-VTH is verruimd) kwam de kwaliteitsborging van omgevingsdiensten door de provincie al naar voren. Echter, in de Wabo-bepaling was nog niet expliciet opgenomen dat het gaat om opstellen van regels in verband met de uitvoering van de taken. ODRU wenst dat in de toekomst een rol te spelen bij de vorming van deze regels. Een belangrijke verschuiving van de wijze waarop ODRU haar taken gaat uitvoeren (beleidsondersteunend in plaats van beleidsneutraal) is reeds in §3.2 onderbouwd. Ten gevolge hiervan wenst ODRU tezamen met de gemeenteraad en Provinciale Staten om de tafel te gaan om input te geven aan wat de uitvoeringsregels in dienen te houden.

In opdracht van de Minister Milieu en Infrastructuur (hierna: Onze Minister) dient iedere twee jaar een onderzoek te worden gedaan naar een doeltreffende uitvoering en handhaving, zo blijkt uit artikel 18.26 Invoeringswet Omgevingswet. Uit lid 2 van het artikel blijkt dat, naar aanleiding van de uitkomst van het onderzoek, middels AMvB's aanvullingen of wijzigen doorgevoerd kunnen worden zodat de doeltreffendheid van de uitvoeringstaken van omgevingsdiensten gewaarborgd blijven. De Wabo heeft reeds een overeenkomstige bepaling opgenomen, te weten artikel 5.7 Wabo. Een verschil tussen beide artikelen is dat in de Wabo een jaarlijks onderzoek dient plaats te vinden en bij de Omgevingswet dit is verruimd naar iedere twee jaar.

3.4.3 Nieuw in de Omgevingswet

Invoeringswet Omgevingswet geeft invulling aan uitvoering en handhaving in afdeling 18.3. Deze afdeling was nog niet opgenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet van 26 april 2016. De afdeling is van toepassing op de uitoefening van bevoegdheden door het bevoegd gezag in het kader van de

⁴⁸ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

uitvoerings- en handhavingstaak (art. 18.20 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet). Artikel 18.20 lid 2 Invoeringswet Omgevingswet omschrijft de inhoud van de uitvoeringstaak. De uitvoeringstaak is als volgt omschreven en bestaat uit:

" a. het stellen van maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 Omgevingswet; b. het beoordelen van en beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in de paragrafen 5.1.2 en 5.1.3; c. toepassing van paragraaf 5.1.5; d. Het uitbrengen van advies als bedoeld in de artikelen 16.15 t/m 16.19."

In artikel 4.5 zijn de algemene regels omtrent maatwerkvoorschriften opgenomen. De paragrafen genoemd onder b geven bepalingen over reikwijdte aanvraag omgevingsvergunning en aanwijzing bevoegd gezag (5.1.2) en de beoordeling van de aanvraag (5.1.3). Onder c wordt paragraaf 5.1.5 genoemd, die bepalingen omtrent actualisering wijziging intrekking en revisievergunning omschrijft. In de artikelen 16.15 t/m 16.19 Omgevingswet zijn procedurele regels opgenomen.⁴⁹

De zorgplicht van bestuursorganen belast met uitvoerings- en handhavingstaken wordt vastgesteld in artikel 18.22 Invoeringswet Omgevingswet.

Door artikel 18.23 Invoeringswet Omgevingswet op te nemen laat de wetgever zien dat er belang is bij het inzetten van omgevingsdiensten. Gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten zijn bevoegd om een omgevingsdienst in te stellen. In de onderstaande passage van het artikel komt naar voren welke functie een omgevingsdienst heeft door de uitoefening van uitvoerings- en handhavingstaken, namelijk een doelmatige en doeltreffende uitvoering.

"[...] stellen voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de uitvoeringstaak en handhavingstaak voor die regio, regio's of kring een omgevingsdienst in."

3.5 Punitive handhaving

Het optreden tegen een normoverschrijding door middel van strafrecht is een vorm van sanctierecht. Indien er een keus gemaakt kan worden tussen handhaving via straf- of bestuursrecht, dan dient men in beginsel te kiezen voor handhaving door middel van bestuursrecht. Strafrecht is een ultim remedi.⁵⁰ De rechtsgebieden kunnen tijdens handhaving ook samenlopen. Het kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om, in aanvulling op het toepassen van last onder bestuursdwang, strafrechtelijk op te treden.⁵¹ Om die reden is samenwerking en goede communicatie tussen het OM en het bestuursorgaan noodzakelijk. Een afstemmingsregeling voor het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en een bestuursorgaan wordt in de toekomst opgenomen in artikel 18.16 en 18.19 Invoeringswet Omgevingswet (zie bijlage VI).

De wetgever legt twee soorten van punitieve handhaving vast, namelijk:

⁴⁹ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

⁵⁰ mr. M.G.J. Maas-Cooymans, 2013

⁵¹ mr. M.G.J. Maas-Cooymans, 2013

- a) De bestuurlijke strafbeschikking
- b) De bestuurlijke boete

De Wet OM-afdoening maakt het sinds 2008 mogelijk om een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen zonder rechtelijk oordeel.⁵² Het gaat om misdrijven van maximaal zes jaar gevangenisstraf. Naast de Officier van Justitie (hierna: OvJ) hebben bestuursorganen en buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) tevens een bevoegdheid om strafzaken buitengerechtelijk af te doen. Om die reden is de transactiebevoegdheid toegekend aan bestuursorganen en boa's, zodat zij strafbeschikkingen af kunnen geven.⁵³ Verder geeft artikel 257ba Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) de mogelijkheid om een strafbeschikking uit te geven, namelijk door middel van een AMvB. Mocht degene die de strafbeschikking opgelegd krijgt, het niet eens zijn met de beslissing, dan kan diegene bij het OM verzet instellen. De rechter zal dan de zaak alsnog beoordelen.⁵⁴

De reikwijdte van de bevoegdheid van een boa met tevens een opsporingsbevoegdheid wordt niet geregeld in de Omgevingswet, maar in de opsporingsakte en op basis van artikel 17 van de Wet op de economische delicten (hierna: WED).⁵⁵ Voor het onderzoek is het niet van belang om dit nader toe te lichten daar de herziening van de toezichtstrategie betrekking heeft op de 'gewone' toezichthouder werkzaam bij ODRU.

De bestuurlijke boete is, anders dan de last onder dwangsom en last onder bestuursdwang, een bestraffende sanctie in plaats van een herstellende sanctie. De bestuurlijke boete is een vorm van bestuurlijke handhaving, echter met een 'bestraffend' element. In §2.2 was al te lezen dat dit ook wel punitieve handhaving wordt genoemd. In artikel 5.40 lid 1 Awb is opgenomen dat onder een bestuurlijke boete een bestraffende sanctie met verplichting tot betaling van een boete wordt verstaan. Dit artikel geeft geen grondslag voor de bevoegdheid van het opleggen van een bestuurlijke boete. De bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen is op grond van verschillende wetten. In een bijzondere (bestuursrechtelijke) wet wordt aangegeven dat de bevoegdheid ligt bij het betreffende bestuursorgaan dat belast is met de toezicht op de naleving van die wet.⁵⁶

In verband met de Omgevingswet heeft de wetgever gevraagd om advies over punitieve handhaving.⁵⁷ Uit het rapport *De punitieve handhaving van de Omgevingswet* van juni 2015 (hierna: het rapport) kwam een advies naar voren dat pleit voor één sanctiestelsel.⁵⁸ Zoals beschreven zijn er in de huidige situaties twee vormen van bestuurlijke bestraffing. Mogelijk wordt dit advies opgevolgd en zal er één

⁵² Stb. 2008, 4

⁵³ Mr. P.C. Verloop en mr. M.A.J. West, 2016

⁵⁴ *Wat houdt de Wet OM-afdoening in?* www.om.nl (ga naar: Home > Zoeken > Wat houdt de Wet OM-afdoening in?)

⁵⁵ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

⁵⁶ Mr. P.C. Verloop en mr. M.A.J. West, 2016

⁵⁷ Prof. mr. B.F. Keulen e.a., 2015

⁵⁸ Prof. mr. B.F. Keulen e.a., 2015

sanctiestelsel komen met slechts een bestuurlijke strafbeschikking. Een aantal argumenten uit het rapport om te pleiten voor één sanctiestel zijn de volgende⁵⁹:

- a) dat er eenheid zal ontstaan in de toepassing en uitleg van strafrechtelijke leerstukken;
- b) dat coherentie ontstaat bij de bestraffende handhaving van het omgevingsrecht;
- c) dat de taken van de verantwoordelijke instanties goed zullen worden benut.

Met het laatste argument (onder c) wordt bedoeld dat de taken goed worden benut, daar het opleggen van een boete wordt gedaan door een bevoegd bestuursorgaan, een verzetsprocedure wordt behandeld door het (ervaren) OM en het Centraal Justitioneel incassobureau (hierna: CJIB) zorg draagt aan de inning van de boete. Op die manier vervult iedere instantie zijn 'eigen specialiteit'.

3.5.1 ODRU en de punitieve handhaving

Zoals beschreven is het voor (punitieve) handhaving noodzakelijk om een goede samenwerking tussen het OM en het bestuursorgaan te bewerkstelligen. Om die reden is ODRU al een aantal keer met het OM rond de tafel gegaan, zodat in de toekomst een samenwerkingsovereenkomst kan worden gesloten. Een samenwerkingsovereenkomst zal voor een sneller en eenvoudiger proces zorgen.

ODRU heeft inmiddels vier boa's in dienst die bevoegd zijn om een strafbeschikking af te geven. In de praktijk gebeurt dit niet vaak. Echter, ODRU heeft een trend naar aanleiding van de LHS voorspeld dat er in de toekomst meer overtredingen zullen worden behandeld middels het strafrecht en heeft derhalve gekozen om van twee naar vier boa's te gaan. Voor nadere toelichting omtrent LHS verwijst u naar §3.6.

In overeenstemming met de vijftien gemeenten heeft ODRU de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, op grond van Wet milieubeheer en Woningwet. Desalniettemin blijkt uit de praktijk dat het afgeven van de bestuurlijke boete nauwelijks voorkomt.

3.5.2 Conclusie

ODRU heeft in de praktijk niet veel te maken met de punitieve handhaving. Dit betekent, dat indien in de toekomst de punitieve handhaving door middel van één sanctiestelsel wordt uitgevoerd, de verandering geen gevolgen voor ODRU zal hebben. ODRU is namelijk niet belast met het uitvoeren van een bestuurlijke boete, maar is daartoe slechts bevoegd. Aangezien een bestuurlijke strafbeschikking wordt afgegeven door het OM of een boa, zullen de werkzaamheden niet veranderen. De (bij ODRU werkzame) boa's zullen mogelijk meer werk krijgen, echter de werkzaamheden zullen door de (mogelijke) invoering van één sanctiestelsel niet veranderen. Het is voor ODRU van belang om op de hoogte te zijn over de mogelijke veranderingen inzake het sanctiestelsel, omdat de gemeenten

⁵⁹ Mr. P.C. Verloop en mr. M.A.J. West, 2016

(waarvoor ODRU taken uitvoert) mogelijk gevolgen kunnen ondervinden. Om die reden is de uitkomst van het rapport hierboven kort toegelicht.

3.6 Landelijke handhavingstrategie

In het kader van de uitvoering van de taken die betrekking hebben op toezichts- en handhavingswerkzaamheden, is in 2014 een belangrijke strategie ontwikkeld. Om de taken in verband met handhaving op zowel bestuurlijk als strafrechtelijk vlak te verbinden en een gelijk speelveld te creëren in de beoordeling van bevindingen die tijdens toezicht zijn gedaan, heeft het Rijk de LHS geïntroduceerd.⁶⁰ De strategie is van belang voor de effectiviteit van handhaven en vormt een afwegingsinstrument om op nationaal niveau van bepaalde bevindingen naar interventie over te gaan.⁶¹ In §3.8 is te lezen dat handhavinginstanties op grond van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) een nalevingstrategie dienen te hebben, bestaande uit een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De LHS ondersteunt de genoemde beleidsstukken.⁶² De positionering van de LHS⁶³ in verband met de beleidsstukken wordt in bijlage VII schematisch weergegeven.

Het belang van de LHS in verband met de toezichtstrategie wordt duidelijk uitgedrukt in het onderstaande citaat uit de preambule. Uit het citaat blijkt tevens dat het interveniëren aan de hand van LHS in de lijn ligt met de omschrijving van de rol van de toezichthouder in de MvT. Er wordt namelijk gesproken over bredere werkzaamheden, dan slechts over sancties opleggen. Voor nadere toelichting omtrent de rol van de toezichthouder verwijs ik u naar §3.7.

"De term 'handhaving-strategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie [...] de toezicht-strategie aan."

De toepassing van de LHS door gemeenten of omgevingsdiensten is niet wettelijk verplicht. Desalniettemin heeft de provincie de taak om te controleren of de LHS wordt toegepast. Er bestaat dus geen wettelijke verplichting, echter er kan worden gesteld dat de LHS onder een zogeheten 'gentlemen's agreement' wordt uitgevoerd.

3.6.1 ODRU en de toepassing van de LHS

In bijlage VIII is het Overzicht Gemeentelijk Handhavingsbeleid opgenomen. Het interne document van ODRU laat zien bij welke gemeente de LHS toegepast dient te worden en in het kader van welke taak de LHS toegepast wordt. Niet bij iedere taak (Wabo, milieu of bouw) wordt dus de LHS toegepast. De

⁶⁰ *Ontstaansgeschiedenis en aanleiding LHS*, www.infomill.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Landelijke Handhavingstrategie > Introductie Landelijke Handhavingstrategie)

⁶¹ Preambule Landelijke Handhavingstrategie 24 april 2014

⁶² Preambule Landelijke Handhavingstrategie 24 april 2014

⁶³ Preambule Landelijke Handhavingstrategie 24 april 2014

gemeenten De Bilt en Zeist zijn een uitzondering op de toepassing van de LHS. Voor deze geldt op dit moment de Nalevingsstrategie 2012 – 2016.

Eén van de belangrijkste functies van de LHS is dat het een stappenplan biedt, zodat een toezichthouder (van ODRU) tot de juiste interventie kan komen. Een onderdeel van het stappenplan is de overtreding beoordelen in verband met de gevolgen voor onder andere milieu, water en gezondheid.⁶⁴ De beoordeling gebeurt aan de hand van een matrix, genaamd interventiematrix. In bijlage III is de interventiematrix opgenomen. De LHS en de interventiematrix zijn leidende instrumenten voor de toezichthouders van ODRU bij de uitvoering van hun werkzaamheden.

De toepassing van de LHS door de toezichthouders van ODRU gaat in grote lijnen als volgt. De toezichthouder van ODRU bepaalt gedurende de gehele controle, in welk vak van de interventiematrix de inrichting terechtkomt. Ingeval de toezichthouder tijdens de controle al merkt dat de situaties van de inrichting neigen naar het strafrecht, dan kan de toezichthouder cautie (op grond van artikel 5:10a Awb) verlenen.⁶⁵ Dit houdt in dat de toezichthouder de gecontroleerde wijst op zijn rechten, te weten het zwijgrecht.⁶⁶ Laten we ervan uitgaan dat de situaties bij de inrichting niet zodanig ernstig zijn en de toezichthouder zonder cautie te verlenen de controle kan voortzetten. In dat geval zal de toezichthouder aan het einde van de controle bepalen in welk vak van de interventiematrix de inrichting valt. Mocht het zo zijn dat de inrichting valt onder A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1 t/m D4, dan zal de toezichthouder overleg plegen met de boa-coördinator van ODRU en afhankelijk daarvan een beslissing nemen over de manier van handhaven (bestuurlijk of strafrechtelijk).⁶⁷

3.6.2 Conclusie

In verband met de Omgevingswet zal voor de uitvoering van de LHS niet veel veranderen. De LHS is een opzichzelfstaand instrument en niet afhankelijk van de veranderende wetgeving. Dit betekent dat ODRU de uitvoering van de LHS in eerste instantie niet hoeft aan te passen. Aanpassingen zijn mogelijk wel nodig indien de vijftien gemeenten waarvoor ODRU de toezicht en handhaving uitvoert, hun handhavingsbeleid naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen aanpassen. Echter, dit heeft niet te maken met de wijze waarop ODRU de LHS uitvoert. De uitvoering is in lijn van de Omgevingswet. Om de koppeling tussen de uitvoering van de LHS door ODRU en de Omgevingswet te benadrukken, kunnen de toezichthouders mogelijk in de toekomst de LHS gebruiken in hun vernieuwde adviserende rol. De interventiematrix kan tevens gebruikt worden om tezamen met de inrichting(en) of gecontroleerde(n) te kijken welke verbeteringen gedaan moeten worden om in een 'lager' vlak terecht te komen. En nog beter, om uit de matrix te komen of te blijven.

3.7 Rol toezichthouder

⁶⁴ Rechtbank Gelderland, 09-03-2017, 05/987023-16

⁶⁵ Werkinstructie LHS

⁶⁶ W. Elferink 2015

⁶⁷ Werkinstructie LHS

In dit onderzoek is al meerdere keren belicht dat de rol van toezichthouder een belangrijk aandachtspunt is bij het uitwerken van een toezichtstrategie conform de Omgevingswet. Aangezien in de MvT van de Omgevingswet voor het eerst een duidelijke omschrijving van de rol van de toezichthouder wordt gegeven, dient dit duidelijk te zijn voor ODRU tijdens haar herziening van de toezichtstrategie. De uitleg van de MvT van de Omgevingswet over de rol van de toezichthouder en visie van ODRU over de rol van de toezichthouder staan in deze paragraaf centraal.

De Omgevingswet is ontworpen op basis van de hedendaagse maatschappij. Veel bevoegde handhavende instanties merkten al dat toezicht op een andere manier uitgevoerd diende te worden dan een aantal jaren geleden. De rol blijkt in de praktijk te verschuiven van een handhavende naar een adviserende rol.⁶⁸ Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet staat die veranderde rol van een toezichthouder vast en dient iedere bevoegde handhavende instantie de rol van de toezichthouder conform de Omgevingswet in te vullen, dan wel uit te voeren.

In het wetsvoorstel van 7 januari 2015 van Wet VTH was verdere professionalisering van de handhaving al een belangrijke doelstelling. Deze doelstelling is onder andere uitgewerkt in de MvT van Wet VTH. De MvT van wet VTH beschreef de inhoud van informatie-uitwisseling waarbij een actievere rol al naar voren kwam.⁶⁹ De informatie-uitwisseling houdt een verplichting in voor provincies, gemeenten, waterschappen, OM, politie en de rijkstoezichthouders. Dit is cruciaal om onder andere regionaal handhavingsprioriteiten en programma's op één lijn te brengen. De informatie-uitwisseling is tevens opgenomen in de Omgevingswet, te weten in artikel 18.27. In artikel 18.27 lid 1 Omgevingswet wordt beschreven dat bestuursorganen die betrokken zijn bij een uitvoerings- en handhavingstaak gegevens aan elkaar dienen te verstrekken voor de uitoefening van de taken, met inbegrip van strafrechtelijke handhaving. Door dit artikel wordt een actievere rol, te weten het uitwisselen van gegevens, wettelijk vastgelegd.

Naar aanleiding van de MvT van de Omgevingswet dient een toezichthouder zich niet alleen te focussen op een eigen controletaak maar verder te kijken. De wetgever heeft de rol van de toezichthouder als volgt in de MvT van de Omgevingswet omschreven.⁷⁰

“De overheid zal verder moeten blijven investeren in de deskundigheid en professionaliteit van de toezichthouder en handhaver, zodat deze in het dynamische krachtenveld effectief en geloofwaardig kunnen opereren. Transparantie, onafhankelijkheid en een proactieve, signalerende rol van de toezichthouder ten opzichte van beleidsmakers zijn noodzakelijk.”

Met bovenstaand citaat wordt bedoeld dat een toezichthouder verder dient te kijken dan de grenzen van de wet en actief risico's en bedreigingen, voor het systeem waarop de overheid toezicht houdt, op te sporen. Een toezichthouder dient geloofwaardig te kunnen opereren, derhalve is een professionele houding noodzaak. In bovenstaand citaat is beschreven dat de toezichthouders tevens ten opzichte

⁶⁸ D. Ruimschotel, 2014

⁶⁹ Kamerstukken II, 33 872, nr. 3

⁷⁰ Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

van beleidsmakers een bepaalde rol aan dienen te nemen. De verschuiving van handhavende naar adviserende rol komt dus niet alleen naar voren bij gecontroleerde inrichtingen, maar ook bij beleidsmakers. Ingeval van ODRU dient onder beleidsmakers de vijftien gemeenten te worden gelezen.

3.7.1 ODRU en de rol van de toezichthouder

In §1.1 werd het voorbeeld van 'Slager X' genoemd. Uit het voorbeeld wordt duidelijk dat de toezichthouder alleen zijn eigen controletaak heeft uitgevoerd. Ondanks dat de toezichthouder de gasflessen heeft opgemerkt, is er geen overleg gepleegd met Slager X omtrent de veiligheidsmaatregelen van de gasflessen, dan wel geopperd om de gasflessen onder bestaande veiligheidsmaatregelen te stallen in het winkelpand. Daarnaast heeft de toezichthouder geen andere toezichthoudende instantie ingelicht, zoals de brandweer. Uit de casus wordt duidelijk dat de handelingen van de toezichthouder efficiënter kunnen en actievere communicatie met toezichthoudende instanties nodig is. Dit is dus wat de Omgevingswet hieromtrent beoogt, zoals besproken in §3.7.

Niet alleen de wetgever heeft zich bezig gehouden met de rol van de toezichthouder, maar zoals eerder aangegeven heeft ODRU ook niet stilgezeten. Naar aanleiding van het programmaplan #Omgevingsbewust Toezicht (hierna: programmaplan) blijkt dat ODRU zich zeer bewust is van de veranderende rol van de toezichthouder. In het programmaplan wordt aangegeven dat de toezichthouder dient te veranderen van controleur naar specialist op naleving.⁷¹ Dit houdt in dat het niet alleen gaat over de geschreven regels, maar over de resultaten die bereikt willen worden. De visie van het programmaplan is om van taakgericht toezicht naar omgevingsbewust toezicht te gaan.⁷² Hiermee wordt bedoeld dat alle kernwaarden van ODRU worden uitgedragen en actief worden toegepast. De kernwaarden zijn opgenomen in bijlage I.

De beschrijving van de rol van de toezichthouder in de MvT van de Omgevingswet is toepasbaar op de kernwaarden van ODRU. In de MvT van de Omgevingswet wordt beschreven dat de toezichthouder een professionele houding dient aan te nemen, inhoudende: transparant, onafhankelijk, proactief en signalerend. In de kernwaarde *anticiperend* komt naar voren dat de toezichthouder signalerend en proactief dient te handelen, zodra de gesignaleerde belangen in het gedrang komen dienen de toezichthouders acties te ondernemen. De vaardigheid signaleren is bij de kernwaarde *maatschappelijk bewust* tevens van belang, daar de toezichthouder een ontwikkeld gevoel dient te hebben om te interveniëren. De signalen die de toezichthouder oppikt zijn hierbij een belangrijke factor. Bij de kernwaarde *deskundig* is voornamelijk onafhankelijkheid een belangrijk aspect. Een toezichthouder dient complexe aspecten te doorgronden, af te wegen en bekijkt zaken vanuit kansen in plaats van alleen naar een normoverschrijding. In verband met deze werkzaamheden is onafhankelijkheid noodzakelijk. Dit sluit eveneens aan op de kernwaarde *objectief*. ODRU omschrijft net zoals de MvT dat

⁷¹ S. Morssink, Programmaplan #Omgevingsbewust Toezicht

⁷² S. Morssink, Programmaplan #Omgevingsbewust Toezicht

de toezichthouder transparant, integer en betrouwbaar dient te zijn. De omschrijving van de rol van de toezichthouder in de MvT van de Omgevingswet wordt door de ODRU samengebracht in de kernwaarde *samen*. Deze kernwaarde staat namelijk voor de interne en externe samenwerking met collega's zodat resultaatgerichtheid, juiste expertise en informatie-uitwisseling worden bereikt. Het is alleen mogelijk om dit te bereiken door alle vaardigheden (transparant, onafhankelijk, proactief en signalerend) toe te passen.

3.7.2 Conclusie

De conclusie die naar aanleiding van deze paragraaf getrokken kan worden is dat de in de MvT van de Omgevingswet de rol van de toezichthouder gedefinieerd wordt als adviserende rol, zowel ten opzichte van gecontroleerde als van beleidsmakers. Een actievere rol in het kader van informatie-uitwisseling wordt tevens in artikel 18.27 lid 1 Omgevingswet vastgelegd. ODRU heeft in haar eerste beleidstukken op een juiste wijze de rolomschrijving geïmplementeerd en is zich dus bewust van de rol van de toezichthouder conform de Omgevingswet. ODRU staat in lijn met de Omgevingswet wat betreft de rol van de toezichthouder. Dit is zeer positief daar deze nieuwe rol van de toezichthouder niet alleen kan worden toegepast bij de toezichtstrategie, maar tevens bij de andere beleidsstukken in het kader van toezicht en handhaving.

3.8 Toezichtstrategie

Bevoegde (handhavende) instanties handelen naar aanleiding van een nalevingstrategie. Hierin is vastgelegd welke instrumenten zij zullen inzetten en op welke wijze handhaving wordt ingevuld om naleving van voorschriften te bereiken.⁷³

De nalevingsstrategie bestaat ten minste uit⁷⁴:

- a) een handhavingsstrategie, bestaande uit:
 - een toezichtstrategie
 - een sanctiestrategie
 - een gedoogstrategie
- b) een strategie voor inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving.

De toezichtstrategie is dus een onderdeel van een handhavingsstrategie welke onderdeel is van een nalevingstrategie.

⁷³ 2.1 Nalevingsstrategie, www.infomil.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Archief Professionalisering van de milieuhandhaving > Criteria Professionalisering van de milieuhandhaving > 2.1 Nalevingsstrategie)

⁷⁴ 2.1 Nalevingsstrategie, www.infomil.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Archief Professionalisering van de milieuhandhaving > Criteria Professionalisering van de milieuhandhaving > 2.1 Nalevingsstrategie)

Bevoegde (handhavende) instanties leggen in hun toezichtstrategie de vormen van toezicht en bijbehorende werkwijzen vast. Verder is beschreven welke middelen en capaciteit nodig zijn om het maximale rendement te behalen. Het rendement houdt het effectief inzetten van handhavingsmiddelen in. De toezichtstrategie vormt een belangrijk middel om de naleving op milieuvorschriften te bevorderen.⁷⁵

Een toezichtstrategie bevat ten minste de volgende punten⁷⁶:

- a) routinematige bezoeken (inclusief de hoeveelheid hiervan) en incidentele bezoeken;
- b) de controle van administratie en toezicht op het bereiken van milieukwaliteitsnormen;
- c) onderzoek en toetsing van de eigen controlemaatregelen die door of ten behoeve van inrichtinghouders worden uitgevoerd;
- d) voorlichting en schriftelijke rapportage.

Het bestaan en nut van een toezichtstrategie is te verklaren naar aanleiding van een model, genaamd Big 8. In figuur 1⁷⁷ is Big 8 op schematische wijze weergegeven. Dit model laat zien dat een organisatie prioriteiten en doelen stelt. De prioriteiten en doelen leiden tot een strategie. De toegevoegde waarde van een (toezicht)strategie in het hele proces is dat de doelstellingen en prioriteiten vertaald worden naar visie en de benodigde capaciteiten vastgesteld worden om de gestelde doelstellingen en prioriteiten te behalen. Hieruit volgen programma's in verband met de uitvoering. Door middel van de programma's worden er werkwijzen vastgesteld die de feitelijke uitvoering tot stand laten komen. Naar aanleiding van de feitelijke uitvoering wordt er gemonitord of de programma's op een juiste wijze zijn uitgevoerd. Tot slot wordt geëvalueerd in hoeverre de uitvoeringen hebben geleid tot de gestelde prioriteiten en doelen.

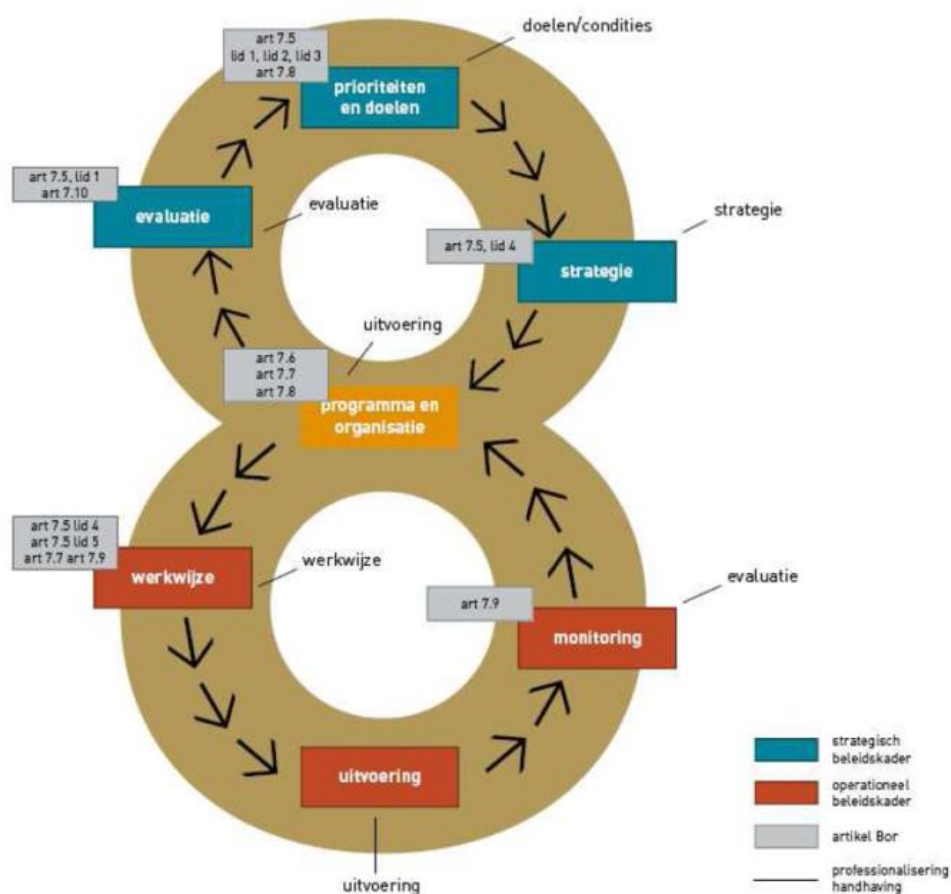
In het onderstaande model zijn artikelen weergegeven die de grondslag vormen voor de genoemde handeling of document. Het is voor het onderzoek niet van belang om deze artikelen nader toe te lichten. De artikelen zijn afkomstig uit Bor. Het betreft de volgende artikelen:

- a) Prioriteiten en doelstellingen: artikel 7.5 lid 1, lid 2, lid 3 Bor en 7.8 Bor
- b) Strategie: artikel 7.5 lid 4 Bor
- c) Programma en organisatie: artikel 7.6, 7.7 en 7.8 Bor
- d) Werkwijze: artikel 7.5 lid 4, lid 5 Bor en 7.7 Bor en 7.9 Bor
- e) Monitoring: artikel 7.9 Bor
- f) Evaluatie: 7.5 lid 1 Bor en 7.10 Bor

⁷⁵ Nota vergunning en handhaving voor gemeentelijk milieutaken 2015 - 2019

⁷⁶ 2.2 Toezichtstrategie, www.infomil.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Archief Professionalisering van de milieuhandhaving > Criteria Professionalisering van de milieuhandhaving > 2.2 Toezichtstrategie)

⁷⁷ VROM Nederland, Wegwijzer Omgevingsvergunning, module Handhaving, 12 december 2007



Figuur 1: Big 8

3.8.1 Toezichtstrategie van ODRU

ODRU is een uitvoeringdienst van vijftien gemeenten binnen de provincie Utrecht op grond van een mandaatregeling. Om die reden dient ODRU de vijftien verschillende handhavingsbeleidsstukken van die gemeenten uit te voeren. Dit betekent dus dat ODRU niet één toezichtstrategie heeft waar zij zich aan vasthoudt. Om helder te krijgen wat de hoofdlijnen zijn van de vijftien verschillende handhavingsbeleidsstukken, zijn hieronder de handhavingsbeleidsstukken met elkaar vergeleken. Gemeente Utrechtse Heuvelrug geeft geen inzage van haar toezichtstrategie, derhalve kan dit niet onderzocht worden.

De gemeenten De Ronde Venen, Montfoort, Woerden, Stichtse Vecht, Oudewater en IJsselstein maken gebruik van dezelfde uitgangspunten in hun toezichtstrategie. Eerst wordt de manier van werken in verband met verschillende partners besproken. Toezicht en handhaving is afhankelijk van de informatie die wordt uitgewisseld door verschillende partners, denk aan gemeente, provincie en

omgevingsdiensten. Om die reden zijn meerdere vormen van integraal toezicht mogelijk, namelijk de volgende:^{78 79 80 81 82 83}

- a) controleren met elkaar: verschillende toezichthouders werken samen aan integrale controle, eenieder op zijn eigen specialisme.
- b) controleren na elkaar: verschillende toezichthouders voeren zelfstandig en onafhankelijk een controle uit. Voordeel hiervan is dat het een sterke preventieve werking heeft, echter kunnen door de meerdere controles interpretatieverschillen ontstaan.
- c) voor elkaar signaleren: toezichthouders kunnen tijdens een 'eigen' controle een overtreding van een ander taakveld signaleren. Dit maakt afstemming binnen een organisatie en met andere toezichthouders noodzakelijk.
- d) voor elkaar controleren: toezichthouders nemen meerdere aandachtsvelden mee tijdens de controle.

Verder leggen de genoemde gemeenten het onderscheid tussen verschillende manieren toezicht vast in hun toezichtstrategie. Het gaat om de volgende:^{84 85 86 87 88 89}

- a) Preventief: geprogrammeerd gebiedstoezicht
- b) Actief: gebiedsgerichte controle
- c) Actief: controle naar aanleiding van verleende vergunningen en/of meldingen
- d) Reactief: controle naar aanleiding van klachten en/of verzoeken om handhaving

Bij de gemeenten De Bilt, Wijk bij Duurstede, Renswoude en Zeist wordt door ODRU op eenzelfde manier toezicht gehouden naar aanleiding van hun overlappende strategie.⁹⁰ De strategie spreekt met name over een 'projectmatige aanpak'. Dit houdt in dat er verdieping komt voor bepaalde problematiek binnen een branche door in een korte tijd veel controles uit te voeren. Het gevolg hiervan is kwaliteitsverbetering van toezicht en uniformiteit van de handhaving.⁹¹ In verband met integraal toezicht is de strategie nog terughoudend. Integraal toezicht wordt wel gestimuleerd, maar in het document worden geen specifieke situaties geschetst hoe integraal toezicht ingevuld dient te worden.

⁷⁸ Integraal handhavingsbeleid De Ronde Venen 2016 – 2018

⁷⁹ Integraal handhavingsbeleid IJsselstein 2016 – 2018

⁸⁰ Integraal handhavingsbeleid Montfoort 2016 - 2018

⁸¹ Integraal handhavingsbeleid Woerden 2016 - 2018

⁸² Integraal handhavingsbeleid Stichtse Vecht 2016 – 2018

⁸³ Integraal handhavingsbeleid Oudewater 2016 – 2018

⁸⁴ Integraal handhavingsbeleid De Ronde Venen 2016 – 2018

⁸⁵ Integraal handhavingsbeleid IJsselstein 2016 – 2018

⁸⁶ Integraal handhavingsbeleid Montfoort 2016 – 2018

⁸⁷ Integraal handhavingsbeleid Oudewater 2016 – 2018

⁸⁸ Integraal handhavingsbeleid Stichtse Vecht 2016 – 2018

⁸⁹ Integraal handhavingsbeleid Woerden 2016 - 2018

⁹⁰ Nalevingstrategie 2012 - 2016

⁹¹ Nalevingstrategie 2012 - 2016

Aan het toezichtsbezoek is in deze strategie een paragraaf toebedeeld. Hierin is uitgelegd welke activiteiten verricht dienen te worden tijdens de voorbereiding, uitvoering en rapportage. Uit deze paragraaf komt geen relevante informatie naar voren om het verder toe te lichten. De vormen van toezicht zijn in hoofdlijnen dezelfde als hierboven beschreven.

De gemeenten Vianen, Veenendaal en Bunnik hebben andere toezichtstrategieën dan de hierboven genoemde gemeenten.

De gemeente Vianen heeft de vormen van toezicht als volgt verdeeld:⁹²

- a) Vergunningsgericht toezicht: toezicht op kortlopende omgevingsvergunningen. Een voorbeeld hiervan is een omgevingsvergunning voor een sloopactiviteit.
- b) Objectgericht toezicht: periodiek toezicht op een vergunning of algemene voorschriften voor bestaande objecten. Een voorbeeld is een periodieke controle op een café.
- c) Gebiedsgericht toezicht: toezicht m.b.t. geografische gebieden. Een voorbeeld is bescherming van kwetsbare buitengebieden.

In de uitvoeringspraktijk zijn deze vormen van toezicht nagenoeg dezelfde als de vormen die worden genoemd in de strategie van de gemeenten De Ronde Venen, Montfoort, Woerden, Stichtse Vecht, Oudewater en IJsselstein. Desalniettemin heeft Vianen de nieuwe vormen van toezicht vastgelegd, namelijk:⁹³

- a) Globaal toezicht: controle gericht op meest relevante onderdelen van een vergunning.
- b) Doe-het-zelfcontrole: een ondernemer controleert zelf n.a.v. een checklist.

De vormen van toezicht zijn niet de enige overlap met de toezichtstrategie van Vianen, namelijk het integrale toezicht wordt op dezelfde manier ingevuld (controleren met elkaar, controleren na elkaar, controleren voor elkaar en signaleren voor elkaar). Vianen heeft een 'toezichtmatrix' opgenomen in haar toezichtstrategie voor de controle op sloop- en bouwwerken. De toezichtmatrix bepaalt het niveau van buitentoezicht. De matrix heeft per bouwfase controlepunten aangegeven, zodat de toezichthouder een handvat heeft. Door de matrix onderscheidt Vianen zich met de andere gemeenten.

In de toezichtstrategie van de gemeente Veenendaal wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen bouw, ruimtelijk toezicht en milieu. In verband met de centrale vraag wordt ruimtelijk toezicht buiten beschouwing gelaten. Bouwtoezicht wordt uitgevoerd naar aanleiding van 28 stappen. De stappen zijn opgenomen in een zogenaamd 'toezichtsprotocol'.⁹⁴ In verband met milieutoezicht kan het stappenplan naar aanleiding van de uitvoeringspraktijk vergeleken worden met de strategie van de gemeenten De Ronde Venen, Montfoort, Woerden, Stichtse Vecht, Oudewater en IJsselstein.

⁹² Handhavingsbeleid Vianen 2016 – 2018

⁹³ Handhavingsbeleid Vianen 2016 – 2018

⁹⁴ Strategie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, gemeente Veenendaal.

De gemeente Bunnik geeft in haar toezichtstrategie aan dat verschillende handhavingstaken vragen om verschillende vormen van toezicht. Het eerste onderscheid dat wordt gemaakt is preventief en repressief toezicht. Preventief toezicht richt zich op de controle tot nakoming en repressief toezicht ziet toe op het beëindigen van een overtreding.⁹⁵ Het tweede onderscheid dat de gemeente Bunnik maakt is actieve en passieve controle. Een actieve controle wordt uitgevoerd op initiatief van een bevoegd bestuursorgaan en een passieve controle wordt op basis van een verzoek uitgevoerd.⁹⁶ In het kader van het integrale handhavingsbeleid wordt tevens onderscheid gemaakt tussen vormen van toezicht. Deze zijn overeenkomstig met het onderscheid dat de gemeente Vianen maakt (vergunningsgericht toezicht, objectgericht toezicht, gebiedstoezicht). Echter, de gemeente Bunnik zet ook signaalgericht toezicht in het rijtje en onderbouwt dat dit een overkoepelende vorm van toezicht is. Verder is de gemeente Bunnik de enige die een paragraaf heeft gereserveerd voor handhavingsinstrumenten. Hierin wordt met name uitgelegd wat het doel is van het instrument. Het gaat om de volgende handhavingsinstrumenten:⁹⁷

- a) Preventieve instrumenten: Inwoners en ondernemingen op een actieve wijze informeren over de naleving van regels. Een belangrijk middel is communicatie. Communicatie kan in meerdere vormen, bijvoorbeeld via de website (algemene communicatie), een doelgroep schriftelijk of mondeling informeren over regels die van toepassing op hen zijn (doelgroepgerichte communicatie) of persoonlijke toelichting geven aan een persoon of bedrijf (individuele communicatie).
- b) Repressieve instrumenten: Indien de preventieve instrumenten geen uitkomst bieden dan kan men repressieve instrumenten inzetten. Om deze toe te passen dient men te kijken naar de Sanctiestrategie, welke aanvullend is op dit document. De toelichting van deze sanctiestrategie heeft geen toegevoegde waarde voor dit onderzoek.

3.8.2 Conclusie

Samenvattend, een overgroot deel van de vijftien gemeenten hebben eenzelfde of in grote mate overlappende toezichtstrategie. De gemeenten die nagenoeg een 'eigen' toezichtstrategie hebben ontwikkeld zijn de gemeente Vianen, Veenendaal, Bunnik. Desalniettemin zijn naar aanleiding van de uitvoeringspraktijk de vormen van toezicht niet veel anders dan de andere negen gemeenten. Wat opvalt is dat Vianen en Veenendaal een extra handvat geven voor bouwtoezicht, te weten een toezichtmatrix en een toezichtsprotocol. Deze extra handvatten zijn voor de bouwtoezichthouders van ODRU van belang indien zij in deze gebieden een controle uitvoeren. Daarnaast benoemt Vianen nieuwe vormen van toezicht (globaal toezicht en doe-het-zelfcontrole). De hoofdlijnen die uit de toezichtstrategieën volgen zijn in een tabel verwerkt en opgenomen in bijlage IX. De toezichtstrategie

⁹⁵ Toezichts- en Handhavingsbeleid 2016, tweede herziening, gemeente Bunnik.

⁹⁶ Toezichts- en Handhavingsbeleid 2016, tweede herziening, gemeente Bunnik.

⁹⁷ Toezichts- en Handhavingsbeleid 2016, tweede herziening, gemeente Bunnik.

van de gemeente Utrechtse Heuvelrug is buiten beschouwing gelaten, daar de toezichtstrategie niet openbaar gesteld is.

3.9 Conclusie

Uit §3.4 is duidelijk geworden dat er geen cruciale veranderingen in de Omgevingswet zijn die de taken en bevoegdheden van ODRU veranderen. De veranderingen die naar voren komen hebben onder andere met terminologie te maken. De meest relevante verandering in de regelgeving voor de herziening van de toezichtstrategie is het artikel 18.25 Invoeringswet Omgevingswet. De wetsbepaling is gebaseerd op artikel 5.6 Wabo, die de kwaliteitsborging van omgevingsdiensten door provincie vaststelt. In de nieuwe wetgeving zal deze kwaliteitsborging worden uitgebreid doordat het opstellen van regels voor de uitvoering van taken hieraan wordt toegevoegd. De invulling van de uitvoeringstaak zal op basis van de wetgeving van de Omgevingswet dienen te gebeuren, te weten op basis van artikel 18.20 Invoeringswet Omgevingswet. Echter, in de praktijk worden de taken niet anders dan in de huidige situatie. Verder biedt de Omgevingswet meer zekerheid voor het bestaan van een Omgevingsdienst. Door de Wet-VTH werd het basispakket van de omgevingsdiensten al geïmplementeerd in de Wabo, maar door de komst van de Omgevingswet valt er niet meer omheen te denken. Dit laat artikel 18.23 Invoeringswet Omgevingswet goed zien door het belang en de functie van de werkzaamheden van een omgevingsdienst vast te stellen. Volledigheidshalve verwijs ik u nogmaals naar de bijlage IV, V en VI, waarin de verschillen tussen de huidige en toekomstige wetgeving, nieuwe wettelijke bepalingen en de veranderingen in de systemethiek door de Omgevingswet in tabellen overzichtelijk zijn verwerkt.

Mocht in de toekomst het adviesrapport⁹⁸ omtrent punitieve handhaving worden opgevolgd, dan zal dit geen impact hebben op ODRU. Rapporten pleiten voor één sanctiestelsel waarbij slechts de bestuurlijke strafbeschikking van toepassing zal zijn. De argumenten die dit onderbouwen zijn dat er eenheid zal ontstaan tussen de toepassing en uitleg van strafrechtelijke aangelegenheden, er coherentie ontstaat in de bestraffende handhaving van het omgevingsrecht en dat de taken van verantwoordelijke instanties beter kunnen worden benut. Aangezien ODRU geen bestuurlijke boetes afgeeft hebben veranderingen hieromtrent geen directe veranderingen op de werkzaamheden. Desalniettemin is het goed om als omgevingsdienst op de hoogte te blijven van dergelijke veranderingen. Op die manier weet een omgevingsdienst wat er kan spelen binnen toezicht en handhaving van haar partners, namelijk gemeenten.

Na het onderzoeken van de MvT van de Omgevingswet blijkt dat de verandering van de rol van de toezichthouder gekenmerkt wordt door de verschuiving van een handhavende naar een adviserende rol. Het hameren op regels is een achterhaald uitgangspunt. Het nieuwe uitgangspunt zou maatwerk per individueel geval moeten zijn. Dit sluit goed aan op de beschrijving van de rol van de toezichthouder door ODRU. ODRU definieert de toekomstige toezichthouder als omgevingsbewuste

⁹⁸ Prof. mr. B.F. Keulen e.a., 2015

toezichthouder. De kernwaarden van een omgevingsbewuste toezichthouder zijn getoetst aan de MvT van de Omgevingswet en sluiten naadloos op elkaar aan. De interventiematrix van de LHS stimuleert de rol van de toezichthouder zoals beschreven is in de MvT van de Omgevingswet. Een toezichthouder kan aan de hand van de LHS een gecontroleerde duidelijk maken hoe hij te werk gaat en hiermee een advies geven om bepaalde acties te ondernemen of te schrappen om zo goed mogelijk de controle door te komen. Het uiteindelijke doel is om eenieder de regels te laten naleven. Aan de hand van de interventiematrix kan een toezichthouder advies geven hoe men buiten het kader van de matrix kan blijven.

De vijftien toezichtstrategieën die ODRU uitvoert namens de gemeenten zijn zeer overlappend. De opvallende verschillen komen naar voren bij de gemeenten Vianen en Veenendaal die door de toepassing van een toezichtsmatrix en toezichtsprotocol voor bouwtoezicht een extra handvat bieden. Door te kijken naar wat de toezichtstrategieën inhouden kan geconcludeerd worden dat geen van de toezichtstrategieën conform de Omgevingswet zijn. De vormen van toezicht en regelgeving in praktische zin zullen door de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet veranderen, derhalve kunnen de strategieën in een bepaalde mate als 'conform' worden gezien. Echter, de verandering van de rol van de toezichthouder is cruciaal om op te nemen en mag dus niet ontbreken in de toekomstige toezichtstrategie. De toezichtstrategieën geven aan in welke vormen handhavingspartners samenwerken en welke vormen van toezicht er bestaan. Ondertussen wordt in geen enkele toezichtstrategie duidelijk invulling gegeven over de aanpak van bepaalde samenwerking of uitvoering van de vormen van toezicht. De toezichtstrategieën strekken niet verder dan een definitie of uitleg.

4. Resultaten

4.1 Inleiding

De koploper instanties die zijn geïnterviewd hebben een omgevingsvisie opgesteld of hebben een bepaald toekomstbeeld over toezicht en handhaving geschetst. In het kader van het onderzoek is nagegaan op basis waarvan bepaalde keuzes zijn gemaakt en hoe dit is vastgelegd. Naar aanleiding van opgedane ervaringen van de koploper instanties bij het vormen van een omgevingsvisie en omgevingsplan zullen resultaten volgen waarbij ODRU geholpen is bij het opstellen van haar document: de toezichtstrategie.

In §1.4 en §1.4.1 is al uitgebreid de betrouwbaarheid van de interviews onderbouwd. De interviewvragen zijn in bijlage II opgenomen en bestaan uit vijf topics, te weten partijen, aanpak omgevingsvisie/omgevingsplan, inhoud omgevingsvisie/omgevingsplan, rol toezichthouder en Omgevingswet. Naar aanleiding van deze topics zijn onderstaande paragrafen ingedeeld. Per topic wordt uitgelegd wat de resultaten zijn, tevens zullen voorbeelden van koploper instanties worden genoemd om de onderbouwing te verhelderen. De interviews zijn opgenomen, uitgetypt en gelabeld. De transcripten van de interviews zijn opgenomen in de bijlagen X t/m XV en verantwoording van de labels zijn in bijlage XVI opgenomen.

4.2 Partijen

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat stakeholders (lees: burgers en ondernemingen) zijn betrokken bij het vormen van de omgevingsvisie. Alle koploper instanties hebben de nieuwe manier van beleid maken gebruikt in de geest van de Omgevingswet. Dit houdt in dat de koploper instanties de burgerparticipatie hebben gebruikt bij het vormen van de omgevingsvisie. De koploper instanties hebben van 'buiten naar binnen' gewerkt. Hiermee wordt bedoeld dat eerst stakeholders gevraagd zijn om thema's en onderwerpen aan te dragen die bij hen spelen. De stakeholders zijn op verschillende manieren benaderd. De provincie Overijssel heeft bijvoorbeeld een basisschool benaderd en gevraagd of de kinderen hun ideeën over hun gemeente wilden delen. Verder hebben de gemeenten Houten, Noordwijk en Waterland thema-avonden georganiseerd zodat stakeholders hun ideeën konden aandragen. De stakeholders zijn hiervoor uitgenodigd middels de lokale kranten, brieven en social media. De koploper instanties zijn verschillend in oppervlakte, aantal inwoners en omgeving. Om die reden hebben de koploper instanties verschillende thema's opgenomen in hun omgevingsvisie. Naar aanleiding van de thema's die de stakeholders hebben aangedragen, hebben de koploper instanties overkoepelende thema's gemaakt om op te nemen in de omgevingsvisie. Deze concepten zijn besproken met de (burger)participanten waarna het stuk intern is gepresenteerd. Een voorbeeld van thema's zijn *Toerisme* (gemeente Waterland)⁹⁹ en *Verkeer* (gemeente Houten)¹⁰⁰. Ondanks dat uit de

⁹⁹ Omgevingsvisie Waterland 2030

¹⁰⁰ Omgevingsvisie Kromme Rijn

burgerparticipatie de stakeholders de kans krijgen om deel uit te maken van de vorming van beleid, kent de burgerparticipatie ook een keerzijde. Dit is te lezen in §4.3.

4.3 Aanpak omgevingsvisie

Bij de gemeenten Noordwijk, Houten en provincie Overijssel kwam naar voren dat de focus te veel bij de ongebruikelijke partners (lees: burgers en ondernemingen) lag in plaats van de gebruikelijke partners (lees: gemeenten en het college van Burgermeesters en Wethouders (hierna: het College)). De gebruikelijke partners zijn van oudsher gewend dat het opstellen van beleid eerst intern wordt gemaakt en daarna pas naar buiten wordt gebracht en gepresenteerd aan de burger. Door de nadruk te leggen op de burgerparticipatie was het voor de gebruikelijke partner even wennen. Daarnaast was het voor de personen die de omgevingsvisie opstelden ook een nieuw proces, dus zoeken naar evenwicht tussen het informeren en participeren van de gebruikelijke en ongebruikelijke partners. Ten gevolge hiervan hebben de gebruikelijke partners aangegeven niet mee te kunnen komen in de informatieverstrekking over het proces voor het vormen van de omgevingsvisie. Nadat deze valkuil geopenbaard werd hebben de koploper instanties de koers bijgesteld. Hierna zijn de gebruikelijke partners actiever benaderd en geïnformeerd.

3 van de 4 koploper instanties hadden graag meer en beter intern willen communiceren met de gebruikelijke partner, zodat men op de hoogte is van ontwikkelingen van de omgevingsvisie. Hierdoor worden er geen partijen (gebruikelijke en ongebruikelijke partners) 'achtergelaten' en weet men achteraf beter hoe in de toekomst gewerkt gaat worden. Daarnaast zal betere communicatie voor verdere interne ontwikkelingen met betrekking tot de Omgevingswet een positief effect hebben. Collega's zullen door voorkennis van de inhoud van de omgevingsvisie zich verder en sneller kunnen ontwikkelen en omschakelen zodra interne ontwikkelingen van kracht zullen gaan.

Slechts één koploper instantie had de budgettering niet goed ingeschat waardoor uiteindelijk om tweemaal zoveel geld bij het College moest worden verzocht dan in eerste instantie was voorspeld.

4.4 Inhoud omgevingsvisie

Voorafgaand het interview hadden een aantal gemeenten (gemeente Noordwijk, Waterland en Houten) al aangegeven dat in de omgevingsvisie geen strategische hoofdkeuzes omtrent toezicht en handhaving waren gemaakt. Echter, het bleek dat provincie Overijssel eveneens geen strategische hoofdkeuze had opgenomen in haar omgevingsvisie. Dit valt te verklaren omdat de provincies een abstractere omgevingsvisie maken dan de gemeenten. De provincie is niet per gebied verantwoordelijk voor keuzes omtrent toezicht en handhaving en de gemeenten juist wel.

Aangezien de gemeenten per gebied verantwoordelijk zijn voor keuzes omtrent toezicht en handhaving valt het extra op dat gemeenten de keuzes omtrent toezicht en handhaving niet in de omgevingsvisie hebben gemaakt. De verklaring hiervoor is dat de omgevingsvisie thema's en hieraan gerelateerde doelen vaststelt. Een voorbeeld van een thema is '*samenleving, welzijn, jeugd en zorg*', vastgesteld

door gemeente Noordwijk. Aan dit thema zijn meerdere doelen gebonden, één van de doelen is *'Noordwijk wil dat alle inwoners mee kunnen doen, zich kunnen ontplooien en verantwoordelijkheid nemen voor zichzelf, voor elkaar en hun leefomgeving'*.¹⁰¹ Toezicht heeft geen plek in de omgevingsvisie, omdat toezicht nader uitgewerkt moet worden en hiervoor is de omgevingsvisie niet het juiste document. De koploper instanties achten de omgevingsvisie hier niet voor geschikt, omdat de omgevingsvisie thema's en doelen voor het gehele gebied weergeeft. De omgevingsvisie is gericht op doelen voor de toekomst en maakt geen plaats voor toezicht en handhaving in het kader van die gestelde doelen. Volgens koploper instanties zijn toezicht en handhaving elementen die niet aan het begin van de schakel aan bod komen. De gemeenten Noordwijk, Waterland en Houten stellen dan ook dat zulke keuzes omtrent toezicht en handhaving genomen worden bij de vaststelling van het omgevingsplan. Hierdoor kan per gebied worden vastgesteld wat nodig is om het maximale rendement van toezicht en handhaving te behalen. Desalniettemin kent het argument van de gemeenten een keerzijde. De omgevingswet beoogt doelen na te streven in plaats van strikte regels. Indien de doelen in het kader van toezicht en handhaving per thema worden opgenomen in de omgevingsvisie kan een toezichthouder meer in de geest van de Omgevingswet handelen. Naar mijn inzicht zou de omgevingsvisie hulp kunnen bieden bij de invulling van de rol van de toezichthouder. Ervan uitgaande dat de doelen per thema inzake toezicht en handhaving in één lijn staan met de Omgevingswet, werkt een omgevingsvisie ook als een controle voor een toezichthouder. Een toezichthouder kan namelijk zijn of haar handelingen toetsen aan de omgevingsvisie en nagaan of de manier van handelen in lijn staat met de omgevingsvisie en dus met de Omgevingswet.

De gemeente Stichtse Vecht geeft een heldere verklaring waarom zij nog geen omgevingsvisie heeft, dan wel waarom het moeilijk is om toezicht en handhaving in kaart te brengen conform de Omgevingswet. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen intern bij de gemeente(n) veranderingen plaatsvinden. De Omgevingswet biedt veel meer ruimte voor initiatiefnemers om bijvoorbeeld een bedrijf of huis te realiseren. Het motto is niet meer 'dit kan niet volgens de regels', maar 'we zullen kijken hoe het initiatief binnen de regels kan passen'. Door deze verandering is het nog niet duidelijk op welke manier toezicht gehouden dient te worden en op welk moment er een controle plaats zou moeten vinden. Het toetsen van de vergunningen wordt maatwerk. Aangezien de gemeente samen met de initiatiefnemer voor de realisatie heeft gezorgd, dan kan men er vanuit gaan dat een minder strenge controle nodig is. Doordat het niet duidelijk is op welke manier toezicht en handhaving moeten worden uitgevoerd, is het ook niet duidelijk hoeveel capaciteit er nodig is. De onduidelijkheden die gemeente Stichtse Vecht toelicht komen ook naar voren bij gemeente Noordwijk, Waterland en Houten.

Uit het open interview met de gemeente Lansingerland blijkt dat de gemeente zich kan vinden in de stellingen van de gemeente Stichtse Vecht. De gemeente Lansingerland doet de voorspelling dat meer capaciteit van toezichthouders nodig zal zijn, ondanks het onbeantwoorde vraagstuk of toezicht houden voorafgaand de realisatie van een initiatief of achteraf de realisatie van een initiatief dient

¹⁰¹ Omgevingsvisie 2030 gemeente Noordwijk

plaats te vinden. De burgers krijgen door de algemene regels meer vrijheid en dit moet worden gecontroleerd. Mocht er 'misbruik' van deze vrijheid worden gemaakt dan moet er strikt worden opgetreden. Naar aanleiding daarvan kan gesteld worden dat in de praktijk de toezichthouder breder optreedt dan in de huidige situatie. Dit is uiteraard nog allemaal afwachten, maar een gedachtegang over een bepaalde strategie komt bij deze gemeente wel naar voren.

De gemeenten die uitleggen dat de strategische keuze omtrent toezicht en handhaving zullen worden opgenomen in het omgevingsplan laten tevens weten dat het omgevingsplan nog even op zich laat wachten. Redenen hiervoor zijn de onduidelijkheden zoals hierboven besproken en politieke veranderingen. In 2018 zullen gemeenteverkiezingen plaatsvinden. Het is dus mogelijk dat als men nu begint met de opzet voor een omgevingsplan, deze in de nieuwe formatie van de gemeente(n) geen stand zal houden. Begrijpelijk dat men geen energie wil steken in iets wat mogelijk afkeuring gaat krijgen.

4.5 Rol toezichthouder

De rol van de toezichthouder zoals omschreven in de MvT van de Omgevingswet is niet verwerkt in de omgevingsvisies, omdat koploper instanties hierin geen strategische keuzes omtrent toezicht en handhaving hebben opgenomen. Een concreet antwoord op de vraag hoe de rol van de toezichthouder verwerkt is in het nieuwe beleid conform de Omgevingswet, kan dus niet worden gegeven.

Ondanks dat de provincie Overijssel dit niet specifiek heeft opgenomen is het gedachtegoed van de rol van de toezichthouder wel degelijk terug te vinden in haar omgevingsvisie. De provincie Overijssel legt vast dat een initiatief moet worden behandeld naar aanleiding van kwalitatieve sturing. Dit houdt in dat een initiatiefnemer een object buiten de gestelde normen kan realiseren, mits dit wordt gecompenseerd in ruimtelijke kwaliteit, sociale kwaliteit of duurzaamheid. Een initiatiefnemer wil bijvoorbeeld zijn bedrijf uitbreiden en ter compensatie draagt de initiatiefnemer bij aan de duurzaamheid door zonnepanelen op het dak van het bedrijf te plaatsen. De rol van de toezichthouder is hiermee verweven doordat hier een hoge mate van maatwerk wordt verlangd. Het adviserende element wordt centraal gesteld.

De omgevingsdiensten hebben ook een rol gespeeld bij de vorming van de omgevingsvisie. Dit is bij 3 van de 4 koploper instanties het geval geweest. Bij de gemeente Houten heeft de omgevingsdienst geen rol gespeeld omdat de gemeente intern genoeg specialisten hebben die het advies over bijvoorbeeld milieu kunnen geven. De provincie Overijssel heeft de omgevingsdiensten binnen haar regio een aantal keren benaderd en heeft tevergeefs geen directe reactie omtrent het geven van advies. Achteraf gezien zou een actievere communicatie mogelijk voor meer medewerking hebben gezorgd. De provincie zou een advies van de omgevingsdienst hebben gewaardeerd omdat uit de praktijk adviezen zouden kunnen volgen die bijdragen aan het vormen van beleid. Bij de koploper instanties waarbij de omgevingsdiensten wel hebben bijgedragen, wordt aangegeven dat zij een nauwere samenwerking in de toekomst zeker zien zitten. Het advies en de manier van samenwerken tijdens de vorming van de omgevingsvisie zijn goed bevallen. De gemeente Noordwijk gaf bijvoorbeeld

aan, dat ten tijde van de vorming van de omgevingsvisie, een medewerker van de omgevingsdienst een aantal dagen per week bij hen werkzaam was. De gemeente merkte dat de medewerker van de omgevingsdienst vaak werd opgezocht voor advies. Deze manier van samenwerking zal voor de dagelijkse praktijk positieve uitkomst bieden.

4.6 Omgevingswet

De antwoorden op de vragen van topic 'Omgevingswet' zijn uiteenlopend en veelal niet concreet beantwoord. De oorzaak hiervan zijn tevens de onduidelijkheden over de gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De koploper instanties waren niet op de hoogte van de rapporten en het advies omtrent de punitieve handhaving. Het was dus ook niet mogelijk om hierover een antwoord te formuleren. Daarnaast konden de koploper instanties geen antwoord formuleren op de vraag *'Op welke manier is de LHS 'geïmplementeerd' in het nieuwe beleid conform de Omgevingswet?'*. De reden hiervoor is al eerder besproken in §4.4, namelijk dat er nog geen beslissing omtrent toezicht en handhaving is genomen. Een andere reden dat de vraag niet beantwoord kon worden is dat de implementatie en uitvoering van de LHS bij de omgevingsdienst ligt en derhalve kennis ontbreekt om hierop te antwoorden.

De antwoorden op de vraag *'De Omgevingswet is nog niet in werking, maar zijn er aspecten in het kader van toezicht en handhaving waarop de wetgever niet heeft geanticipeerd? Zo ja, wat zijn, in dit kader, aspecten in de wetgeving of beleidsvorming die de instantie mist?'* waren het meest uiteenlopend. Geen van de koploper instanties konden een antwoord geven over de tekortschietende aspecten in het kader van toezicht en handhaving. Echter, de koploper instanties hadden wel op andere aspecten aanmerkingen op de nieuwe wet. Volgens gemeente Waterland zorgt de implementatie van de Omgevingswet juist voor onduidelijkheid. Na de inwerkingtreding van de Wabo e.d. was het omgevingsrecht juist op de rit. De gemeente vraagt zich met name af, wat er nou zo specifiek veranderingen aanbrengt in het werk, behalve dat de systemen weer veranderd worden door bijvoorbeeld de digitalisering. De gemeente Noordijk kaart aan dat *fysieke leefomgeving* geen juiste term is. De Omgevingswet zorgt juist voor een breder aspect en daarom past de term *leefomgeving* beter. De mate van de bestuurlijke afwegingsruimte is een onderwerp dat de gemeente Houten aansnijdt. De verwachting hieromtrent moest worden bijgesteld want in de praktijk zal deze niet worden verbreed. De provincie Overijssel is heel stellig over wat niet goed is aan de Omgevingswet, namelijk de Milieueffectenrapportage (hierna: m.e.r.). Dit document brengt voorafgaand een besluit verslag over de milieugevolgen van een plan.¹⁰² Volgens provincie Overijssel is het een achterhaald 'bolwerk' en wordt er niet getoetst in de geest van de Omgevingswet.

De voorbereidingen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet die de koploper instanties verder beogen te nemen is met name op projectbasis. Hiermee wordt bedoeld dat collega's projecten zullen

¹⁰² Wat is milieueffectrapportage, www.commissiener.nl (Ga naar: regelgeving > wat-is-mer)

uitvoeren om op die manier intern klaar te zijn voor de Omgevingswet. Dit is dus vergelijkbaar met de organisatieontwikkelingen van ODRU op basis van de Organiseatieontwikkelingen Koers 2015-2018.

4.7 Conclusie

De koploper instanties hebben in grote lijnen dezelfde manier van beleid maken gehanteerd, namelijk door eerst de stakeholders te benaderen en daarna pas een opzet van de omgevingsvisie te maken. Deze manier van beleid maken wordt beïnvloed door burgerparticipatie. De gebruikelijke partners van koploper instanties zijn deze manier van beleid maken niet gewend. Om die reden gaven de gebruikelijke partners aan dat zij behoefte hadden aan meer informatie over de voortgang van het proces. De koploper instanties kregen toen door dat interne communicatie en collega's betrekken bij de inhoud en uitwerking belangrijker is, dan in eerste instantie gedacht was. Dit zouden gemeente Noordwijk, Houten en provincie Overijssel om die reden in het gevolg eerder willen aanpakken.

Naar aanleiding van de interviews blijkt dat er geen strategische hoofdkeuzes omtrent toezicht en handhaving zijn gemaakt. De redenen hiervoor zijn dat:

- a) de gevolgen voor de organisatie, en dus voor toezicht en handhaving, nog onvoldoende duidelijk zijn, waardoor hieromtrent geen strategische keuzes vastgelegd kunnen worden;
- b) de koploper instanties de strategische hoofdkeuzes zullen vastleggen in het omgevingsplan.

De koploper instanties vinden het omgevingsplan een geschikter document om strategische keuzes omtrent toezicht en handhaving op te nemen dan de omgevingsvisie. De reden hiervoor is dat de omgevingsvisie visies, thema's en doelen voor de toekomst toelicht. De visie of het toekomstbeeld voor toezicht en handhaving horen hier niet in thuis. In het gedetailleerde document, het omgevingsplan, is wel ruimte voor zulke keuzes. Hierin wordt namelijk per gebied concreet aangegeven hoe de doelen uit de omgevingsvisie moeten worden bereikt. Echter, de vaststelling van de omgevingsplannen zullen ook nog even op zich laten wachten, daar de bestuurlijke aangelegenheden voor vertraging zorgen. Men durft het niet aan om het document vast te leggen of in concept te brengen, daar in 2018 de gemeenteverkiezingen roet in het eten kunnen gooien.

Tevens vanwege bovenstaande redenen hebben de koploper instanties de rol van de toezichthouder zoals omschreven in de MvT van de Omgevingswet niet verwerkt in de omgevingsvisie. De provincie Overijssel geeft specifiek aan dat het wel verweven is in de manier van werken, namelijk kwalitatieve sturing. Desalniettemin is geen van de koploper instanties bezig geweest met wat de thema's betekenen voor de rol van de toezichthouder. Voorts zou de omgevingsvisie naar mijn mening kunnen bijdragen aan de invulling van de rol van de toezichthouder, indien de koploper instanties per thema een visie over toezicht en handhaving zouden beschrijven. Op die manier kunnen toezichthouders toetsen of zij volgens de visie handelen en dus in de geest van de Omgevingswet.

De vragen met betrekking tot de Omgevingswet konden door de koploper instanties niet inhoudelijk worden beantwoord. Dit komt eveneens doordat de koploper instanties zich nog niet hebben beziggehouden met de toekomst van toezicht en handhaving.

Uit de open interviews is gebleken dat de gemeente Stichtse Vecht voornamelijk de verklaring geeft dat het moeilijk is om toezicht en handhaving in te richten (zie reden a hierboven). De gemeente Lansingerland geeft een strategisch toekomstbeeld voor toezicht, echter ook nog met enige onzekerheid vanwege dezelfde reden als de andere gemeenten. Het strategische toekomstbeeld van de gemeente Lansingerland is onder andere: meer capaciteit aan toezichthouders en strenger optreden bij overtredingen. De reden hiervoor is dat er vertrouwen wordt gegeven en dat dit vertrouwen dan ook gerespecteerd dient te worden. Wat de mogelijke striktere handhaving betekent voor de praktijk zal moeten uitwijzen. Echter, ben ik van mening dat werkinstructies voor de LHS om in gelijke gevallen op eenzelfde manier te handhaven hierdoor nog belangrijker zullen worden. Eveneens als een samenwerkingsverband met het OM.

ODRU kan op basis van de resultaten van de interviews geen strategische keuzes maken bij de herziening van haar toezichtstrategie. De conclusie die getrokken kan worden is dat de partners van de omgevingsdiensten niet bezig zijn met toezicht en handhaving. De koploper instanties zijn inzake toezicht en handhaving eerder afwachtend dan proactief.

Conclusies & aanbevelingen

Uit het juridische kader en het bronnenonderzoek blijkt dat de taken en bevoegdheden omtrent toezicht en handhaving bij ODRU niet op cruciale punten zullen veranderen door de inwerkingtreding van de Omgevingswet (zie bijlage IV, V en VI). De omgevingsdiensten worden in de Omgevingswet meer erkent, te weten door middel van artikel 18.23 Invoeringswet Omgevingswet. Het artikel benoemt het belang en de functie van de omgevingsdiensten. De gemeenteraad en provincie stellen op grond van artikel 18.25 Invoeringswet Omgevingswet de taken en uitvoering van omgevingsdiensten vast. Door het gedachtegoed van de Omgevingswet zal ODRU enige inmenging kunnen hebben op de vaststelling van haar beleid. De taak van ODRU verschuift niet voor niets van beleidsneutraal naar beleidsondersteunend. Eventuele veranderingen omtrent het (bestuurlijke) sanctiestelsel zullen geen impact hebben op de werkzaamheden van ODRU, daar de omgevingsdienst geen bestuurlijke boetes afgeeft. Aangaande deze conclusies lijkt er voor ODRU niet veel intern te veranderen, maar niets is minder waar. Het gedachtegoed van de Omgevingswet is dat de initiatiefnemers meer maatwerk geleverd krijgen waardoor een realisatie mogelijk eenvoudiger wordt dan in de huidige situatie. Dit betekent dat de wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd en de bijbehorende rol van de toezichthouder (zoals omschreven in de MvT van de Omgevingswet) intern aangepast dienen te worden. De verandering die de rol van de toezichthouder doormaakt is van handhavend naar adviserend, daar dit in lijn staat met het gedachtegoed van de Omgevingswet. Het leveren van maatwerk is hierbij kenmerkend en samenwerken staat tevens hoog in het vaandel. De actievere rol vloeit onder andere voort uit artikel 18.27 Invoeringswet Omgevingswet, namelijk met betrekking tot informatie-uitwisseling. Uit het programmaplan #Omgevingsbewust toezicht blijkt dat de kernwaarden waaraan de toezichthouder volgens ODRU moet voldoen, conform de MvT van de Omgevingswet zijn.

De vijftien toezichtstrategieën die ODRU uitvoert zijn op basis van het juridisch kader op één punt niet conform de MvT van de Omgevingswet, te weten het opnemen van de rol van de toezichthouder. Dit valt te verklaren doordat niet eerder een omschrijving van de rol van de toezichthouder was vastgesteld door de wetgever. Aangezien het een belangrijk aspect is voor de uitvoering van de werkzaamheden dient het een onderdeel te zijn van de toekomstige toezichtstrategieën. De rol van de toezichthouder kan naar aanleiding van de, door ODRU omschreven, kernwaarden toezichthouder (zie bijlage I) worden opgenomen in het beleid. De kernwaarden van de toezichthouder zijn getoetst aan de MvT van de Omgevingswet. Hieruit resulteerde dat ODRU de kernwaarden van de toezichthouder conform de Omgevingswet heeft omschreven.

Het praktijkonderzoek, de interviews, wijst uit dat de koploper instanties in grote lijnen op dezelfde manier het beleid hebben gevormd. De burgerparticipatie heeft een grote rol gespeeld. Het knelpunt dat hierdoor kon ontstaan was te weinig focus op interne communicatie. De koploper instanties hebben dit bijgestuurd en zijn na openbaring van dit knelpunt meer intern gaan communiceren en informeren. Geen van de koploper instanties hebben strategische keuzes omtrent toezicht en handhaving gemaakt of de rol van de toezichthouder opgenomen in hun omgevingsvisie. De redenen hiervoor zijn dat de

koploper instanties nog geen duidelijk toekomstbeeld kunnen schetsen over de interne gevolgen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de strategische keuzes omtrent toezicht en handhaving hoogstwaarschijnlijk een plaats zullen krijgen in de omgevingsplannen.

Bij de vorming van de omgevingsplannen speelt een politiek aspect. De gemeenteverkiezingen zullen volgend jaar plaatsvinden, derhalve zullen (koploper) instanties wachten met het opstellen van een omgevingsplan. De partners van ODRU, provincies en gemeenten, zullen pas, nadat de interne gevolgen voor de organisatie duidelijk zijn, keuzes maken omtrent toezicht en handhaving. In de tussentijd adviseer ik ODRU om met gemeenten in gesprek te gaan over de wensen omtrent samenwerking en beleidsondersteunende rol. Tegen de tijd dat het omgevingsplan wordt opgesteld zijn de gemeenten zich meer bewust van de beleidsondersteunende rol die ODRU gaat bieden.

In verband met de herziening van de toezichtstrategie dient ODRU goed overleg te plegen met haar partners (de vijftien gemeenten) over de omschrijving van de rol van de toezichthouder en de uitvoering hiervan. Het advies is om bijlagen XVII en IX op te nemen in de toezichtstrategie. Een alternatief advies is om naast de toezichtstrategie de bijlagen te gebruiken als een handvat tijdens de uitvoering van werkzaamheden. In bijlage XVII is een lijst opgenomen waarbij de verschillende stadia van het toezichthouden aan bod komen. De verschillende fasen/situaties worden gekoppeld aan de toezichtstrategieën in bijlage IX (Tabel Toezichtstrategieën samengevoegd) verwerkt is. Verder zijn de kernwaarden van de toezichthouder (bijlage I) toegepast aan de verschillende fasen/situaties. Hierdoor kunnen toezichthouders nagaan welke vorm van toezicht van toepassing is per fase en op welke manier de rol moet worden ingevuld. Door de tabel uit bijlage XVII te gebruiken zal een toezichthouder op een eenvoudige manier kunnen toetsen of conform de Omgevingswet wordt gehandeld (in het kader van de uitvoering van de rol van de toezichthouder).

Voorts luidt het advies om de LHS te gebruiken bij de uitvoering van de adviserende rol van de toezichthouder. Dit kan worden gedaan door de interventiematrix tezamen met een gecontroleerde door te lopen en op die manier advies te geven. Het advies zal dan bijvoorbeeld aanbevelingen voor de gecontroleerde betreffen die ervoor zorgen dat het bedrijf verbetert waardoor het bedrijf in een 'lager' vlak of niet terecht komt op de interventiematrix. Dit kan worden gezien als preventief toezicht.

De koploper instanties bleken nog onvoldoende inzicht te hebben over het toekomstbeeld van hun organisatie of toezicht en handhaving. Volgens de gemeenten Stichtse Vecht en Lansingerland kunnen vraagstukken omtrent toezicht en handhaving niet beantwoord worden, doordat de instanties onvoldoende kennis hebben over wat de bewegingsvrijheid van gemeenten betekent voor de werkzaamheden. Het kan zo zijn, dat juist voorafgaand de realisatie van een initiatief toezicht gehouden moet worden, maar het kan ook zijn dat het initiatief achteraf gecontroleerd dient te worden. De gemeente Lansingerland stelt wel duidelijk dat door de algemene regels, mogelijk meer toezicht gehouden moet worden en dat capaciteit van toezichthouders vergroot moet worden. De verklaring hiervoor is dat er meer vrijheid komt voor burgers en dit wel gecontroleerd dient te worden. Mijn advies is om met de gemeenten in overleg te gaan om te kijken wat de inwerkingtreding van de Omgevingswet betekent voor hun samenwerking en de toezicht en handhaving (milieu en bouw). Op

die manier kunnen de onduidelijkheden worden uitgesproken en mogelijk worden verhelderd. Een alternatief is om de onduidelijkheden kenbaar te maken bij het Rijk, lees de wetgever. Het is de bedoeling om samen een nieuwe wet in werking te laten treden, dan moet ook het Rijk weten wat er speelt op gemeenteniveau. Mijn advies is om de volgende vragen te stellen om de onduidelijkheden enigszins verhelderd te krijgen:

Vraag voor het Rijk

- a) Hoe dient de bewegingsvrijheid van gemeenten omtrent het verlenen van vergunningen te worden ingevuld?

Vragen voor gemeenten

- b) Welke ideeën hebben de gemeenten over de invulling van hun bewegingsvrijheid?
- c) Welke voorkeur heeft u (lees de gemeente) omtrent toezicht houden: voorafgaand de realisatie van het initiatief of achteraf de realisatie van het initiatief?

Samenvattend, uit het bronnenonderzoek is gebleken dat de toezichtstrategieën niet conform de nieuwe Omgevingswet zijn, omdat de rol van de toezichthouder niet is opgenomen. Betreffende de wettelijke grondslagen hoeven de werkinstructies van ODRU niet aangepast te worden daar de Omgevingswet geen cruciale veranderingen hieromtrent teweeg zal brengen. Een handvat voor de rol van de toezichthouder is in bijlage XVII opgenomen en gebaseerd op de kernwaarden van het programmaplan #Omgevingsbewust toezicht en de hoofdlijnen uit de vijftien toezicht strategieën. Het advies is om bijlage XVII op te nemen in de herziening van de toezichtstrategie als steun voor de werkzaamheden van de toezichthouders. Daarnaast zal door de tabel in bijlage XVII de rol van de toezichthouder een plek krijgen. De toezichtstrategie wordt dan conform de omgevingswet. Een alternatief advies is om bijlage XVII door de toezichthouders te laten gebruiken als handvat bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Verder zal de interventiematrix van de LHS ondersteuning kunnen bieden bij de uitvoering van de adviserende rol van de toezichthouder. De interviews tonen aan dat (koploper) instanties nog niet genoeg kennis hebben over het toekomstbeeld en om die reden (nog) geen inrichting geven aan toezicht en handhaving. Het advies hieromtrent is om tezamen met gemeenten te kijken naar de toekomst en betekenis te geven aan de toekomst van toezicht en handhaving in verband met milieu en bouw. De nieuwe wet geeft geen duidelijkheid over de interne veranderingen van organisaties waardoor gemeenten terughoudend zijn om beslissingen te nemen. Echter, de beslissingen dienen genomen te worden vóór de inwerkingtreding en kunnen achteraf gewijzigd worden, indien men merkt dat bepaalde keuzes in de praktijk minder goed werken dan in eerste instantie gedacht was. Niet alleen een goed overleg is nodig, maar ook een beetje lef om knopen door te hakken. Tot slot luidt het advies om in het gesprek met gemeenten de juiste vragen te stellen. Mochten er hierna te veel onduidelijkheden bestaan, dan is het advies om met het Rijk in gesprek te gaan en verheldering vragen door de juiste vragen te stellen.

Literatuur- en bronnenlijst

Afbeeldingen

Figuur 1: VROM Nederland, Wegwijzer Omgevingsvergunning, module Handhaving, 12 december 2007

Boeken

D. Ruimschotel 2014

D. Ruimschotel, Goed toezicht, 1^e druk. Mediawerf Uitgevers Amsterdam, 2014

Interne documenten ODRU

Handhavingsbeleid Vianen 2016 – 2018

Integraal handhavingsbeleid De Ronde Venen 2016 - 2018

Integraal handhavingsbeleid IJsselstein 2016 - 2018

Integraal handhavingsbeleid Montfoort 2016 - 2018

Integraal handhavingsbeleid Oudewater 2016 - 2018

Integraal handhavingsbeleid Stichtse Vecht 2016 - 2018

Integraal handhavingsbeleid Woerden 2016 - 2018

Nalevingstrategie 2012 – 2016

Organisatieontwikkelingen Koers 2015-2018

Overzicht gemeentelijk handhavingsbeleid

Mr. S. Morssink, *Programmaplan #Omgevingsbewust Toezicht*, Omgevingsdienst Regio Utrecht

Strategie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, gemeente Veenendaal.

Toezichts- en Handhavingsbeleid 2016, tweede herziening, gemeente Bunnik.

Werkinstructie LHS, Omgevingsdienst Regio Utrecht

Jurisprudentie

ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307

Rechtbank Gelderland, 09-03-2017, 05/987023-16

Kamerstukken

Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel, 2015. Paragraaf 3.2 wettelijk kader, p. 24 – 27

Invoeringswet Omgevingswet consultatieversie, 5 januari 2017

Kamerstukken II, 33 872, nr. 3

Kamerstukken II, 33 962, nr. 2

Kamerstukken II, 33 962, nr. 3

Kamerstukken II, 33 962, nr. 156

Nota van toelichting Wet VTH, 20 oktober 2015

Nota vergunning en handhaving voor gemeentelijk milieutaken 2015 – 2019

Preambule Landelijke Handhavingstrategie 24 april 2014

Staatsblad nr. 4, 10 januari 2008

Staatsblad nr. 521, 21 december 2015

Staatsblad nr. 139, 13 april 2016

Staatscourant, nr. 19894, 1 januari 2015

Publicatie

mr. M.G.J. Maas-Cooymans 2013

mr. M.G.J. Maas-Cooymans, Handhaving door en voor gemeenten. Vereniging van Nederlandse gemeenten, 24 juni 2013

Mr. P.C. Verloop en mr. M.A.J. West 2016

Mr. P.C. Verloop en mr. M.A.J. West, *Bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking?*, TBS&H juni 2016, nr. 2.

Omgevingsvisie 2030 gemeente Noordwijk

Omgevingsvisie Kromme Rijn

Omgevingsvisie Waterland 2030

Publicatie internet met auteur

H. Borgers 2016

H. Borgers, *Omgevingswet verandert werk omgevingsdiensten*, 25 oktober 2016, www.toezine.nl

W. Elferink 2015

mr. Willie Elferink, *De cautie in het bestuursrecht*, 9 april 2015, www.binnenlandsbestuur.nl

J. Keur 2016

J. Keur, *Handhaving in de Omgevingswet*, 25-07-2016 (www.omgevingsweb.nl)

C. Saris 2014

C. Saris, *De omgevingsvisie in de Omgevingswet*, 8 oktober 2014, www.stibbeblog.nl

Publicatie internet met onbekende auteur

2.1 Nalevingsstrategie, www.infomill.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Archief Professionalisering van de milieuhandhaving > Criteria Professionalisering van de milieuhandhaving > 2.1 Nalevingsstrategie)

2.2 Toezichtstrategie, www.infomill.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Archief Professionalisering van de milieuhandhaving > Criteria Professionalisering van de milieuhandhaving > 2.2 Toezichtstrategie)

Basistakenpakket, www.omgevingsdienst.nl (ga naar: Home > Over ODNL > Documenten > Documenten ontwikkeling omgevingsdiensten > FAQ Basistakenpakket)

De omgevingswet, www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

Het begrip 'inrichting' uit de Wet milieubeheer, www.infomil.nl (Ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Activiteitenbesluit > Het begrip 'inrichting')

Omgevingswet, www.rijksoverheid.nl (Ga naar: onderwerpen -> omgevingswet)

Ontstaansgeschiedenis en aanleiding LHS, www.infomill.nl (ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Handhaving > Landelijke Handhavingstrategie > Introductie Landelijke Handhavingstrategie)

Wat houdt de Wet OM-afdoening in? www.om.nl (ga naar: Home > Zoeken > Wat houdt de Wet OM-afdoening in?)

Wat is milieueffectrapportage, www.commissiemer.nl (Ga naar: [regelgeving](http://www.commissiemer.nl/regelgeving) > wat-is-mer)

Wet VTH 14 april 2016 in werking. www.infomil.nl Ga naar: Home > Onderwerpen > Integrale regels > Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) > Nieuws > Wet VTH 14 april 2016 in werking

Handhaving, www.ensie.nl (Ga naar: Rijksinspecties > handhaving)

Toezicht, www.ensie.nl (Ga naar: Rijksinspecties > toezicht)

Onderzoeksrapport

Prof. mr. B.F. Keulen e.a. 2015

Prof. mr. B.F. Keulen, prof. mr. H.E. Bröring, mr. drs. A.A. van Dijk, mr. A. Postma, mr. M.E. Buwalda, *De punitieve handhaving van de Omgevingswet*, juni 2015.

Bijlagen

Bijlage I: Kernwaarden toezichthouder

1) Anticiperend

Toezichthouder levert, in zijn werkzaamheden, een bijdrage aan de vastgestelde doelen van de ODRU zoals financieel, organisatorisch of maatschappelijk enz. De toezichthouder houdt de belangen van zijn opdrachtgevers en de stakeholders in de gaten en handelt hiernaar. Hij signaleert daar waar de belangen van zowel de ODRU als zijn gemeenten in gedrang komen en zorgt ervoor dat er acties worden ondernomen.

2) Deskundig

De toezichthouder van de toekomst heeft veel in huis. Hij draagt vanuit zijn kennis en expertise hoofdlijnen bij aan koers, missie, strategie van de dienst en daar waar mogelijk van de gemeenten. Hij inspireert interne en externe collega's. Hij kan complexe onderwerpen snel doorgronden en vormt een afgewogen, rijp oordeel. Hij bekijkt zaken vanuit de kansen en mogelijkheden en niet enkel vanuit de overtreding. Daar waar noodzakelijk is hij de 'ijsskoude' controleur/ handhaver. Hij heeft de mandaat om relevante interventies te plegen. Hij is niet bang te staan voor zijn verantwoordelijkheden.

3) Dichtbij

De toezichthouder van de toekomst heeft (ook) een externe rol. Hij zit niet in de ivoren toren, maar staat met beide benen in de klei. Hij is het gezicht van de ODRU naar buiten. Hij heeft goede contacten met de eigenaar gemeenten en overige handhavingspartners en stakeholders. Hij is op uitvoeringsniveau de contactpersoon tussen de gemeenten en de ODRU. Idealiter is hij alleen op afspraakbasis op het provinciehuis. Hij is politiek sensitief.

4) Objectief

Vanuit dit optiek is de toezichthouder onafhankelijk en kritisch. Hij bewaakt de transparantie en integriteit. Moed, betrouwbaarheid en integriteit zitten in de DNA van deze toezichthouder. Zo zorgt hij ervoor dat de ODRU en de eigenaar gemeenten tot optimale en duurzame resultaten komen. Hij heeft een focus op de lange termijn. Omdat de toezichthouder de context rond de zaak ook kent betekent objectief ook integraal.

5) Maatschappelijk bewust

Dit vraagt van de toezichthouder om bijzondere persoonlijke kwaliteiten. Hij heeft een goed ontwikkeld gevoel voor timing en intervenueert op het juiste moment. Heeft empathie voor de maatschappelijke context en in- en externe krachtenvelden. Daarnaast is hij zich bewust van het feit dat hij voor een gemeentelijke organisatie werkt die tevens een maatschappelijke functie heeft.

6) Samen

De toezichthouder werkt intern en extern nauw samen met zijn collega's/ partners. Hierbij gaat het niet alleen om collega toezichthouders, maar ook overige collega's die een bijdrage kunnen leveren aan zijn werkproces. Hij is resultaatgericht en zorgt dat hij de juiste expertise inzet om de juiste informatie te krijgen. Hij is niet overal specialist in maar weet wel welke specialisme hij voor welk vraagstuk kan aanwenden. Heeft brede kennis van zaken en een helicopterview, welke hij effectief kan inzetten om de samenwerking op gang te krijgen/ houden.

Bijlage II: Interviewvragen

Partijen

- 1) Welke partijen hebben invloed gehad en/of bijgedragen aan de vorming van de omgevingsvisie en het omgevingsplan?
- 2) Heeft de instantie gesproken met toezichthouders i.v.m. het maken van strategische hoofdkeuzes? Zo ja, welke aspecten gaven toezichthouders mee n.a.v. hun praktijkervaringen?
- 3) Wat heeft uw instantie gedaan in verband met de burgerparticipatie bij het vormen van een omgevingsvisie en omgevingsplan?

Labels:

- Burgers
- Ondernemingen
- Belangenorganisaties (denk aan: natuur etc.)
- Stakeholders

Aanpak omgevingsvisie/omgevingsplan

- 4) Waar liep uw instantie tegenaan bij het vormen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan?
- 5) Hoe heeft de instantie de knelpunten bij het vormen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan aangepakt?
- 6) Wat had u graag anders gedaan in het proces van de vorming van een omgevingsvisie of omgevingsplan?

Labels:

- Betrokkenheid collega's/intern
- Bestuurlijke knelpunten/aangelegenheden

Inhoud omgevingsvisie/omgevingsplan

- 7) Welke strategische hoofdkeuzes heeft de instantie gemaakt bij de vorming van de omgevingsvisie in het kader van toezicht en handhaving?
- 8) Hoe heeft u de strategische hoofdkeuzes in het kader van toezicht en handhaving verantwoord?

Labels: N.v.t.

Rol toezichthouder

9) Hoe heeft de instantie de rol van de toezichthouder, zoals beschreven in de MvT, meegenomen bij het vormen van beleid?

10) Los gezien van de beschrijving in de MvT. Hoe zou u de rolomschrijving van een toezichthouder invullen en waarom?

11) Welke verwachtingen heeft u van een omgevingsdienst bij de invulling of omschrijving van de rol van de toezichthouder?

Labels:

- Samenwerking omgevingsdienst
- Kwalitatieve sturing/maatwerk
- Proactief

Omgevingswet

12) Uit rapporten blijkt dat één sanctiestelsel het advies is voor het omgevingsrecht. Hiermee wordt bedoeld dat als er een keuze tussen bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete gemaakt moet worden. De voorkeur uitgaat naar de bestuurlijk strafbeslissing, omdat middels WED al in werking is binnen het omgevingsrecht. Echter, is geen advies over óf de 2 vormen van sancties naast elkaar kunnen blijven bestaan. bestuurlijke strafbeschikking ingezet moet worden.

Hoe zou de instantie hierop anticiperen? Is dit meegenomen bij de afwegingen?

13) Op welke manier is de LHS 'geïmplementeerd' in het nieuwe beleid conform de Omgevingswet?

14) De Omgevingswet is nog niet in werking, maar zijn er aspecten in het kader van toezicht en handhaving waarop de wetgever niet heeft geanticipeerd? Wat zijn, in dit kader, aspecten in de wetgeving of beleidsvorming die de instantie mist?

15) Hoe gaat de instantie zich voorbereiden op de vertaalslag naar de praktijk (in het kader van toezicht en handhaving)?

Labels: N.v.t

Bijlage III: Landelijke Handhavingstrategie: Interventie matrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaats of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaats of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaats of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt 2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

Bijlage IV: Tabel: Verschillen huidige en toekomstige wetgeving

Awb	(Invoeringswet) Omgevingswet	Vershil
5:4 juncto 5:32	18.3	<i>In de Omgevingswet wordt last onder bestuursdwang niet specifiek genoemd. In de MvT van de Omgevingswet is aangegeven dat Awb-systematiek is aangehouden. Dit betekent dat een bestuursorgaan bevoegd is tot opleggen van last onder bestuursdwang en last onder dwangsom.</i>
Wabo	(Invoeringswet) Omgevingswet	Vershil
5.2 lid 1	18.1	<i>In 18.1 sub c Omgevingswet is de beginselplicht tot handhaving opgenomen.</i>
5.6	18.25	<i>De Wabo-bepaling stelde kwaliteitsborging van omgevingsdiensten door de provincie al vast. In de Omgevingswet wordt daarbij expliciet toegevoegd het opstellen van regels in verband met de uitvoering van de taken.</i>
5.7	18.26	<i>De Wabo stelt een jaarlijks onderzoek voor de kwaliteitsbewaking en de Omgevingswet stelt dat een soortgelijk onderzoek iedere twee jaar uitgevoerd dient te worden.</i>
5.10	18.6	<i>Terminologie: in de Omgevingswet wordt een toezichthouder aangeduid met 'persoon' in plaats van 'ambtenaar'. Ten gevolge hiervan wordt het begrip verbreed.</i>

5.11 lid 1	18.6a lid 2	<i>Een toezichthouder van een omgevingsdienst kan op grond van de Omgevingswet door de (verantwoordelijke) Minister worden aangewezen om buiten het gebied van de desbetreffende omgevingsdienst te opereren. Dit heeft met name in strafrechtelijke gevallen een positief effect.</i>
5.19	18.10	<i>Terminologie: de Wabo-bepaling spreekt over het intrekken van een 'vergunning' of 'ontheffing'. De Omgevingswet verbreedt de term door te spreken over intrekken van een 'beschikking'.</i>

Bijlage V: Tabel: Nieuwe wettelijke bepalingen

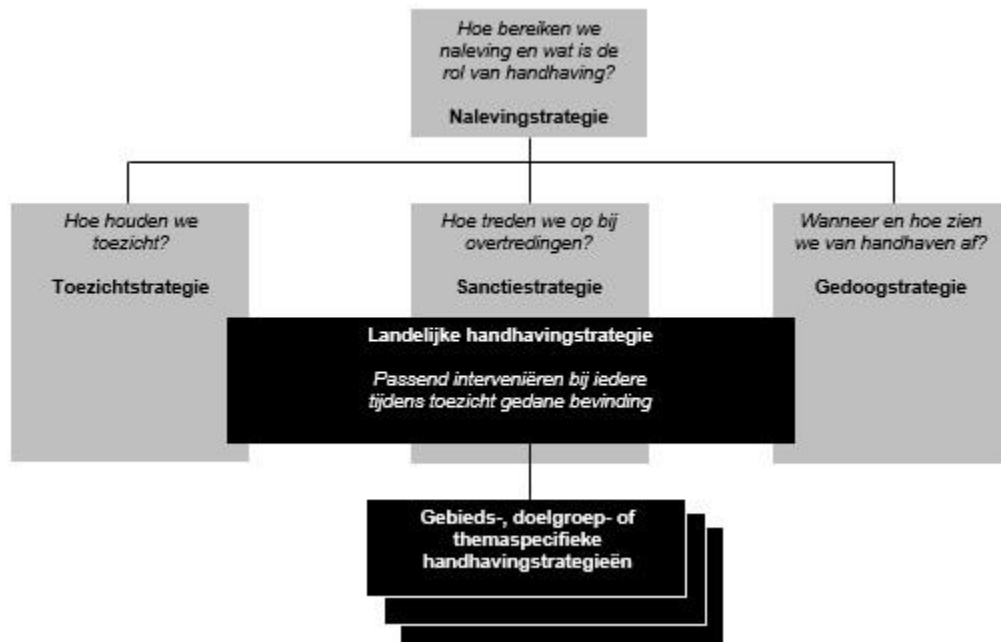
Invoeringswet Omgevingswet	Nieuw
18.20	<i>Invulling van de uitvoeringstaak op basis van de Omgevingswet.</i>
18.22	<i>Zorgplicht van bestuursorgaan belast met uitvoerings- en handhavingstaak.</i>
18.23	<i>Wetgever stelt het belang en functie van de werkzaamheden van een omgevingsdienst vast.</i>

Bijlage VI: Tabel: systematische veranderingen door toekomstige wetgeving

Huidige grondslag	Toekomstige grondslag	Inhoud bepaling
5:15 Awb	18.7 Omgevingswet	<i>In overeenstemming met de huidige wettelijke grondslag (artikel 5.13 lid 3 sub e Wabo) kan een toezichthouder volgens artikel 18.7 Omgevingswet een woning binnentreden zonder toestemming van de bewoner. Deze bevoegdheid wordt op basis van artikel 5:15 Awb in algemene regel expliciet niet verleend. Deze bevoegdheid wordt toegekend aan een toezichthouder middels een besluit tot aanwijzing.</i>
5:44 lid 2 Awb	18.16 Invoeringswet Omgevingswet	<i>De afstemmingsregeling: de overtreding is dermate ernstig dat het bevoegd gezag de gedraging voorlegt of overdraagt aan het OM. Uit dit artikel komt eveneens een taak van een toezichthouder naar voren, te weten beogen en meewerken aan een goede afstemming met het OM. Zie ook artikel 18.19 Invoeringswet Omgevingswet</i>
5.2 lid 2 Wabo	18.5 Omgevingswet	<i>De wettelijke bepaling voorkomt een verschuiving van een handhavingsbevoegdheid gedurende een periode van een procedure waarbij een bestuurlijke sanctie is opgelegd. Onder de bestuurlijke sanctie wordt een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en de intrekking van een begunstigende beschikking (vergunning) bedoeld.</i>

18.9 Waterwet	18.19 Invoeringswet Omgevingswet	<i>Uit artikel 18.19 Invoeringswet Omgevingswet wordt duidelijk dat het Nederlandse strafrecht van toepassing is. Zodra het strafrecht wordt ingeschakeld moet het bevoegd gezag afstemmen met het OM. Zie ook artikel 18.16 Invoeringswet Omgevingswet.</i>
5.3 lid 4 Wabo.	18.24 Invoeringswet Omgevingswet	<i>De uitvoerings- en handhavingstaken van een omgevingsdienst worden d.m.v. een AMvB vastgesteld.</i>
5.3 lid 1 t/m lid 3 Wabo	18.21 Invoeringswet Omgevingswet	<i>De wettelijke bepaling stelt vast dat d.m.v. AMvB regels worden gesteld in het belang van doelmatige uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaak. Uit de huidige en toekomstige bepaling vloeit tevens de verplichting voor het opstellen van een toezichtstrategie voort (artikel 18.21 lid 1 sub a Invoeringswet Omgevingswet)</i>

Bijlage VII: Landelijke handhavingstrategie: Positionering



Bijlage VIII: Overzicht gemeentelijk handhavingsbeleid

Gemeente	LHS van toepassing?	Voor welke taken?	Conform voorstel ODRU?
Bunnik	Ja	Wabo	BUN*
De Bilt	Nee / DBI*	Milieu	n.v.t.
De Ronde Venen	Ja	Wabo	DRV*
IJsselstein	Ja	Wabo	IJS*
Montfoort	Ja	Wabo	MON*
Oudewater	Ja	Wabo	ODU*
Renswoude	Ja	Milieu	REN*
Rhenen	Ja	Wabo	RHE*
Stichtse Vecht	Ja	Wabo	STV*
Utrechtse Heuvelrug	Ja	Milieu	UHR*
Veenendaal	Ja	Wabo	VEE*
Vianen	Ja	Wabo	VIA*
Wijk bij Duurstede	Ja	Milieu	WBD*
Woerden	Ja	Wabo	WOE*
Zeist	Nee / ZEI*	Wabo	n.v.t.

BUN: Voor Bunnik geldt het “Toezichts- en Handhavingsbeleid 2016, tweede herziening”. De uniforme sanctiestrategie is opgenomen in Bijlage 1. De Richtlijn dwangsombedragen en termijnen is te vinden in Bijlage 2.

DBI: Voor De Bilt geldt de Nalevingsstrategie 2014-2016 (zie onder mapje ‘Vigerend handhavingsbeleid’).

DRV: Voor De Ronde Venen geldt het “Integraal Handhavingsbeleid De Ronde Venen 2016-2018”; de uniforme sanctiestrategie is opgenomen in bijlage02. De Richtlijn dwangsombedragen en termijnen (te vinden in mapje ‘Bijlagen’) is separaat op 5 juli 2016 vastgesteld, gepubliceerd op 15 sep. 2016, gemeenteblad 127198.

IJS: Voor IJsselstein geldt het ‘Integraal Handhavingsbeleid IJsselstein 2016-2018’. De uniforme sanctiestrategie is opgenomen in par. 6.4. De Richtlijn dwangsombedragen en termijnen is te vinden in Bijlage 6 (de titel van Bijlage 6 is helaas onjuist vermeld, had moeten zijn: Richtlijn dwangsombedragen en termijnen).

MON: Voor Montfoort geldt het ‘Integraal Handhavingsbeleid Montfoort 2016-2018’. De uniforme sanctiestrategie is opgenomen in par. 6.4. De Richtlijn dwangsombedragen en termijnen is te vinden in Bijlage 6. Dat inwerkingtreding 21 september 2016. In het gemeenteblad d.d. 4 okt. 2016 is het beleid ook te vinden (zie mapje ‘Besluitvorming, bekendmaking & overig’).

ODU: Voor Oudewater geldt het ‘Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018’, versie 28 juni 2016. De uniforme sanctiestrategie is opgenomen in par. 6.4. De Richtlijn dwangsombedragen en termijnen is te vinden in Bijlage 7 / VII.

REN: Voor Renswoude geldt de ‘Nalevingsstrategie 2016’. Renswoude past LHS enkel toe voor het taakveld milieu. In de sanctietabel is alleen het onderdeel milieu te vinden. De sanctiestrategie (par. 4) en de sanctietabel (bijlage 2) zijn te vinden in de Nalevingsstrategie 2016 (geactualiseerd op 14 juni 2016).

RHE: Voor Rhenen geldt de Nalevingsstrategie 2012-2016. Hoofdstuk 4 uit de Nalevingsstrategie 2012-2016 is vervangen door de (uniforme) Sanctiestrategie. Bijlagen 2 en 3 uit de Nalevingsstrategie 2012-2016 zijn vervangen door de Richtlijn dwangsombedragen en termijnen.

STV: Voor Stichtse Vecht geldt het ‘Integraal Handhavingsbeleid 2015-2018 1e wijziging’. De uniforme sanctiestrategie is opgenomen in par. 5.4 en de Richtlijn dwangsombedragen en termijnen is te vinden in Bijlage 8.

UHR: Voor UHR geldt de 'Beleidsregel Landelijke Handhavingsstrategie'. UHR heeft het document 'LHS versie 1.1, 24 april 2014' vastgesteld als beleidsregel voor de taken die de ODRU uitvoert in opdracht van de gemeente. De Sanctietabel is gevoegd aan dat document (v.a. p. 20). NB. Voor UH houdt dit in: voornemens met hersteltermijn! In 2016 wordt een nieuw beleid opgesteld en zal dit punt hersteld worden (e-mail Henriette d.d. 2/8/2016).

VEE: Voor Veenendaal geldt het 'VTH beleidsplan'. De (uniforme) Sanctiestrategie (genoemd in par. 4.4) is verwerkt in bijlage 5 bij het 'VTH Beleidsplan Bijlagenboek'. De sanctietabel ontbreekt in het Beleidsplan. In de genoemde bijlage 5 wordt wel verwezen naar de Richtlijn dwangsombedragen en termijnen. Advies: pas de richtlijn toe (wat betreft het bepalen hoogte / modaliteit dwangsombedragen en de termijnen). Dat inwerkingtreding niet vermeld in de publicatie, derhalve van kracht een dag na publicatie, d.w.z. op 10 dec. 2015.

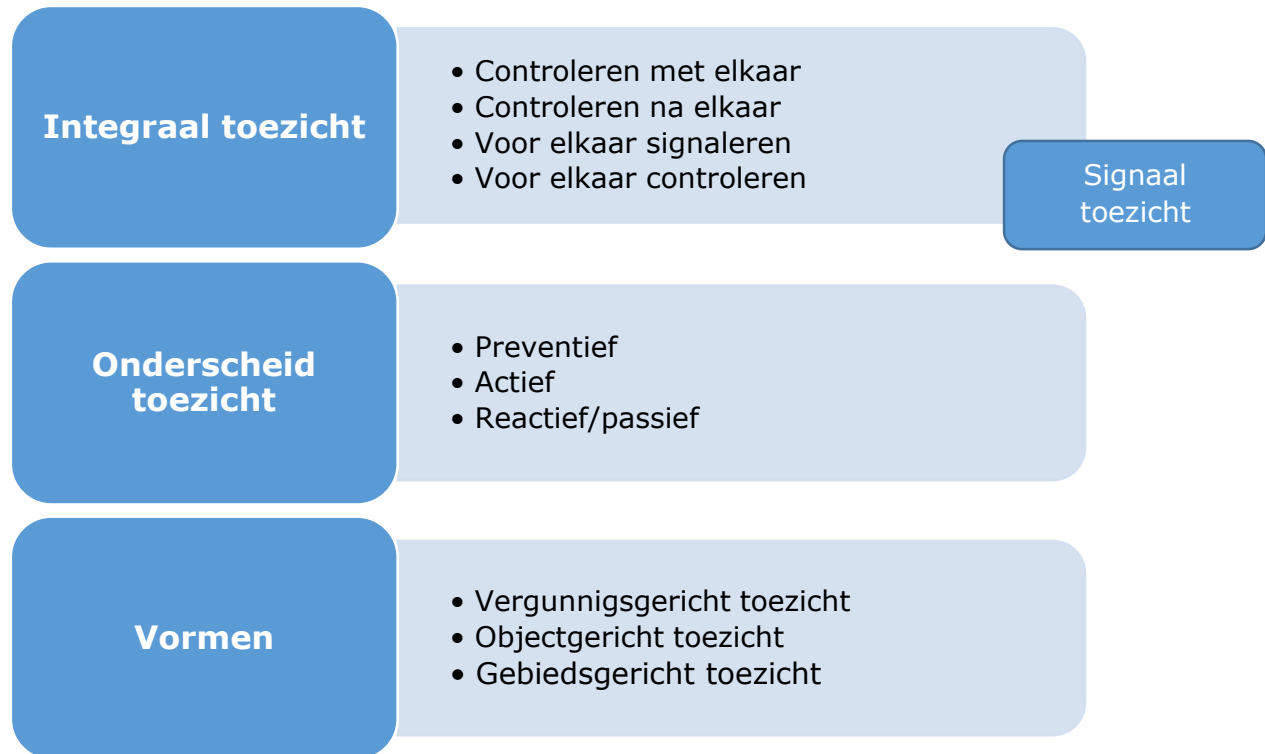
VIA: Voor Vianen geldt het 'Handhavingsbeleid Vianen 2016-2018'. De uniforme sanctiestrategie is opgenomen in par. 7.3. De Richtlijn dwangsombedragen en termijnen is te vinden in par. 7.3.14 t/m par. 7.3.19 in combinatie met Bijlage 1. (NB. m.b.t. Bijlagen 3 t/m 5 is nadere toelichting gevraagd bij de gemeente, update 2/8/2016).

WBD: Voor Wijk bij Duurstede geldt de Nalevingsstrategie 2012-2016; let op: dit document is nog niet aangepast (update 3/10/2016). Hoofdstuk 4 en de bijlagen 2 en 3 van de Nalevingsstrategie 2012-2016 zijn ingetrokken en vervangen door 'Hoofdstuk Sanctiestrategie_versie WBD' resp. "Richtlijn dwangsombedragen en termijnen_versie WBD". Dat inwerkingtreding niet vermeld in de publicatie, derhalve van kracht een dag na publicatie, d.w.z. op 7 juli 2016.

WOE: Voor Woerden geldt het 'Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018', versie 28 juni 2016. De uniforme sanctiestrategie is opgenomen in par. 6.4. De Richtlijn dwangsombedragen en termijnen is te vinden in Bijlage 7.

ZEI: Op dit moment geldt de Nalevingsstrategie 2012-2016 (zie onder mapje 'Vigerend handhavingsbeleid').

Bijlage IX: Tabel: Toezichtstrategieën samengevoegd



Bijlage X: Interview gemeente Noordwijk

Interview 1: Gemeente Noordwijk – M. van Veen

E: Ik zal eerst even uitleggen wat mijn scriptie inhoudt. Uhh nou ik ben de omgevingsdienst regio utrecht een afstudeerscriptie aan het schrijven. Zij hebben aan mij gevraagd om voor hen handvatten te geven hoe zij de toezichtstrategie ehhh.. moeten gaan opstellen.

E: Toen kwam de hoofvraag naar voren wat is het beste advies inzake het herzien van de toezichtstrategie.

E: Wat ik nu aan het doen ben is de oude wet en de nieuwe wet aan het vergelijken in de zin van taken en bevoegdheden van toezichthouders. En daarnaast ga ik interviews houden over hoe het beleid dat tot nu toe is gemaakt gevormd is.

E: Dus dan de visie of het plan. Omdat veel instanties nog niet veel verder zijn. Wat logisch is natuurlijk.

M: Ja.

E: En u.. mijn advies is eigenlijk het juridische kader en de afwegingen die zijn gemaakt in het beleid. U gaf al aan dat er geen omgevingsplan is maar wel een visie.

M: klopt

E: En in het kader van toezicht en handhaving nog niet veel is besloten. Maar het leek mij toch nuttig om dit interview te houden omdat er ook wel vragen bijzitten die betrekking hebben op *Hoe zou je het willen zien? Of Wat mis je bijvoorbeeld in de wetgeving?*

E: dus toen dacht ik nou het is toch nuttig.. en... ik heb het interview opgedeeld in vijf categorieën. Dus eerst vragen over partijen, *met wie hebben jullie om de tafel gezeten bijvoorbeeld*. Daarna plan van aanpak en dan de inhoud van de visie en de rol van de toezichthouder. Ik weet niet of jullie daar al iets mee hebben gedaan?

M: We hebben te maken met de Omgevingsdienst West-Holland

E: Ja

M: En daar hebben we wel wat mee gedaan ja.

E; ja precies. En dan heb ik nog wat inhoudelijke vragen over de Omgevingswet

M: ja.

E: Dat zijn ongeveer 15 a 16 vragen in totaal. Mijn eerste vraag is dan *Welke partijen hebben invloed gehad of bijgedragen aan de vorming van de omgevingsvisie?*

M: nou wij zijn eigenlijk begonnen met een opdracht aan een procesleider in eind 2014 en we zijn met de interne projectgroep zijn we begonnen januari 2015.

E; ja.

M: Toen zijn we daar die had een startnotitie neergelegd met een aantal processtappen daarin... en.. elke stap die werd afgesloten met een concreet product. Als een soort markering, van daar hebben we het over gehad. Dus dat is vertaald in een product. Daarna wordt het vastgesteld door de gemeenteraad en dan kun je daar niet zomaar even op terugkomen.

E; en die producten hadden dan te maken met bepaalde...

M: Een startnotitie hadden we naja een tussendocument hadden we ook nog opgesteld, en dan komt de ontwerpvisie..

M: En zo gaat het door, dus je het elke keer van die stapjes

E; Ja

M: die dan afgetikt werden. dat je er niet meer op terug kan komen. Naja we zijn eigenlijk gestart met een toekomst inspiratiesessie in space expo toen we begonnen met de omgevingsvisie en daar werd iedereen voor uitgenodigd, de hele maatschappelijke middenveld, iedereen, bedrijfsleven, alles.

M: verenigen werden allemaal uitgenodigd. Nou toen zaten we in het space expo met een trendwatcher die heeft een soort, aantal trends voor de komende tijd voorbij laten gaan, om het toekomst denken opgang te krijgen bij iedereen.

E: ja.

M: En ondertussen werd ook de startnotitie gesteld en daarin werden alvast wat thema's ja die fractievoorzitters konden dan zeggen welke thema's moeten terugkomen in die visie. En dat heeft dan uiteindelijk geleid tot de startnotitie. Die door de gemeenteraad is vastgesteld.

E: Ja

M: En toen zijn we gestart met de toekomstavonden. En dan hadden we een meedenkgroep daar zaten echt alleen maar bewoners in.

E: oh ja.

M: en dat was echt een soort eis dat deze mensen geen bestuurlijke functies hadden ergens. Want dan zouden ze in de steekholdersgroep moeten houden.

E: ja.

M: want we wilde echt

E; de burgerparticipatie

M: ja precies echt de burgers hebben en niet weer dezelfde mensen die op die avonden dan tegenkomt.

E; ja precies

M; die in een bestuur zitten en ja veel mondiger zijn dan naja de..

E: 'echte' burger

M: ja de gewone burger.

E: ja.

M: dus dat onderscheid hebben we gemaakt. In de ene groep allemaal burgers en de andere groep zaten alle stakeholders die geïnteresseerd waren om te komen

E; *en hadden jullie die dan actief benaderd of..?*

M: ja. Nou in de plaatselijke krantjes met dit soort *laat voorbeeld zien* h uitnodigingen. Heel groot maar ook op twitter en facebook dus heel breed.

E; oh ja

M: er waren ook sandwich borden langs de weg. Om gewoon zo veel mogelijk mensen te krijgen

E: ja aandacht te trekken

M; Dus we hadden een meedenkgroep van 40 man de stakeholders groep ook iets van 40, dus dat was wel, daar waren we wel heel tevreden over en zo gingen we, en die mensen hou je zo dus gewoon eigenlijk continu het hele proces door, maak je een mailgroep van aan, die hou je de hele tijd op de hoogte. Nou die komen dus ook steeds weer terug. En naja uiteindelijk is dan, zijn we met de toekomstavonden allemaal op dezelfde gedaan. Jongeren hebben we ook betrokken. Jongeren komen niet naar jou maar dan moet je naar de jongeren. Daarom zijn we bij aardrijkskundelessen 5 vwo hebben we gepakt..

E; oh ja.

M: en ja toen gingen we dus op elke avond een slotanalyse doen , met schetsen van ambities. Dus dan heb je zeg maar éénzelfde lijn van alle verschillende groepen. En van daaruit konden we kijken, van oké hee wat

is nou opvallend na al deze avondjes.. Nou dat was eigenlijk het feit dat Noordwijk onderscheidend wil zijn dus anders dan andere kustplaatsen, dat het toch een beetje meer u accent ligt in Noordwijk op allure.

E: oké.

M: en toch wel weer een soort streven om de beste te willen zijn. Dat zie je dus in hotel die awards winnen maar ook strandtenten winnen awards. En u. Je hebt van die keurmerken: Quality coast. Daar zit Noordwijk wel bovenop. Dus toen is eigenlijk dat 7 sterren idee ontstaan. 7 sterren kust gemeente of 7 sterren kustplaats.

E; oké

M: dus dat is eigenlijk toch de drive om de beste te willen zijn en een beetje een knipoog naar de hotelbranche. Dus toen hebben we daar u.. waren we al een tijd onderweg, toen hebben we daar een soort eerste document voor gemaakt, met alleen maar de kern van de visie. Zo van .. het 7 sterren concept. Elke ster staat dan voor een speerpunt. Zoals uitstekende bereikbaarheid, sportmogelijkheden, sfeervolle dorpscentra en naja ja wat vinden jullie er nou van bewoners. Want voor je dat helemaal gaat verwerken in een ontwerp omgevingsvisie die dan ter inzage gaat officieel.. wilden we eigenlijk van te voren wel weten of zij dat concept oké vonden.

E: ja precies, of ze dat oké vonden..

M: ja. Dat is ook weer een avond over belegd. Dan zitten we inmiddels in november 2015. En daarvan naja heb je één grote avond. En dan krijg je zoveel mee.. dat we dat hebben getrechterd, want op die avond waren en gemeenteraadsleden aanwezig om te luisteren en die hadden hun eigen toekomstsessie/avond over die krijtlijnen. En dan konden ze dus dingen mee geven in het college van B&W, want die staat aan het roer. En die heeft toen gezegd van nou.. we hebben alles gehoord, we hebben de bewoners gehoord, de stakeholders en de gemeenteraad., en daaruit hebben we een aanbevelingslijst met 23 punten die meegenomen moeten worden in de ontwerp omgevingsvisie.

E: ja.

M; dus daar zijn we dan.. dat was in januari.. 2016 mee aan de slag gegaan, met het echte maken van een echte visie. Want er lag alleen maar een kern. Maar het moest helemaal met een kop en een staart en een uitvoeringsprogramma, noem maar op... plan m.e.r. moest ook nog gedaan worden. En alle beleidsmedewerkers gingen ook nog aan de slag. Om hun, eigenlijk, hun hele beleidsveld samen te vatten in 6 paragrafen. En dat is dan uiteindelijk uitgemond in een ontwerp omgevingsvisie die dan in december 2016 af was. En toen moest die de bestuurlijke besluitvorming in en hij heeft ter inzage gelegen t/m 18 april. En ongeveer u 22 zienswijze op gekregen ofzo..

E; Oké

M: dus ja

E: Dus qua partijen..

M: dus qua partijen waren ze al heel vroeg betrokken en zelfs mensen van u Omgevingsdienst West Holland en die van het hoogheemraadschap zaten die vanaf start van de interne projectgroep januari 2015 zaten die erbij.

E: oké nou dat klinkt goed haha.

M: ja is heel gedegen.

E; Ja..

M; Elke keer als ik het zit te vertellen denk ik van

E: Ja zit veel werk in en leuk dat er terug word gegeven vanuit burgers en dat ze meedenken

M ja, jaa.

E: ik vroeg me af de instantie heeft gesproken met toezichthouders bij het maken van strategische hoofdkeuze i.v.m. toezicht. maar in jullie geval zijn die nog niet gemaakt.

M: nee in verband met toezicht nee. Nee.

E; En is er überhaupt met toezichthouders gesproken in het kader van de visie.

M: nee ook niet.. Handhaving zit ook bij de omgevingsdienst West Holland bij ons.

E: ja.

M; alleen het APV gedeelte zit nog bij de gemeente.

E: oké u nou de burgerparticipatie is helemaal duidelijk. Dan heb ik nu een aantal vragen over de aanpak..

E; Waar is de instantie tegen aan gelopen bij het vormen van de omgevingsvisie?

M; gemeente en ondernemers die waren in het begin van het proces niet on speaking terms met elkaar. En dat heeft het op gang brengen van het proces heel veel moeite gekost. Naja we kwamen met een bedrag van 2 ton. U naar de gemeenteraad.. dat ze zeiden van dat is echt.. wat is dat voor enorm bedrag. Is dat wel nodig.. we hebben al zoveel visies, gaan we nu alweer een visietraject doen. Nou dat was een weerstand. Bij het behandelen van de startnotitie in de commissie, liep de oppositie weg.

E; ohh.. en wat was dan de oorzaak..

M: Nou er waren natuurlijk wat andere dossiers waar het tussen college en raad op wringen en zagen dit grote product als belangrijk toekomst document, mooi moment om te zeggen de maat is vol. En dan lopen ze weg. Dus dat was aan de hand. En in het vervolg daarop. Toen dacht je startnotitie vastgesteld we kunnen beginnen.. nee hoor toen lag er een burgerinitiatief om gewoon helemaal te stoppen met die omgevingsvisie.

E oh.

M; maar dat heeft het iet gehaald. Gelukkig heeft zelfs de oppositie dat voorstel niet aangenomen. Dus unaniem tegen het burgersinitiatief. Maar ja je hebt daar wel allemaal mee te maken.

E; en wat waren dan de argenten.. van de burgers.

M: Ook van we hebben al genoeg visies. Daar kunnen we wel mee verder

E; ahh oké.

M; maar wij zeiden steeds we gaan alle visies die we hebben bundelen in 1 document.

E: ja precies.

M: maar nee hoor we hebben al genoeg en dat hebben we allemaal niet nodig.

E; liefst bij het ouder blijven?

M: ja nut en noodzaak was niet duidelijk. En nog de ondernemers die zich heel wantrouwig gedroegen tov gemeente. En dat merkte je dan ook op bepaalde avonden. Dan was er een bekend persoon die zei na en workshop van een toekomstavond tegen de bewoners van 'gaan jullie maar naar huis, ik handel het hier wel af'. En dan ging vervolgens achterin de zaal staan foto maken en doorspelen naar de lokale omroep, dat er een half lege zaal was..

E: m oh.. aparte trucjes.

M; Ja zo waren de verhoudingen toen. Maar uiteindelijk toen de krijtlijnen voor de omgevingsvisie kwam, dat stuk van november 2015 is het gedrag gekanteld.

E: Oh van beide.. zowel ondernemingen als burgers?

M; ja met name de ondernemers. Daar zijn heel veel gesprekken mee gevoerd. En die zijn uiteindelijk ook gaan meewerken i.p.v. lekker achterover leunen en reageren op wat de gemeente doet en voor de rest zelf

niks bijdragen. Die zijn uiteindelijk zelf gekomen met een eigen visie. Vanuit ondernemingsperspectief hebben zij hun omgevingsvisie op papier gezet. In een aantal werkgroepen gingen ze met bepaalde de thema's aan de slag en hebben daarna hebben ze het dus aan college en gemeenteraad aangeboden. En wij hebben die informatie weer verwerkt in onze eigen stukken.

E: ja precies..

M: dus hun input hebben we ook meegenomen.

E; oké dat klinkt wel positief. Gelukkig is er nog een omslag geweest.

M: ja. Een omkanteling.

E; ja precies.. u nou hoe die knelpunten dan zijn aangepakt zijn eigenlijk min of meer vanzelf gegaan.. begrijp ik

M: ja! En gewoon heel veel gesprekken voeren.

E; Ja. En ook 1 op 1 met iemand? Is er bijvoorbeeld iemand op aan gesproken.

M: ja zeker de voorzitter van de ondernemingsvereniging van Noordwijk daar zijn heel veel gesprekken meegevoerd.

E; ja oké duidelijk.

M: echt in de zin van ja. je kan toch gewoon in gesprek gaan met mensen, waarom, echt op het niveau van waarom als iemand jou de hand geeft.. wie ben jij dan om te zeggen van u ik pak die handreiking niet.

M: Nou dus dat zijn we u die procesleider, heeft iets meer dan een jaar gezeten. Die heeft heel veel gesprekken met die ondernemingsvereniging gehad/ gevoerd.

E: en voor wat betreft de burgers, zijn de knelpunten ook actief iets meegedaan of is het meer zijn beloop gelaten?

M: je merkte dus heel erg de sfeer die op die avonden aanwezig was, was toch steeds weer die drang naar allure en onderscheidend zijn en dat heeft geleid tot het 7 sterrenconcept. Je kan natuurlijk niet alles meenemen maar ze hebben vooral snel de neiging om een project in te duiken maar qua hoofdlijn hebben we dat echt de gemene deler van alle sessies die we hebben gehad.

E; oké ja..

M: ik kan natuurlijk niet direct aanwijzen of het daar mee te maken heeft gehad maar.. zal wel een bijdrage aan hebben gehad.

E:merkbaar

M: ja een merkbaar iets dat men dat goed vond.

E; even kijken hoor. Wat had u graag anders gedaan in het proces?

M; Anders, ik zou graag meer. Als ik het opnieuw zou doen dan zou ik meer geld aanvragen.

E: m.

M: Want het heeft allemaal bij elkaar wel 4 ton gekost en 4000 uren van medewerkers. Dus we hadden ruimer moeten budgetteren.

E: Want wat was in eerste instantie de hypothetische budget ...

M: 2 ton

E: en aantal uren?

M: Ook de helft denk ik 2000 zoiets, dus ruimer budget teren, mensen beter vrijmaken. De aanloop wat langer nemen. Wat je dus ook intern merkt is dat je anders gaat werken. We hebben er bijvoorbeeld voor gekozen om na de Omgevingsvisie geen beleidsnota's te maken. Alle medewerkers hier moesten dus gewoon in 6 standaard paragrafen een u beleidsveld beschrijven.

E: ja.

M: en dat was echt zo nieuw voor iedereen.

E: ja, en waren daarvoor ook workshops.

M; het was echt trekken en duwen, ja daar waren workshops voor. En meerdere malen gebriefd maar dan komt het er nog niet uit. Maar het was wel een hele klus eigenlijk. En in die briefing hadden we eigenlijk meer moeten doen.

E: Ja ..

M: meer aandacht besteden aan de interne communicatie

E: oh ja

M: omdat je heel druk bent met die zaken organiseren en workshops met mensen van buiten dan vergeet je soms je eigen club mee te nemen. Omdat je projectleider bent ga je sneller dan de organisatie. En dat is dan een..

E: een goeie tip haha.

M: ja inderdaad een goede tip.

E; oké.. dan heb ik aantal vragen over de inhoud van jullie visie... Even kijken de vraag is welke strategische hoofdkeuze heeft de instantie gemaakt bij de vorming van de omgevingsvisie in het kader van toezicht en handhaving? maar die zijn in jullie geval nog niet gemaakt. Zou je wat willen uitleggen over de omgevingsvisie, behalve omtrent de 7 sterren. Dat is helder.

M: ja. Dat is dus deel a: visie en realisatie. Wat ik dus zei dat is eigenlijk een opzichzelfstaande visie. Lekker vlot lezend verhaal. De b is een opzichzelfstaand stuk en leest lekker. Maar het kan lijken dat heel veel dingen uit de lucht komen vallen.. maar daar zit een hele wereld achter. We zeggen niet voor niks dat de winkelcentra compact moeten zijn. dan heb je over alle thema's hebben een analyse gemaakt: ontwikkelingen tot nu toe, ontwikkelingen over de huidige situatie. Hoe staat de vlag er nu voor. Per thema een slot erin. Wat komt erop ons af. Er zijn al gewoon kaders, dus je kan niet torens op het strand zetten. Er zijn gewoon kaders. En geven die vier paragrafen.. wat wordt dan je beleidsinzet. Dat beleidsinzet per thema moet dan weer matchen met wat er in onderdeel a, de visie, is omschreven. Dit is dus allemaal onderbouwing voor je hoofdvisie. we gaan dus geen nieuwe beleidsnota's meer maken, maar we gaan ieder jaar die omgevingsvisie updaten en de beleidsmedewerkers gaan hun stukje tegen het licht houden of het nog actueel is.

E; Ja precies

M: en dan moet je weer kijken of je hoofdvisie nog klopt of niet.

E: oké duidelijk

M; nou het zijn 22 thema's om precies te zijn.

M: dan hebben we nog een deel c dat gaat over de gebouwde leefomgeving. Dat is stedenbouw simpel gezegd.

E: ja..

M: Daar hebben we ook een aantal visies van en dat gaat gewoon per gebied. Uh de plaats. Gaat ook weer om dezelfde opbouw alleen dan met gebieden erin. En dan ook weer wat de beleidsinzet wordt wat dan input is voor je hoofdvisie. En als laatste krijg je dan de uitvoering. We hebben zitten worstelen. Van gaan we nou onder die 7 sterren projecten hangen. Maar er zit heel veel dubbelling in.

E: aha overlapping.

M: ja want samenleving heeft natuurlijk ook een relatie met sport en dat heeft ook weer een relatie met

cultuur. Dus er loopt heel veel door elkaar. Daarom hebben we 19 verschillende ambities opgesteld. En daar hangen dan allemaal projecten aan. *laat lijst zien*

E: ja..

M: volgens mij heeft de gemeenteraad ook nooit het benul gehad van is dit nou waar het college en de ambtelijke organisatie mee bezig is.

E; ja precies over beslist.

M: ja dat is best veel. Dus dan komt er ook een discussie opgang over prioriteiten stellen en daarvoor werk het ook vrij goed.

E: ja..

M: en dan hebben we nog de kaart. Hetgeen wat in deel a in woord beschreven staat wordt dan weergegeven in een kaart.

E: haha oh ja nou het ziet er allemaal netjes uit

M: haha ja nou het is bijna een proefschrift haha. En dan hebben we ook nog de MER gedaan. Dus dat is eigenlijk om te onderbouwen, want we hebben heel veel ambities dat de boulevard op z'n kop moet en 3000 woningen realiseren.

E: ja.

M: maar we hebben natuurlijk ook u.. één van de sterren is; rijke natuur. Gaat dat niet wringen dus daarvoor is ook MER gedaan.

E: netjes.

M: ja is heel gedegen.

E En wat is de reden dat er bijvoorbeeld niets over toezicht en handhaving in op is genomen?

M: Dit is echt op strategisch niveau waar je naar toe wil met z'n alle dus nog niet zo uitvoeringsgericht. En in de vertaling naar het omgevingsplan dan wordt het concreter en dan kan je ook duidelijkere regels en richtlijnen opnemen over hoe toezicht en handhaving gaat inrichten

E: oké duidelijk. U is even kijken. Nu komen er wat vragen over de rol van de toezichthouder. U.. nou de rol is nog niet opgenomen in jullie beleidsstuk.

M: nee klopt maar de ODWH heeft wel in de projectgroep gezeten vanaf het begin.

E: En hebben zij wat over die rol gezegd? Hebben zij dat toegelicht

M: Zij waren meer inbrengers van wat de milieugebruiksruimte is in verschillende gebieden. Zij zaten aan tafel als expert op het gebied van geluid, externe veiligheid noem het rijtje maar op

E: ja precies

M: zo zaten zij in die projectgroep.

E: oké, want voor de uitleg. In de MvT is de rol van toezichthouder opgenomen en omschreven. Hoe moet dit eruit gaan zien in de omgevingswet. U en dat is kortgezegd een proactieve rol en waarbij een toezichthouder een adviserende rol heeft dat is ook een van de aanleiding van dit onderzoek. Omdat er gekeken word van hoe gaan we omschreven rol in de praktijk brengen. En daarom is het van belang om daarover na te denken als je beleid schrijft.

M: nou de ODWH draaide gewoon mee en bij het opstellen van MER ook meegedraaid in een projectgroep. Ze hebben niet gezegd van gemeente maken jullie MER maar en wij toetsen het wel, nee ze hebben echt actief meegedaan in het proces.

E: m .. los van de omschrijving van de Mvt hoe zou u de rolomschrijving van de toezichthouders invullen.

M: nou ik vond bij het project de adviserend en meedenken rol heel prettig. Dat voorkomt gewoon dat je

gaat naar een bepaald moment toe dat je de stukken naar buiten brengt en als op dat moment dan een discussiepunt ontstaat met ODWH dan vertraagd je planning enorm. Dan krijg je heen en weer verkeer, discussies, de tijd glipt dan zou uit je vingers en dat is niet de bedoeling. Dat is niet goed voor de voortgang van je project. Dus vroegtijdig betrekken heeft mijn grote voorkeur.

E: oké precies. Nou volgende vraag is welke verwachtingen heeft u van een omgevingsdienst bij de invulling of omschrijving van de rol van de toezichthouders? Maar zoals u zegt begrijp ik dat het voornamelijk is samenwerken, u participeren, meedoen in een groep en veel overleggen.

M: ja ja en ik merk dus dat deze manier van werken wel de capaciteiten bij de ODWH, te weinig is. Deze manier van werken vergt gewoon u... meer mensen.

E: ja meer personeel. Zou u voor de toekomst deze lijn van meer overleggen willen doorzetten?

M: ja ja zeker, een deel van de uitvoeringstrategie in de omgevingsvisie is ook gewoon opereren in een flexibele netwerkorganisatie en dus rond bepaalde thema's elkaar opzoeken.

M: eens per week is iemand van ODWH aan het werk hier en dat is heel prettig omdat dan niet alles via de mail hoeft.

E:oké. Dan had ik nog een aantal vragen over de Omgevingswet. ik weet niet of het ook echt betrekking heeft op jullie keuzes u maar ik heb deze vragen met name vastgesteld in het kader van toezicht en handhaving. U want Uit rapporten blijkt dat één sanctiestelsel het advies is voor het omgevingsrecht. Hiermee wordt bedoeld dat als er een keuze tussen bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete gemaakt moet worden. De voorkeur uitgaat naar de bestuurlijk strafbeschikking omdat middels WED al in werking is binnen het omgevingsrecht. Echter, is geen advies over óf de 2 vormen van sancties naast elkaar kunnen blijven bestaan. bestuurlijke strafbeschikking ingezet moet worden. Hoe zou de instantie hierop anticiperen? Is dit meegenomen bij de afwegingen?

M: dit is nog niet vastgesteld maar ik denk dat laatste. Het bundelen van sanctiestelsels lijkt mij sowieso goed want we hebben hier ook een locatie gehad op het vuurtorenplein waarbij er zoveel rechtszaken waren. Eu naast elkaar lopend. Daar kan je gewoon 1 iemand opzetten. Dus het bundelen heeft sowieso..

E; nut

M; ja u zeker nut

E: oke

M: wat je vaak ziet is dat u er ontstaan een handhaving op de aanschrijving u daar is allerlei bezwaar en beroepsprocedures op mogelijk en vervolgens gaat dan een partij het proberen te legaliseren n dienst dan een aanvraag in. Nou die wordt dan geweigerd en dan komt daar ook weer een bezwaar- en beroepsprocedure.

E: ja. Te veel zaken naast elkaar eigenlijk.

M; precies. Het gaat allemaal over hetzelfde en dan gaan er meerdere zaken tegelijkertijd en die hebben dan weer een relatie met elkaar, dus bundeling zeer zinvol.

E: ja.. en zou u dan u er wordt natuurlijk via Wet-OM afdoening door het OM veel besloten om het zo maar te zeggen, maar waar zou uw voorkeur naar uitgaan dat het sanctiestelsel bij het bestuursorgaan komt te liggen of bij het OM?

M: nou handhaving is nou niet echt iets heel populairs in gemeenteland en heeft dus nauwelijks prioriteit. Tegen de tijd dat verkiezingstijd nadert al helemaal niet. m.....het is goed om consequent mee om te gaan dus ik zou pleiten om dat bij gemeenten weg te halen.

E: ja, oke duidelijk.

M: en ook t feit dat je toch allemaal bezwaar en beroepscommissie hebt zitten bij gemeenten. Dat is ook allemaal weer een extra stap in lange procedures. Dus haal de commissies weg of per regio dat er meer afstand bij de materie is. Meer zakelijk behandeld, in plaats van dat het de ouder schoolvriend van de burgemeester is.

E: ha ja precies

M: naja

E; oké duidelijk. Op welke manier is de LHS geïmplementeerd in het nieuwe beleid? U.. u zei natuurlijk al dat dit nog niet in de visie is gebeurd maar dan neem ik aan dat in het plan de LHS aan bod gaat komen.

M: ja zeker in het plan

E; Oké. u even kijken. De Omgevingswet is nog niet in werking, maar zijn er aspecten in het kader van toezicht en handhaving waarop de wetgever niet heeft geanticipeerd? Wat zijn, in dit kader, aspecten in de wetgeving of beleidsvorming die de instantie mist?

M: niet in het kader van toezicht en handhaving maar ik vind het jammer dat de wetgever het nog steeds heeft over de fysieke leefomgeving. terwijl dat weer een beetje structuurvisie denken uitlokt.. dus ik pleit er voor om dat fysieke weg te laten. We hebben in onze visie ook. Want als je vanaf onderop wil werken, met initiatieven die van onderen komen dan zit in het sociaal domein ook veel vernieuwingskracht en ideeën. Die heel goed zijn voor de leefomgeving. We hebben bijvoorbeeld een project met werklozen die zich konden opgeven om te gaan sporten.. dan hebben ze het over de fysieke leefomgeving, maar ik vind eigenlijk dat je leefomgeving zou moeten zeggen.

E; Oke. Duidelijk. Hoe gaat de instantie zich voorbereiden op de vertaalslag naar de praktijk (in het kader van toezicht en handhaving)?

M: nou er zit dus een aanzet in de omgevingsvisie in de dynamische netwerkorganisatie. En rondom verschillende thema's elkaar opzoekt. *laat poster zien*. B2B en community 2 community. Verder bezig met een organisatieontwikkeling waardoor die gedachte de basis is voor het nieuwe werken. Rondom allemaal verschillende thema's zijn groepjes mensen die zorgen dat er initiatieven van de grond gaan komen. er komt bijvoorbeeld iemand naar de gemeente en die zegt ik heb een idee en normaal gaat de gemeente het toetsen en daar komt een ja of nee uit. En nu is het meer van goed idee en dan adviseren met wie er gepraat moet worden en na die adviezen terugkomen bij de gemeente met een plan van aanpak in plaats van dat de gemeente het op z'n schouder neemt en alles moet gaan zitten uitzoeken,

E: ja.

M; dus de gemeente heeft dan meer een coachende en stimulerende rol. Aanjagen. Dan dat ze alles op zich nemen.

E: ja. Precies

M; ja netwerkorganisatie wordt dus de basis. En ter introductie van het 7 sterren gebeuren waar mensen van burgerzaken en belasting nog helemaal niets van wisten is met kerst in huis ter duin een presentatie geweest. Om het bij iedereen tussen de oren te krijgen.

E: nou dat klinkt allemaal heel positief

M: ja dat is het zeker maar ook een lange weg van trekken

E; ja precies.

M; het vrijblijvende is er in ieder geval van af. Iedereen weet dat het is.

E: nou mijn complimenten. Het ziet er goed uit.

M: dankjewel

E; Bedankt voor het interview.

Bijlage XI: Interview gemeente Waterland

Interview 2: Gemeente Waterland – J. van Ruler

E: Mijn eerste vraag is: Welke partijen hebben invloed gehad en/of bijgedragen aan de vorming van de omgevingsvisie en het omgevingsplan?

J; Ja dat zijn er nog al wat. De gemeente heeft ervoor gekozen om af te stappen van wat normaal is en is naar buiten gegaan met kaders. Die hier in Waterland spelen. De kaders bestonden uit onderwerpen die binnen de gemeente spelen. N.a.v. hebben we gevraagd om input. Eigenlijk een oproep gedaan aan ondernemers, burgers, verenigingen, maar ook hoogheemraadschap, provincie. Ja noem het allemaal maar op. Van wat hoort thuis in onze visie. Ideeën. Dingen waar we rekening mee moeten houden. Dit heeft een aantal dingen opgeleverd en dit is naar tussendocumenten vertaald. En daarmee zijn we eigenlijk de visie gaan bouwen. We hebben avonden georganiseerd, ook in diezelfde fase, om te achterhalen wat mensen hier belangrijk vinden. Wat ze willen behouden of aan moeten pakken. Wat is van waarden. een fase verder zijn prioriteiten gesteld, maar een beetje naar een koker toe van onderwerpen. We wilde ook echt hoofdlijnen in de onderwerpen.

E; ja.

J: Vervolgens hebben we een enquête. Dus daarin kwamen de onderwerpen en de mensen konden een schaal aangeven in de mate van prioriteiten. Hieruit is een score gehaald van bepaalde onderwerpen. En die maken onderdeel uit van de kernvisie. Want je kunt niet alles als gemeente.

E: nee

J: dus er zijn ook per gebied kernwaardes bepaald. Die moeten ook in acht worden genomen als iemand een initiatief neemt. En kaders waarmee initiatiefnemers meenemen.

E; ja.

J: We moeten als gemeente veranderen in de processen en dat gaan we kalm aan doen, onder andere door een proceswijzer en wat kritischer te kijken naar wet en regelgeving. En wat mensen hier heel erg belangrijk vinden is dat heel er goed naar maat en schaal worden gekeken. Men zegt ook echt met als je iets gaat bouwen hoe past het dan in het gebied. Het is natuurlijk een heel groengebied en het past niet om hier opeens een torenflat neer te zetten.

E: nee..

J: mensen zeggen echt dat er gekeken moet worden naar hoe een gebied wordt ingericht. Dus daar ligt ook een focus. We hebben een aantal gebiedsopgave en daar moet de gemeente wat mee doen. Er is namelijk echt woning te kort.

E: oké. Hadden burgers ook voorkeurs gebieden voor woningen?

J: ja zeker voornamelijk op oude industrieterreinen. Dus ga dat omzetten naar andere functies en bij voorkeur met gemengde functies, waaronder wonen. Echt voornamelijk de wat grotere kernen. Dus dit is een belangrijk punt wat naar boven is gekomen n.a.v. de burgerparticipatie.

E: ja.

J: Verder is duurzaamheid van de ondernemingen belangrijk en de recreatie is wel een belangrijke inkomstenbron voor het gebied.

E: ja.

J: en in totaal zijn er 21 concrete actie punten.

E: Oké en zijn die punten ook weer goed gekeurd door burgers en ondernemingen?

J: ja n.a.v. de ontwerpvisie is dit opgesteld en daarna nog aangepast i.v.m. zienswijze. We hebben iedereen heel informeel benaderd, van stuur maar een brief.

E: En is er veel gereageerd?

J: Naja je kunt zeggen heel weinig met 17.000 inwoners. In totaal zijn er ongeveer 300 zienswijzen geweest. En er waren ongeveer 100 'vaste klanten' die echt in elke fase hebben meegedacht.

E: Oké en waren dat met name burgers?

J: ja, zeker. Maar ook een aantal natuurorganisaties.

E: Oké, ik vroeg me nog af of er gesproken is met toezichthouders?

J: welke toezichthouders bedoel je dan?

E: Nou bijvoorbeeld met milieutoezichters?

J: nou dat is gemandateerd aan de omgevingsdienst, maar in feite is de gemeente dus wel bevoegd gezag.

E: Ja is er bijvoorbeeld tijdens het maken van de visie gesproken met de omgevingsdienst?

J: Ja, zij hebben meegewerkt aan de vorming van de visie. Als een ambtelijk apparaat. Dus ze hebben gesproken met de Raad en specialisten. Ze hebben voornamelijk in het buitengebied hoge kennis. En je ziet die bijdrage niet specifiek terug, maar het is zeker een goed advies geweest. Maar in de visie is geen paragraaf toezicht en handhaving opgenomen en de reden hiervoor is denk ik door hoe de visie tot stand is gekomen en wat deze gemeente voor ogen heeft gehad. Het is echt een visie naar de toekomst op zware hoofdlijnen en eigenlijk is het vanzelfsprekend dat als je samenstelt wat je belangrijk vindt dat je dat dan ook bewaakt.

E: ja.

J: Het is eigenlijk vanzelfsprekend dat je die waarden nastreeft en eventueel handhaaft, los van in welk document daar iets in op wordt genomen. I.v.m. een politieke wind is hier heel lang geen structuurvisie geweest en nu wilde men het wel, maar wel op hoofdlijnen.

E: Ja

J: en op het moment dat je dan richting de handhaving gaat, dan is dat toch meer iets voor een uitwerking van

E: Oké duidelijk. Even kijken. Nu heb ik een aantal vragen over aanpak en de vorming van de visie. Waar liep de instantie tegen aan bij het vormen van de visie?

J: Nou.. waar liepen wij tegen aan? Ja, haha. Nou we hadden een vrij lang voortraject en in totaal heeft het proces een jaar geduurd. En dat is voor het veld zeer snel. Dus het is een continu doorlopend proces geweest. Met heel veel communicatie. Dus uitnodigingen, oproepen gericht aan ondernemingen. En er zijn ook aparte afspraken gemaakt met mensen omdat ze bijvoorbeeld niet konden op een avond. Er is dus heel veel energie vanaf de voorkant ingestoken

E: ja

J: En tegelijkertijd moet je de knoop doorhakken ten opzichte van mensen niet mee willen doen. Vooral omdat wij zoveel tijd hebben ingestoken om aanmeldingen te winnen. We hebben op de avonden ook discussies gehad met voor- en tegenstanders. Maar als raad moet je dan een afweging maken. Dus je zal uiteindelijk een keuze moeten maken. Maar goed, echte tegenslagen zal ik het niet noemen, maar het is wel verassend om te kijken of je proces werkt, die heb je namelijk voorafgaand bedacht.

E: ja.

J: En we hadden onafhankelijke gespreksleider. En dat was heel prettig en minder weerstand werd geboden vanuit de burgers. Dus we haalden echt informatie en we hoefde niks 'te verkopen' omdat er nog niks op

papier stond. Hierdoor was je open en transparant. Dat was prettig.

E: ja, dus u heeft eventuele tegenslagen weten te voorkomen door goede communicatie

J: Ja zeker, en door een open vraag te stellen. Iets wat goed past in deze tijd. Vooral de vraag stellen i.p.v. een plan presenteren.

E; Ja. Maar ik vroeg me af hoe de knelpunten zijn aangepakt, maar als ik u zo bels uiter dan zijn die er eigenlijk niet.

J: Naja, we hebben geprobeerd om de knelpunten van de voren te tackelen.

E: Ja precies

J: dus oor goed na te denken over de activiteiten die we gaan ondernemen.

E: ja. Ik heb dan als vraag, wat had u graag anders gedaan in het proces.

J: gezien de opdracht die wij hebben gekregen, is het echt wel goed. Een collega zei ook het proces een 9 en de inhoud een 7 en daar ben ik het helemaal mee-eens. Dus het uitwerken zou wel beter kunnen maar dan is de overheid weer bezig met het vormen van zo'n visie en de insteek was hierbij juist om de burgers te laten bepalen wat belangrijk is. Dus als de opdracht anders was geweest had ik de fysieke leefomgeving meer willen uitwerken en inderdaad ook toezicht en handhaving willen meenemen en daarover een visie willen schrijven.

E: ja.

J: Maar als ik kijk naar de opdracht en de uitkomst dan past dit wel echt bij de gemeente. En ja, er spelen ook toezichts- en handhavingsskwesties, maar in het geheel is dat niet de nummer 1. Dat komt eraan

E: ja dus in verband met vakgebied zou het uitgebreider kunnen, maar voor nu zoals de opdracht is, is er geen toevoeging of verdieping nodig.

J: ja precies. Het proces is prima, maar wat ik nog eventueel wel zou willen toevoegen is interviews op straat om het aantal participanten toch omhoog te krijgen. Maar ook interviews met partijen zoals waterschappen en omgevingsdiensten.

E: ja. Duidelijk. Ik heb dan wat vragen over de inhoud. Welke strategische hoofdkeuzes heeft de instantie gemaakt bij de vorming van de omgevingsvisie in het kader van toezicht en handhaving? nou die zijn in dit geval dus nog niet gemaakt.

J: Nee, omdat het dus het niet in de prioriteit zat.

E: ja. Duidelijk. Ik had nog een vraag over de rol van de toezichthouder. Maar aangezien er geen keuzes omtrent toezicht en handhaving zijn opgenomen, kan ik aannemen dat hierover ook geen beslissingen zijn genomen?

J: nee dat klopt, maar de visie zoals die nu is gaat wel inderdaad een rol spelen bij toezicht en handhaving, omdat die er eerst niet was.

E: Ja. Nou in de MvT is de rol van de toezichthouder opgenomen en die beschrijft met name dat de toezichthouder niet zozeer handhavend maar ook adviserend dient op te treden. En ik vroeg me af hoe de gemeente tegen die rol aan kijkt en hoe de invulling van de rol zou willen zien?

J: Nou in het beleid is nu ook opgenomen dat het vooraf informeren en meer proactief dus die weg gaat het zeker al op, om het uiteindelijke handhaven te voorkomen.

E: Oké duidelijk, welke verwachtingen heeft u dan van de omgevingsdienst: Welke verwachtingen heeft u van een omgevingsdienst bij de invulling of omschrijving van de rol van de toezichthouder?

J: ja proactief dus van beide kanten. We zoeken elkaar vaak op hoor dus die samenwerking verloopt goed. Maar in wezen ben je samen 1 dus mijn wens zou dan zijn proactief adviseren. Ik vind ook de mensen van

omgevingsdiensten echt typen van deze tijd. Dus ze voldoen al aan die rolomschrijving. En dus met name integraal met elkaar samenwerken. En ik begrijp dat het gescheiden petten zijn maar daardoor kan de samenwerking er wel onder leiden. En meer bij elkaar zitten dan wissel je makkelijker uit en dan zoek je elkaar makkelijker op.

E: Dus de scheiding is nu te groot?

J: Ja, dat denk ik wel want het komt de integraliteit niet tegemoet.

E: oké. Ik heb nu nog wat vragen over de inhoud. Ik zal even een toelichting geven. Uit rapporten blijkt dat één sanctiestelsel het advies is voor het omgevingsrecht. Hiermee wordt bedoeld dat als er een keuze tussen bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete gemaakt moet worden. En dan is de voorkeur de bestuurlijke strafbeschikking. Dit is wel slechts een advies. Dus ik zeg niet dat het ingevoerd gaat worden. Hoe zou de instantie hierop anticiperen? Is dit meegenomen bij de afwegingen?

J: Binnen de gemeente zijn we nog niet klaar voor zulke detail vragen en dat is intern ook een ergernis af en toe.

E: oké duidelijk. Dan is mijn volgende vraag: Op welke manier is de LHS 'geïmplementeerd' in het nieuwe beleid conform de Omgevingswet? Dat is dus niet nog niet gedaan, maar is het nu wel in het beleid?

J: Ja via de wet-VTH.

E: Ja, oké mooi zo, dan is de volgende vraag: De Omgevingswet is nog niet in werking, maar zijn er aspecten in het kader van toezicht en handhaving waarop de wetgever niet heeft geanticipeerd? Wat zijn, in dit kader, aspecten in de wetgeving of beleidsvorming die de instantie mist? Wat zijn uw wensen m.b.t. de omgevingswet?

J: oh haha. Mijn streven voor toezicht en handhaving is meer integraal werken

E: Oké, en zou u dat graag juridisch vastgesteld zien?

J: Nee dat hoeft niet hard vastgelegd te worden in de wet. Maar ik vind wel dat die samenwerking hoort bij het behoorlijk bestuur.

E: ja.

J: maar je hebt ook niet perse de Omgevingswet daarvoor nodig. Want het is niet dat er nu andere dingen kunnen dan nu.

E: ja. Nou mijn laatste vraag is hoe gaat de instantie zich voorbereiden op de vertaalslag naar de praktijk (in het kader van toezicht en handhaving)?

J: door middel van projecten

E; oké, dank voor het interview.

Bijlage XII: Interview gemeente Houten

Interview 3: Gemeente Houten – R. de Goede

E: Ik heb de vragen opgedeeld in een aantal categorieën, dus partijen, met wie hebben jullie geparticipeerd bijvoorbeeld, u daarna over de aanpak en de visie van de vorming daarna wat inhoudelijk vragen. Ik weet niet of die van toepassing zullen zijn omdat die wat meer over toezicht en handhaving gaan. U en daarna heb ik vragen over de rol van de toezichthouder, dit is ook inhoudelijk. En dan wat dieper op de Omgevingswet in, dit is ook wat meer op toezicht en handhaving gericht, maar mogelijk komen daar nog wat antwoorden uit waar we wat aan hebben.

E: dus de eerste vraag die ik heb is Welke partijen hebben invloed gehad en/of bijgedragen aan de vorming van de omgevingsvisie?

R: we hebben deze visie eigenlijk anders aangepakt dan dat we andere structuurvisies hebben aangepakt, dus we zijn eerst naar buiten gegaan. We zijn eigenlijk helemaal blanco begonnen. We zijn het gebied in gegaan en hebben een aantal interviews gehouden, laat ik zeggen 30 mensen die in het gebied een rol spelen op allerlei verschillende vlakken.

E: ja.

R: En gevraagd waar zij tegenaan liepen zou ik maar zeggen, dus welke vraagstukken er spelen volgens hun in het gebied. Dus dat waren ondernemers, maar echt allemaal mensen dus geen organisaties of collega's dat soort dingen.

E: Geen overheidsinstanties.

R: Nee, mensen die het gebied woonde of werkten. Ja.. naar aanleiding van die u 30 interviews hebben we een lijst opgesteld met thema's en vraagstukken die naar voren waren gekomen en die hebben we nog eens gepresenteerd op een soort u een soort dag, avond.

E: ja.

R: Waarbij iedereen uit het gebied uitgenodigd was.

E: Dus ook de geïnterviewde?

R: Daar waren ook nog is allemaal vraagstukken opgehaald naar aanleiding van die u u ronde, ja.

E: Ja, en zijn bij die ronde bijvoorbeeld ook alleen maar die 30 geïnterviewde of ook..u

R: Nee nee, was zomaarzeggen iedereen uit het gebied uitgenodigd

E: oke precies

R: Naja van het Kromme Rijn gebied ja

E: Ja

R: dus het buitengebied tussen houten Bunnik en wijk bij Duurstede.

E: Ja dat had ik gezien inderdaad.

R: we hebben t zomaarzeggen ook met 3 gemeente gedaan omdat we niet hebben gekeken naar de gemeente grens iniedergeval, normaal maak je een structuurvisie van je eigen gemeente, maar voor mensen buiten maakt het niet uit of ze in houten wonen of u dus. Dan wonen ze in gemeente houten en dan denken ze van ja waarom kan mijn buurman dat wel en ik dat niet. Zo hebben we ook geprobeerd dat beleid in het buitengebied een beetje...

E: Samen te doen?

R: samen te doen. Hetzelfde beleid ook over de grens u te voeren

E: Ja.

R: het is eigenlijk ook een streven, van te voren een streven, zou ik maar zeggen

E: ja, oké u ik vroeg me af of de instantie heeft gesproken met toezichthouders i.v.m. het maken van strategische hoofdkeuzes of de omgevingsvisie? Zo ja, welke aspecten gaven toezichthouders mee n.a.v. hun praktijkervaringen?

R: Nee. We hebben wel u nee, we hebben wel een lijst met 300 verschillende vraagstukken, daarna hebben nog wel sessies gehad met bestuur he, die bepaalde zaken als dingen als duurzaamheid die komen niet altijd naar voren uit het samenlevingsonderzoek, maar waarom ook niet. dus bestuurd heeft ook bepaalde ambities. En we hebben daarna nog ambtelijk rondes gedaan en pas later een proces met welke trends zien jullie op je afkomen en dat is ook wel meegenomen maar pas in een later stadi. U.. dat hele vraagstukkengedeelte en dat hebben we opgedeeld in thema's. zijn de hoofdstukken van onze visie geworden. En toezicht en handhaving is daarbij niet écht bij betrokken geweest binnen de organisatie. We hebben wel iedereen benaderd maar goed we kennen natuurlijk wel die informatie vanuit onze toezichthouders..

E: ja

R: We weten welke problemen er spelen en die kwamen naar voren in de vraagstukken. Volgens mij had ik in de mail gezet bijvoorbeeld sluipverkeer in het buitengebied, dat is iets wat speelt en waar we klachten misschien over krijgen. En u.. vrijstaande agrarische bedrijfsgebouwen. Er zijn heel veel mensen die daar wat mij willen. Maar dat komen onze toezichthouders ook tegen in het buitengebied. U..

E: Dus thema's zijn wel besproken waar toezicht en handhaving grip op hebben

R: Ja.

E: maar niet zozeer u.. daarin is niet verdiept zeg maar.

R: Nee, er is geen strategie die..

E: naar voren gekomen is..?

R: naar voren gekomen en hebben dat opgenomen in de omgevingsvisie, nee.

E: Nee, oké

R: Ja er staat wel een heel hoofdstuk in de visie tegen regeldruk.. dus u de overheid is natuurlijk goed in het bedenken van allerlei regeltjes. Dus hoe ga je nou om met u.. even kijken waar dat nou staat.. na en tegen regelkracht heet dat. Kunnen we misschien, hoe ga je dat nou ook in de organisatie bedden he.. u dat je u bestemmingsplannen met allerlei regels u verordening en dergelijke. Dus kijk ook kritisch naar al je regels die je hebt en u ja.. nou. Je zou het is door kunnen lezen. Uhm. Kun je regels vereenvoudigen, kun je regels afschaffen, is het allemaal nodig om het op te nemen. Kun je regels vernieuwen, kun je regels verwerken, bijvoorbeeld met contracten.. dat soort dingen.

E: Oké. De complexiteit zo klein mogelijk houden dus eigenlijk?

R: ja.

E: ja, oké duidelijk .. dan vroeg ik mij af wat de instantie heeft gedaan in verband met de burgerparticipatie bij het vormen van een omgevingsvisie? Nou gaf u al aan dat er een dag of avond is geweest dat burgers u

R: ja u een dag was dat eigenlijk, naja deel van de middag en deel van de avond

E: Ja precies, en hoe was de opkomst?

R: u nou best wel goed hoor er waren wel 100 mensen ofzo.

E: ohhh oké.

R: het staat eigenlijk ook op de website dus dat kan je ook terug lezen

E: Ja ik heb inderdaad al het een en anders langs zien komen

R: Dus ja behalve die interviews hadden we die burgerparticipatie en u ja eigenlijk is daar de hele visie op gebouwd, zou ik maar zeggen, op die eerste u.. op die eerste input die gegeven is ja.

E: u oké. Dan heb ik een aantal vragen over de vorming en de aanpak van de visie. Waar liep uw instantie tegenaan bij het vormen van de omgevingsvisie?

R: ... in welke zin bedoel je dat, waar liepen we tegen aan. Naja waar je tegen aan loopt is dat als je het op deze manier doet, dat je vooral ook intern bij collega's die laat betrokken worden, die zijn het niet gewend.

E: oké

R: dat is wel echt nieuw in het kader waarop we het nu hebben gedaan..

E: Ja

R: uhm ook andere instanties he die dan zeggen van; hee..

E: moet wij er niet bij?

R; Het is al een geand op de omgevingswet he dus mm tis veel minder sectorale visie, dus er zit geen u hierin bijvoorbeeld geen hoofdstuk natuur in. Of een hoofdstuk u.. er zit dus wel een hoofdstuk landbouw in. Omdat dat van te voren is ingebracht als vraagstuk. Maar bepaalde sectorale thema's bodem u water. Die hoofdstukken vind je niet terug in onze u in onze inhoudsopgave dus u zijn hele andere hoofdstukken, dus over bodem of regelkracht en u gezondheid zit een hoofdstuk in, dat waren thema's die nog niet in een structuurvisie terug kwamen dus..

E: nee..

R: Wat dat betreft is het anders he, en dan krijg je dat mensen zeggen van he, ik herken mezelf er niet in of mijn thema zit er niet in. Dat was zelfs nog een bestuurlijke. U liepen we daar tegen aan.. met de vaststelling dat is pas een paar weken geleden. Dat je ziet dat bepaalde partijen die natuur hoog in het vaandel hebben staan zeggen van ik mis toch wel een hoofdstuk natuur en dat wordt nu niet meewogen. Hier is eigenlijk gezegd we gaan dit niet allemaal opschrijven. We liggen allemaal stukken natuur, die hebben allemaal natuurgroeperingen van je we vinden natuur er niet voldoende inzitten, maar goed we hebben natuurlijk al veel beleid van natuur liggen en dan is de vraag van moet je dat nou allemaal opnieuw gaan opschrijven in die visie of zeg je van hee er is heel veel beleid, natuur moet meegewogen worden in een bepaalde afweging van een initiatief.

E: Ja

R: en u.. gebruikt u vooral dan al dat beleid wat er al is.

E: Ja, dus dat is eigenlijk de afweging geweest

R: Ja, maar men ziet het dan graag toch nog is opgeschreven en dan is de vraag van ja.. hoe ver ga je daar in? Is het voldoende zo? Kijk het is ook nog zo we moeten nog ervaren of dit gaat werken dus... dat duurt nog even, het is nog niet inwerking getreden. Dat gebeurt over 2 weken.

E: ja spannend.

R: en dan treed die eigenlijk in werking en dan krijgen we de eerste initiatieven en dan gaan we ermee aan de slag.

E: Ja spannend, wel leuk. U nou mijn volgende vraag is Hoe heeft de instantie de knelpunten bij het vormen van de omgevingsvisie aangepakt? Dus hoe zijn de interne knelpunten aangepakt in dit geval?

R: m.. ja toch gewoon om mensen op de hoogte te houden dat is handigste intern. En op een geven moment in die zin wel bij te betrekken, dus ook een dag te organiseren met collega's. En er waren natuurlijk ook twee andere gemeenten.. dus dat was een heel geregeld met besturen.. dat is in dit geval ook wel een

knelpunt. Bestuur op 1 lijn houden. Daar zat een bepaalde stuurgroep in met wethouders vanuit de verschillende gemeenten. Uiteindelijk u voor de vaststelling de gezamenlijke gemeenteraden tegelijk. Dus dat was een heel circus om dat allemaal te organiseren..

E: oké.. want met hoeveel.. naja het is met meerdere gemeenten gedaan, maar wat voor team kan ik mij daar bij voorstellen, bijvoorbeeld hoeveel mensen per gemeente?

R: Bij het opstellen van de visie u eigenlijk ambtelijk waren we met 4 trekkers. 2 uit houten 1 uit wijk en 1 uit Bunnik. en dan zat er een stuurgroep boven met 2 wethouders uit wijk, 1 uit Bunnik en 1 uit houten. .. ja en dan .. zijn er een aantal avonden voor de gemeenteraad georganiseerd en een aantal avonden u sessies met het college. De gezamenlijke colleges, dus ja.. zo gaat zo'n proces zal ik maar zeggen..

E: ja, oké.

R: en dan komen niet alle raadsleden op zo'n avond vaak commissie.. tenminste.. uit de meeste partijen werd iemand geregeld uit een fractie.

E: ja u volgende vraag.. wat had u graag anders gedaan in het proces van de vorming van een omgevingsvisie?

R: ja wat hadden we graag anders gedaan u

E: of meer bijvoorbeeld.

R: na ik weet niet of we heel veel dingen anders hadden gedaan. We zijn zelf wel tevreden over het eindresultaat dus..

E: ja

R: je ziet wel dat het bijvoorbeeld best wel lang duurt.. 2 jaar. Dus u.. ja.. we hadden, we hebben bijvoorbeeld ook nog een internetconsultatie gedaan. Dus op een gegeven moment zijn we gevraagd door de.. We hadden een soort product met de eerste beleidsstukken die we hadden geschreven op basis van wat we allemaal opgehaald hadden. Dat was de vraag van de raad, ga nog is terug naar de samenleving. In verband met de burgerparticipatie hebben we dus ook nog een internetconsultatie gedaan. En ja.. dat ja.. was vrij losjes gedaan die internetconsultatie, daar kregen we ook wat kritiek op dat ... je kon of stelling drukken, maar dat kon dan ook meerdere keren dus je kreeg geen goed beeld. Eigenlijk zouden we dat wat beter in moeten steken volgende keer.

E; oké.

R: en het bureau wat dan dit gemaakt heeft, zou je eventueel ook contact mee kunnen opnemen die hebben het proces, want dit was eigenlijk hun eerste proces, gebruikt om.. dat voeren ze nu ook uit bij andere gemeenten die een omgevingsvisie opstellen, dus dat proces hebben zij, ook naar aanleiding van de ervaringen bij ons.. proberen zij dat elke keer bij te slijpen. Dus misschien kunnen zij wat zeggen over het proces dat ze nu voeren en dat ze misschien bepaalde dingen juist anders insteken of een andere vraagstelling net doen, dan bij ons is gedaan..

E: oké ja..

R: Of dat dan meer resultaat opleverde of ze dat bij ons pas achteraf deden en of dat dan beter is.. maar goed dat is als je 1 van de eerste bent met zo'n visie

E: ja, precies oefening baart kunst natuurlijk..

R: ja daar leer je dan van ja..

E: Oké nou, nu heb ik wat inhoudelijke vragen, dus ik weet niet of u ze kan beantwoorden maar wie weet.

R: Ja we gaan ons best doen.

E: u welke strategische hoofdkeuzes heeft de instantie gemaakt bij de vorming van de omgevingsvisie in het

kader van toezicht en handhaving? Nou die zijn dus niet gemaakt?

R: Nee.

E: U die komen dus wel terug in thema's maar niet specifiek

R: Ja in thema's komt het terug als je kijkt naar sluipverkeer of vrijkomende agrarische bebouwing daar lopen ze bij ons tegenaan dus maar goed he daar zijn ruime gebruiksmogelijkheden dat er best wel meer mogelijkheden biedt in ons buitengebied die wellicht ook voorkomt dat er dingen gebeuren in het gebied die je liever niet zou zien. ja en dat er dingen gebeuren die bijdragen aan jouw visie van het gebied. Maar er is niet strategisch gekeken naar

E: naar bijvoorbeeld capaciteit

R: nee nee

E: dan is de volgende vraag hoe de keuzes zijn verantwoord, maar dat is niet van belang.. dan heb ik wat vragen over de rol van de toezichthouder: Hoe heeft de instantie de rol van de toezichthouder, zoals beschreven in de MvT, meegenomen bij het vormen van beleid? U.. nou begrijp ik dat die nog niet meegenomen is in het beleid. Kan ik wel zeggen dat in de MvT u wel een aantal dingen zijn geschreven over de rol van de toezichthouder. U.

R: in het kader van de Omgevingswet bedoel je?

E: ja in het kader van de omgevingswet. U eigenlijk sluit het aan op de algemene visie van de omgevingswet in de zin van u proactieve, professioneler, anticiperend, signalerend. En dat is wat de omgevingswet in mijn mening beoogd voor het gehele proces. maar los gezien van die omschrijving vroeg ik mij af hoe de gemeente zelf de rol zou willen invullen van de toezichthouder.

R: Ja ik denk, zoals de dingen die je nu noemt dat ze vooral werken op basis van piepsysteem en als er dan wordt gepiept buiten dan gaat men kijken en als de burens piepen en anders staat het niet hoog op de prioriteitenlijst zal maar zeggen..

E: nee

R: Dat is eigenlijk, ze hebben hier wel een integrale handhavingsestafette ieder jaar en u bepaalde thema's. ik heb alle locatie waarvan een keer in beeld gebracht samen met toezichthouders van alle agrarische locaties, waarvan wij denken daar zit eigenlijk geen, volgens mij, geen agrarische activiteit meer maar wat gebeurd dan wel in die schuur

E: oké.

R: dus daarvan een hele lijst gemaakt. U volgens mij maken zij ook wel elk jaar zo'n handavingsplan, ja dat is eigenlijk een beetje de lijn die daar wordt gevolgd en vooral op basis van piepsysteem ja..

E: En zou bijvoorbeeld de gemeente ook willen dat het actiever wordt of is er behoefte aan in het gebied.

R: Dat durf ik niet te zeggen,, nee.. ja er zijn natuurlijk altijd wel.. als het bij mensen in de buurt is of ze hebben last van sluipverkeer dan zullen ze wel bij de gemeente aan de bel trekken. Dat kon je wel merken dat men in discussie kan vallen over dat verkeer u.. in het buitengebied. Dat het ook in de Raad speelde van he het sluipverkeer terugdringen.

E; oké.. even kijken welke verwachtingen heeft u van de omgevingsdienst bij de invulling of omschrijving van de rol van de toezichthouder?

R; U ik ben daar niet zo in thuis u.. wij zitten volgens mij bij de RUD. ik zit zelf niet in die hoek VTH. Maar ik kan me voorstellen dat u wij hebben hier een aantal toezichthouders. Wat ik weet is dat we een bepaalde aspecten die, waar bij ons onvoldoende kennis over is dat we dat terug leggen bij de RUD in ons geval.

E: ja.. want de gemeenten die ik tot nu toe heb geïnterviewd gaven bijvoorbeeld aan dat zij het heel prettig

vinden om een nauwe samenwerking u te creëren omdat er bijvoorbeeld vaak kennis tekort schiet en dat er wel behoefte is aan beter samenwerking dan dat er nu is.

R: ja. We hebben in het kader van de visie ook opgenomen. Er zit een maatwerkproces in, waar de organisatie achter zit dat alle initiatieven die wij langs krijgen ook omgevingsdienst of provincie of waterschap, afhankelijk van wat er speelt en op welke plek, hoe we zon maatwerktraject n.a.v. een initiatief opbouwen.. dus er is wel aan gedacht om een bewustere rol te geven ja..

E: Ja

R: We hebben hier zelf ook nog wel mensen, milieukundige, die behoorlijk wat kunne dus u.. het is wellicht niet altijd nodig om hun expertise in te.. u huren. En ook bij de provincie zit nog expertise. Ja vooral in het begin traject zit het niet zozeer op toezicht en handhaving hé. Dan ga je meer een initiatief beoordelen wat daar moet komen... Dan is.. toezicht en handhaving.. nog niet echt heee je gaat ervan uit dat je, anders ga je het niet toezeggen

E: haha nee.

R: Verlenen zal ik maar zeggen o.i.d.

E: nee.

R: Dat doe je met het oog van dat je iets toezegt wat in de lijn ligt van je visie en waar iedereen blij van wordt in het gebied en dan denk je nog niet aan toezicht en handhaving;

E: Nee, maar bij toezicht hoort natuurlijk ook een stukje controle

R: Ja klopt, op het moment dat het gaat om een grotere ontwikkeling dan zouden die daar ook een rol in moeten krijgen, dat ben ik wel met je eens.

E: ja

R: Ja dat je dat al aan de voorkant al afdicht.

E: Ja precies, juist om zo'n overtreding te voorkomen.

R: Ja

E: nou ik heb wat vragen over de Omgevingswet zal ik eerst een stukje uitleggen. Uit rapporten blijkt dat één sanctiestelsel het advies is voor het omgevingsrecht. Hiermee wordt bedoeld dat als er een keuze tussen bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete gemaakt moet worden. De voorkeur uitgaat naar de bestuurlijk strafbeslissing, omdat middels WED al in werking is binnen het omgevingsrecht. Echter, is geen advies over óf de 2 vormen van sancties naast elkaar kunnen blijven bestaan. bestuurlijke strafbeschikking ingezet moet worden. Zeg ik natuurlijk niet dat het gaat gebeuren is het slechts een advies.

R: Oh oke nou ik ken het precieze verschil hiertussen niet echt.

E: Oh nou de strafbeschikking gaat via OM en de bestuurlijke boete via de gemeente.

R: Ja dat heeft meer te maken met die, vroeger had je die bij de parkeerbonnen ook twee lijnen.

E: ja, maar ik vroeg me als er 1 sanctiestelsel wordt ingevoerd hoe de instantie hierop zou anticiperen? Is dit meegenomen bij de afwegingen?

R: Ik weet niet dat zou misschien iets kunnen betekenen voor de inkomsten van de gemeente ook of niet?

E: oh daar heb ik mij eerlijk gezegd niet in verdiept.

R: misschien wordt uit de opbrengt wel toezichthouders betaald.

E: oh financieel gezien.. ik kan daar geen antwoord opgeven

R: nee ik weet het niet.

E; Oké, nou had ik nog een vraag op welke manier is de LHS 'geïmplementeerd' in het nieuwe beleid conform de Omgevingswet? U maar ik neem aan dat de LHS wel al bij jullie van kracht is, maar aangezien

jullie eerste beleidsstuk conform de omgevingswet nog niet is uitgewerkt in het kader van toezicht en handhaving dat dit nog niet is meegenomen?

R: Nee, haha daar durf ik heel weinig over te zeggen.

E: Oké..

R: Ik weet wel dat we in het bestemmingsplan altijd, tenminste altijd, proberen we een hoofdstuk toezicht en handhaving.. als er specifieke dingen spelen dan nemen we die daar in op.

E: ja precies. Dus dan mag ik ervan uitgaan dat het straks in het omgevingsplan wel u..

R: ja in het omgevingsplan zeker een hoofdstuk in ja..

E: Oké precies, de Omgevingswet is nog niet in werking, maar zijn er aspecten, bijvoorbeeld in het kader van toezicht en handhaving, aspecten waarop de wetgever niet heeft geanticipeerd?

R: Nou haha daar ga ik geen uitspraken over doen, die hoofdstukken heb ik niet zo goed gelezen.

E: En zijn er bijvoorbeeld andere dingen waarvan u het idee heeft daar mist iets of dat had weggelaten gemogen of ik had meer dit willen zien.. ?

R: nee ja.. wat je dat mist niet echt de verwachting was een beetje, dat weet ik in ieder geval bestuurlijk dat, u.. dat je behoorlijk wat afwegingsruimte zou krijgen als gemeente. Dus dat je ook plus tegen min weg kan strepen zou ik maar zeggen. Bijvoorbeeld een initiatief dat goed scoort op maatschappelijke inpassingen of u een aantal zaken, dan bijvoorbeeld geluid tot een bepaald niveau dat je dan toch bepaalde medewerking kan verlenen. Nou heb je die bestuurlijke afwegingsruimte nog wel, maar zijn er ook allemaal normen gesteld waaraan je moet voldoen.

E: oké

R: dus die ruimte is er niet.. en ik begrijp dat opzich wel want het gaat waarschijnlijk over gezondheid, maar je merkt dat het niet voor iedereen zo vanzelfsprekend is. Want bestuurders hadden daar toch wel op gehoopt en gerekend. Dat ze van bepaalde punten geur, zouden kunnen afwijken. Maar ja je moet altijd nog voldoen aan een goede ruimtelijke ordening. Want daar gaat de RvS uiteindelijk toch aan toetsen en je kan er wel van afwijken, maar je kan alleen maar strenger worden dan de norm. En niet zozeer soepeler.

E: nee, precies

R: Dus dat is iets waar men op gehoopt had maar toch een beetje achter is gebleven.

E: U oké. Oh ja. Hoe gaat de instantie zich voorbereiden op de vertaalslag naar de praktijk (in het kader van toezicht en handhaving)?

R: Ja we hebben een projectplan, nog niet vastgesteld, is al een paar keer aangehouden..voor de invoering van de omgevingswet en daar zit ook geld bij om dit intern te betrekken. We hebben nu een visie gemaakt voor een deel van onze gemeente. Voor het stedelijk gebied moet eigenlijk ook nog een visie gemaakt worden zit daar in. Bijscholen wellicht van medewerkers.

E: oké. Helder. Dank voor interview.

Bijlage XIII: Interview provincie Overijssel

Interview 4: Provincie Overijssel – W. Moes

E: Mijn eerste vraag is Welke partijen hebben invloed gehad en/of bijgedragen aan de vorming van de omgevingsvisie?

W: In de provincie Overijssel hebben we eigenlijk de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. Dit zijn een soort omgevingsplannen alleen dan op provinciaal niveau. Want wij maken alleen instructieregels voor gemeenten en waterschappen en een aantal directe regels in verband met milieuwetgeving en verkeer en vervoer. Zoals bijvoorbeeld niet parkeren op provinciale weg en zo die raken burgers wel rechtstreeks, maar die instructieregels zijn echt gericht op hoe gemeenten dit moeten verwerken in hun omgevingsplan en omgevingsvisie nu nog.

E: ja

W: Die hebben we betrokken. Wij hadden een expliciete opdracht vanuit PS. De Provinciale Staten, dat we de opdracht moesten oppakken in de context van de participatieve overheid. Dus we moesten heel erg meer naar buiten toe en partijen betrekken. En dat van buiten naar binnen. En in voorstadia van besluitvorming overleggen en niet pas daarna..

E: Ja

W: Dus dat hebben wij die zin zeer serieus genomen. We hebben in eerste instantie ons op de ongebruikelijke partners gericht. Dus echt gepoogd om bij de boeren aan tafel te zitten maar ook een lagere schoolklas die hun visie gaf over hoe moet Overijssel eruit zien. Kunstenaars die we gezamenlijk met hele juridische mensen in werkgroepen hebben geplugd zodat je ook daar de interacties tussen krijgen. Dus daar hebben we in eerste instantie flink op in gezet.

E; oké

W: Dat kost heel veel energie overigens, want die ongebruikelijk partner die is niet voor niks ongebruikelijk die wil haha ook liever niet al te veel er mee te maken hebben en dat snap ik ook heel goed, want het is ook heel abstract en helemaal voor een provincie.

E: ja precies

W: Dus het kost veel investering en het levert uiteindelijk op.. ja het levert op dat je je best hebt gedaan maar qua echter rendement..

E: oké

W: Ja, daar valt natuurlijk over te discussiëren. En later hebben we ook de gebruikelijk partner, zoals voor ons zijn dat waterschappen, maar vooral gemeenten. En de instanties zoals de RUD's zitten daar ook bij maar de milieuorganisaties, culturele organisaties en andere organisaties hé. Dus die zijn erbij betrokken. We hebben wel geprobeerd om gebruikelijke en ongebruikelijke partners bij elkaar te brengen.

E: oké

W: Dus daar hebben we een festival voor georganiseerd, wat echt super leuk was en goed bezocht en ontvangen. Alleen dan zie je dat dat best ingewikkeld is want onze gebruikelijke partners voornamelijk gewend zijn aan de geëigende u,.. overleggen en chemie waar het besproken wordt.

E: ja..

W: En in eerste instantie zetten we gewoon op de activiteiten die wij organiseerde, terwijl de gebruikelijke partners ons later wel hebben teruggegeven dat ze het ook graag in hun eigen officiële vergadering, euh..

E: ja..

W: want periodiek hebben we een vergadering met de gemeenten, dan zijn wij eigenlijk alleen agenda-lid. En zij hadden dan graag dit punt elke keer op de agenda terug gezien. Terwijl wij dacht, nee, we willen gebruikelijk en ongebruikelijk. Het moet ook een beetje vernieuwend zijn. Een vernieuwing van het proces.

E: Oké

W: naja dus dat was wel een leerpuntje dat als je het wil doen dat die ongebruikelijke partners inzet om te doen, zeker ook voor gemeenten, maar zorg dat je die gebruikelijke kanalen ook niet vergeet. uhm.. We hebben ook heel erg ingezet op de vernieuwing van het proces. Het festival is daarvan een voorbeeld van, focus op de ongebruikelijke partner is daar een voorbeeld van, een ander voorbeeld is dat onze gedeputeerde Staten eerst een voorlopig besluit had genomen en letterlijk heeft teruggelegd bij allerlei stakeholders. die stakeholders hebben input gegeven en vervolgens is daar een definitief besluit over genomen. Dus er is wel degelijk door die invloed van die stakeholders, andere besluiten genomen door GS.

E: oké

W: Nou, zo hebben we een beetje geprobeerd het vernieuwend te doen en daarom zijn we ook genomineerd voor de eenvoudige beter trofee van het Rijk, die al kijkt in hoeverre de projecten werken in de geest van de Omgevingswet.

E: Ja,

W: Dus het was ook leuk dat vanuit buiten daar een soort erkenning voor te krijgen, dat we ons best deden zeg maar.

E: Ja dat begrijp ik, dat is altijd leuk

W: Nou haha zo hebben we dat een beetje gedaan.

E; Oké.. .ik vroeg me nog af of de instantie heeft gesproken met toezichthouders i.v.m. het maken van strategische hoofdkeuzes? Zo ja, welke aspecten gaven toezichthouders mee n.a.v. hun praktijkervaringen?

W: Ja, u nou eigenlijk kan ik je zeggen dat dit niet het geval is geweest. Wij hebben natuurlijk hier intern mensen in de vergunningverstrekking die deels in RUD's zitten. Dus daar zijn zij bij betrokken, dus dan gaan wij er een beetje van uit, misschien onterecht hoor, maar dan gingen we ervanuit dat zij de linkjes wel leggen en dat we daar dan feedback op krijgen.

E: ja

W: En je ziet we hebben ons vooral gefocust op 'wat willen we met Overijssel'. Wat is onze visie op 2030 en met doorkijk naar 2050. En dan vervolgens gekeken naar, wat betekent dat voor onze verordening.

E: oké..

W: Oh ja dat is misschien wel goed om te vertellen.. we hebben al een omgevingsverordening sinds 2009.

E: ja.

W; dus 2009 was Overijssel al helemaal in de geest van de Omgevingswet bezig. Haha maar het Rijk had het toen nog niet zo scherp. Maar toen is al gepoogd, zoals verkeers- en vervoersplan, milieubeleidsplan, bodemvisie, structuurvisie en waterplan samen te voegen en dat is ook gelukt. Dus we hadden sinds 2009 al een verordening die integraal is/was.

E: nee precies, dus jullie begonnen niet op 0 zeg maar..

W: Nee, en die hebben we gereviseerd, wel gronding herzien. En maar vooral gericht op de visie en gekeken wat betekent dat voor de verordening en voor dat visie deel, daarvoor hebben we al die partners. Dus daar konden de RUD's ook zelf aansluiten. Want ze zijn breed.

E: oké.

W: We hadden echt ontzettend veel partijen uitgenodigd. Maar je ziet wel dat we het op een gegeven moment ook hebben over gelaten aan het initiatief..

E: ja..

W: Van bijvoorbeeld de RUD's en als zij bijvoorbeeld niet kwamen dan hebben we daar eigenlijk ook niet meer in geïnvesteerd

E nee nee..

W: Dus het is als je wil, dan graag en als ze dan niet komen dan hebben we daar niet meer in geïnvesteerd. En zijn we ervan uitgegaan dat de feedback die we intern hebben gekregen voldoende is.

E: Oké duidelijk.. naja dan de volgende vraag: Wat heeft uw instantie gedaan in verband met de burgerparticipatie bij het vormen van een omgevingsvisie? Maar dat is wel duidelijk want dat zijn dus die ongebruikelijke partners, en dan bijvoorbeeld zo'n festival.

W: Ja precies, en die prijsvraag met die lagere school kinderen die allemaal hun visie hebben gegeven, dat hebben zij ook gepresenteerd op het festival.

E: Oh wat leuk!

W: Dus dat was wel heel leuk. Dat was wel grappig want die vonden, Dat was een groep uit Deventer.

E: welke leeftijdsgroep?

W: volgens mij 10 of 11

E: Oh ja

W: En wij hebben gevraagd wat is jouw visie op Overijssel, en voor hun Deventer. En het was wel grappig want wat zij het mooiste vonden was het groen in de stad. Ze wilde het voornamelijk groen en open houden. Dus wel wat roering in de stad maar wel groen.

E: oh wat leuk

W: ja dat was wel heel erg grappig en ook vergelijkbaar met hoe andere er in zaten. Dus eigenlijk was de conclusie dat die ongebruikelijke partners het best wel heel erg eens zijn met de gebruikelijke partners.

E: oh oké.. wat grappig.

W: ja dus dat was wel een leuke conclusie.

E: Oké... dan heb ik wat vragen over de aanpak en de vorming. Waar liep uw instantie tegenaan bij het vormen van de omgevingsvisie en het verordening in dit geval?

W: .. ja het is bestuurlijk ingewikkeld, omdat we gedurende de looptijd van het project.. sinds 2014 u moeilijk om je bestuur mee te nemen omdat je ook andere bestuur is gedurende die tijd. Wat je ook merkt is dat we zo hebben geïnvesteerd in die ongebruikelijke partners dat onze gebruikelijke partners dachten van: wat gebeurt hier??

E: ja .

W: Ga je nou eerst met de mensen praten terwijl ik erover beslis want ik ben gekozen. Dus dat ook.. zij snapte niet dat wij met de ongebruikelijke partner praten want we moesten met hen praten. Want zij zijn formeel gekozen en niet de gebruikers. Dus wel lastig want die opdracht van PS is juist om een vernieuwende aanpak te gebruiken. Dus.. dus de gebruikelijke partner had verwacht dat we ze veel meer zouden meenemen aan het handje en in reguliere overleggen een update zouden geven. Terwijl juist dachten, we focussen op iedereen.

E: ja precies en daar horen zij ook bij.

W: Ja precies je bent welkom. Dus dat hebben we wel geleerd, toen we die feedback terug kregen van bijvoorbeeld PS en gemeenten. Dus daarna hebben we wel weer heel erg geïnvesteerd, in bijvoorbeeld een

regio bijeenkomst .

E: oké

W: dus dat is wel de les geweest, dat je. Het is niet OF, het is EN EN. Dus als je het goed wil doen moet je daar ook heel erg veel in investeren.

E; ja

W: En altijd duidelijk zijn met wat je bedoeld.

E: ja

W: eigenlijk een open deur. Maar wel goed communiceren dus.

W: we hebben ook de input van de burgers gespiegeld aan de participatieladder zodat je echt een goede spiegeling had of het voldoende is meegenomen. Maar uiteindelijk heb je toch ook gewoon een formele kant, namelijk de zienswijze en dat is toch gewoon een consultatie fase. En dat was ook ingewikkeld. Bestuurders waren het vernieuwde net gewend en we doen het leuk luchtig en vrolijk, kijk bijvoorbeeld naar zo'n festival. En uiteindelijk zeg je van. Nu is het een formele procedure

E: ja

W: dus ook formeel antwoord geven, dus dat vonden zij ook weer ingewikkeld. Je doet eerst vriendelijk en dan nu weer zo'n formeel antwoord. Haha.

E: ja precies.

W: want dan heb je natuurlijk het besluit gewoon al genomen en je aan de mensen die een zienswijze hebben ingediend eigenlijk feitelijk uitgelegd waarom je tot dat besluit gekomen bent en dat wringt heel erg.

E: ja

W: hebben bijvoorbeeld ook aan het eind best wel wat commentaar gekregen op hoe wij de zienswijze hadden afgehandeld.

E: Van gemeente commentaar?

W: Nee van PS en ook wel van de mensen die inspraken. We hadden ongeveer 150 zienswijze, dus best netjes voor een integrale visie en een integrale verordening. En de mensen die inspreken die hebben gewoon grote impact en als daar een paar schrijnende gevallen tussen zitten.. die ook nog emotioneel worden.. dan merk je dat het echt gewoon impact heeft op een provinciaal bestuur en dat de roep om maatwerk toeneemt.

E: ja..

W: maar wat doen wij als provincie? Wij leveren instructieregels. Dus wij kunnen alleen op een hoger abstractie niveau uitleggen waarom wij welke beleidskeuzes maken. Terwijl PS dan toch wel had verwacht dat we toch bij elk individueel geval alles hadden uitgewerkt. Maar dat kan helemaal niet want dat is vaak toch een zaak van de gemeente.

E: Ja, precies. Kleinschaliger.

W: Nee precies, dus we kunnen het dus gewoon niet weten. Maar je ziet dus dat dat dan wringt.

E: Oké, dus dat was een knelpunt. U. De volgende vraag: Hoe heeft de instantie de knelpunten aangepakt?

W: we merkten dat de gebruikelijke partners zich achtergesteld voelden, dat zij niet specifiek uitgenodigd waren in reguliere overleggen. Toen we daar achter kwamen hebben we dat heel specifiek gedaan. U..

E: Dus dat zijn dingen die anders ..

W: Ja die zijn anders gegaan gedurende het proces moet je bijschakelen. Dus die reguliere bijeenkomsten benutten elke keer weer. Maar ook PS veel meer meenemen door middel van informatiesessie.

E: oké..

W: dus het werd ook steeds intensiever met allemaal sessies om iedereen zoveel mogelijk bij te betrekken.

E: Naja mijn volgende vraag is Wat had u graag anders gedaan in het proces van de vorming van een omgevingsvisie of omgevingsplan? Maar als ik u zo hoor dan was dat voornamelijk geweest dat de gebruikelijk partner aan het begin meer mee te nemen.

W: ja, als ik het nu nog een keer zou doen dan zou ik dat zeker doen. En bijna 'bombarderen' zodat het bij hun op de agenda komt. En bij ongebruikelijke partners toch ook wel en dat heel groot maken in het begin. Omdat je wil dat je, het is een beetje als je een feestje geeft en wel iedereen uitnodigt die je niet kent maar je eigen familie vergeet.

E: Ja, goed voorbeeld.

W: dus dat vind ik hier eigenlijk ook als ik terug kijk. Dus het gebruik van de reguliere momenten had ik wel anders gedaan als ik het nog een keer mocht doen.

E: Oké duidelijk..

E: Dan nu aan aantal vragen over de inhoud van de visie. De vraag is: Welke strategische hoofdkeuzes heeft de instantie gemaakt bij de vorming van de omgevingsvisie in het kader van toezicht en handhaving?

W: nou .. als ik heel kort ben dan zeg ik geen. wat wel zo is dat is misschien wel interessant. We hebben in Overijssel kwalitatieve sturing. Dus het niet zo dat je een huis van zoveel kub in het buitengebied mag bouwen, maar als die ruimtelijke kwaliteit toevoegt dus met bomen of wegen of whatever..

E: een soort compensatie?

W: ja precies, als je dat compenseert dan kan je ook groter bouwen.

E: ja.

W: Dus dat is die kwalitatieve sturing en die heeft het ook gehouden in de rechtbank. Dus die is in die zin waterdicht. We hebben de kwalitatieve sturing wel uitgebreid naar niet alleen ruimtelijk kwaliteit, maar ook sociale kwaliteit en duurzaamheid. Dus bij sociale kwaliteit denk dan bijvoorbeeld aan het betrekken van je burens op het moment dat jij als agrariër je bedrijf gaat uitbreiden. Duurzaamheid is letterlijk zorgen voor het voldoen aan de milieu vereisten maar extra investeren in duurzaamheid, dit kan op allerlei manieren.

E: Oké

W: dus die kwalitatieve sturing die hebben we doorgetrokken. En qua keuze. Dat is een fundamentele keuze. Dus als iets niet past in het bestemmingsplan dan moet je altijd die ruimtelijk kwaliteit, sociale kwaliteit of duurzaamheid toevoegen anders kan het simpelweg niet.

E: ja

W: u hebben daar nog iets extra's aangedaan, namelijk handreikingen die niet perse voorschrijven wat wel en niet mag, maar een adviserend document kunnen zijn.

E: oké.. nou de keuze verantwoording is hiermee ook voldoende duidelijk. U dan heb ik wat vragen over de rol van de toezichthouder. Ik weet niet of u hiervan op de hoogte bent, maar in de MvT is de rol van de toezichthouder opgenomen. Het komt er op na dat dit van handhavend naar adviserend is. Zowel naar burger als naar beleidsmakers. U en ik vroeg me het volgende af: Hoe heeft de instantie de rol van de toezichthouder, zoals beschreven in de MvT, meegenomen bij het vormen van beleid?

W: nou dat je eigenlijk gewoon zegt van met die kwalitatieve sturing heb je die advies rol ook wel voor een deel verankerd. Dus eigenlijk past die sturing heel goed naar hoe wij naar de omgeving kijken.

E: ja..

W: en die vernieuwende manier van de omgevingswet. En we weten het wel want we proberen ook zelf.. u we vinden dat we het al heel erg in de geest van de omgevingswet gedaan hebben, omdat je niet meer zegt:

zo moet het, maar je eigenlijk feitelijk een band breekt en daarbinnen heb je mogelijkheden om t te realiseren.

E: oké ja duidelijk, dan had ik de vraag: Los gezien van de beschrijving in de MvT. Hoe zou u de rolomschrijving van een toezichthouder invullen en waarom?

W: Onze rolomschrijving?

E: nee, van een toezichthouder?

W: oh... hoe ik de rol van de toezichthouder zou willen omschrijven..

E: ja of denk aan een omgevingsdienst in verhouding met de provincie.

W: Naja volgens mij elkaar versterken in die adviserende rol. En wat ons dan helpt dat zij goed weten hoe ze moeten sturen en wat de gedachte erachter is. Dus dat zij niet alleen de letter van de verordening goed kennen. Maar dat ook praktisch. Bijvoorbeeld die handreikingen en dat ook zij deels uit die regels komen en ook kijken en weten dat elke aanvraag in feite maatwerk is.

E: ja oké u. Even kijken. Vraag is: Welke verwachtingen heeft u van een omgevingsdienst bij de invulling of omschrijving van de rol van de toezichthouder? Maar dat is eigenlijk al uw antwoord, namelijk op de hoogte zijn en uhm.. daar in u een weg kunnen vinden. Dan hebben ik nog wat inhoudelijkere vragen over de omgevingswet. Eerst even een toelichting: Uit rapporten blijkt dat één sanctiestelsel het advies is voor het omgevingsrecht. Hiermee wordt bedoeld dat als er een keuze tussen bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete gemaakt moet worden. De voorkeur uitgaat naar de bestuurlijk strafbeslissing, omdat middels WED al in werking is binnen het omgevingsrecht. Echter, is geen advies over óf de 2 vormen van sancties naast elkaar kunnen blijven bestaan. bestuurlijke strafbeschikking ingezet moet worden. Hoe zou de instantie hierop anticiperen? Is dit meegenomen bij de afwegingen?

W:geen idee. Ik stuur deze vraag wel even door naar onze gespecialiseerde jurist.

E: oké fijn. nou dan vroeg ik mij verder op welke manier is de LHS 'geïmplementeerd' in het nieuwe beleid conform de Omgevingswet?

W: Wat is de Landelijke handhavingstrategie?

E: Nou dat is eigenlijk een instrument om een bepaalde straf te bepalen. Mocht een toezichthouder tijdens een controle specifieke aangelegenheden tegenkomen die neigen naar het strafrecht, dus dit kan echt niet of situaties die beter kunnen, dan zit je bijvoorbeeld bij een waarschuwing

W: oh oké dus dat ik ook een soort maatwerk

E: Ja precies.

W: in principe met onze kwalitatieve sturing probeer je al naar dat maatwerk toe te gaan. Wij geven natuurlijk instructieregels en wij hopen dat gemeenten het zo vertalen dat ze merken van hé het is in dit deel van de gemeente weer anders dan in dat deel.. En elke keer het specifieke geval behandelen.

E: oké

W: Dus dan voornamelijk ook goed verantwoorden waarom je bepaalde keuzes maakt. En dat sluit heel erg aan. Dan doe je namelijk mee in een adviserende rol. Want een handhaver denk dan ook bewuster van waarom is het nou oranje of rood.

E: ja.. even kijken. De omgevingswet is nog niet in werking maar zijn er aspecten in het kader van toezicht en handhaving waarop de wetgever niet heeft geanticipeerd? Wat zijn, in dit kader, aspecten in de wetgeving of beleidsvorming die de instantie mist? Of heeft u mogelijk een andere aanvulling op de omgevingswet?

W: Wat is mis is dat die MER een beetje wordt aangepakt uhm.. en de MER commissie is dan nog steeds verplicht, en dat is gewoon een heel oud bolwerk die alleen kijkt naar risico's voor het milieu en natuur. Wij

hebben bijvoorbeeld een brede MER gedaan, we noemde dit zelfs leefomgevingskwaliteit effecten rapportage, ik zou het leuker vinden als de omgevingswet het ook veel breder zou trekken.

E: ja

W: dus de hele omgeving en niet alleen milieu en natuur effecten. Maar goed dat is EU regelgeving dus u.. dat kan je niet veranderen. maar dat vind ik bijvoorbeeld echt een oud bolwerk.

E: u en als laatste vraag Hoe gaat de instantie zich voorbereiden op de vertaalslag naar de praktijk (in het kader van toezicht en handhaving)?

W: Nou in principe zijn we daar goed mee bezig. We sorteren maximaal voor op de Omgevingswet. Zeker als je bedenkt dat de wet in 2019 misschien wordt het wel 2020, tijd zat. Sterker nog dan zijn we wel al weer een revisie verder, schat ik in. Het interessante daaraan is, is dat je stap voor stap naar het omgevingswet-proof toewerkt. En bij ons intern zijn ook andere clubs bezig intern om te kijken wat de verandering van de wet betekent voor de organisatie.

E: oké duidelijk, hartelijk bedankt.

Bijlage XIV: Interview gemeente Stichtse Vecht

Openvraag interview 1: Gemeente Stichtse Vecht – S. Gulzar

E: Ik begreep dat er binnen de gemeente nog geen omgevingsvisie of omgevingsplan is opgesteld, maar dat er wel al ideeën zijn over toezicht en handhaving in de toekomst. Om die reden mijn vraag: 'Wat is uw beeld/visie over toezicht en handhaving in de toekomst (conform de Omgevingswet)?'

S: De omgevingswet is heel breed. Om die reden ben ik ook benaderd omdat ik een brede kijk heb op de organisatie. Ik ga een impactanalyse doen op de hele organisatie en daar wordt van alles bij betrokken, dus niet alleen de regelgeving, maar wat betekent de Omgevingswet voor de instantie.

E: ja.

S: Wat gaat het betekenen voor de cultuurverandering of wat gaat het betekenen voor taken van teams, wat betekent het financieel. Want al de vergunningen te komen te vervallen dan de leges ook.

E: ja

S: Dus al die aspecten die erbij komen kijken, dat is echt behoorlijk. Dat ga ik proberen in kaart te brengen. En niet nog niet alles in duidelijk uit de Omgevingswet dus die analyse gaat ook niet alles beantwoorden en een andere belangrijk opdracht is het ambitieniveau.

E: ja

S: Voor een implementatieplan is het van belang om te weten wat als gemeente het ambitieniveau is en de impact.

E: ja

S: Terwijl men vaak meteen wil beginnen aan een implementatieplan, maar zo ver is het nog helemaal niet. Dus je zit eerst echt aan de voorkant. En in dat is Stichtse Vecht. Toezicht en handhaving zullen daarin zeker een onderdeel zijn.

E: Komt de toezicht en handhaving dan al tijdens de impactanalyse naar voren?

S: Ja, wat mij betreft wel. Want het is namelijk een heel belangrijk onderdeel van je werkprocessen. U.. als je namelijk zegt de termijnen gaan verkort worden u.. dus dat gaat van 26 naar 8 weken, plus je gaat u zoals ik het nu lees allemaal, dan ga je i.p.v. naar de voorkant naar de achterkant. Je laat het meer los en moet dus achteraf controleren.

E: hm..

S: dit betekent de toezicht en handhaving belangrijker wordt.

E: Ja

S: Dus intern gaan we een verschuiving krijgen, maar het zou ook kunnen zijn, dat gemeenten beslissen: ik wil dat helemaal niet intern zo'n capaciteit, dus ik draag het over aan de omgevingsdienst. Zou ook kunnen, maar dat is een politieke keuze.

E: oké

S: Ik denk dus dat toezicht en handhaving heel belangrijk gaan worden. Ik denk dat het. Wat je nu ziet is dat de beleidskeuzes aan de voorkant worden gemaakt, die gaan straks voor een deel komen in de omgevingsvisie en omgevingsplan, maar op hoofdlijnen. Dus de echte keuzes, ze laten het ook voor een deel los. Dus dat is zeg maar die afwegingsruimte die groter wordt voor gemeenten. Maar dat betekent door met algemene regels te werken betekent dat er meer achteraf gecontroleerd gaat worden. En daar krijg je ook meer met beleid te maken. Want i.p.v. dat je nu alles aan de voorkant hebt, ga je aan de achterkant moeten

kunnen beoordelen of dat past binnen het beleid en de..

E: Omgevingsvisies

S: ja, visie. Dus de mensen die nu puur en alleen kijken naar of iets technisch gerealiseerd kan worden moeten in de toekomst anders gaan kijken. En dit betekent wat voor hun competenties, vaardigheden en organisatorisch wordt die club groter.

E: ja

S: En als wij als gemeente het loket worden voor de gehele gemeente. Dat is min of meer het idee, zover ik heb gelezen. Dat betekent dat wij alles binnen krijgen en dan doorsturen naar provincie, waterschappen enzovoort. Dus het omgevingsloket zal veel groter worden binnen de gemeente.

E: ja

S: Het betekent wat voor de werkprocessen en het betekent dat je in de keten veel nauwer met elkaar moet gaan samenwerken en zeker als die besluitvormingstermijn verkort wordt.

S: Wat ik nu onderzoek is eigenlijk, kan een gemeente al het oude bij het oude laten. Net zoals bij de Wabo toen zag je het ook. Of kun je alle bestemmingsplannen bij elkaar harken en daar een omgevingsplan van maken. En dit soort dingen zijn nog niet duidelijk.

E: Oké

S: Het staat min of meer in de AMvB's maar het is vooralsnog niet duidelijk. Gemeenten krijgen een grote beslisruimte maar door de onduidelijkheden is het nog niet mogelijk om beslissingen te nemen over toezicht en handhaving.

E: ja

S: Om dat te kunnen weten, moet vanaf het begin echt vorm gaat krijgen.

E: En dat is eigenlijk afhankelijk van de invulling van de AMvB's.

S: Ja, voor een deel denk ik wel ja. En u dat zie je nu ook bij gemeenten die een pilot project draaien. Want wat is hun ervaring? Dat de gemeenteraad toch altijd weer op de oude regelgeving uitkomt en zegt: ja, weet je de Raad van State heeft nog geen uitspraak gedaan dus ik ga die risico's niet nemen.

E: Dus toch afwachtend.

S: Ja, want de pilot in de vorm van de nieuwe regelgeving komt toch nog uit op werken met de oude regelgeving.

E: Ja, maar dan is het bijna onmogelijk om zoiets op te stellen?

S: Naja, er moet duidelijkheid komen, zowel van het kabinet als van de Raad van State

E: Nee, anders krijg je het politiek gezien er niet door heen denk ik.

S: Hm .. je moet weten wat je bewegingsvrijheid is, en als je dat weet dan kun je op bepaalde vlakken zelf een keuze maken en dan kan ik naar de Raad toe. Maar op dit moment, niemand weet het.

E: ik krijg dezelfde signalen terug van de gemeenten die ik heb geïnterviewd, maar die verwoorden het in ieder geval anders. Maar als ik het goed begrijp van u dan komt toezicht en handhaving pas later, omdat er nog te veel onduidelijkheden zijn.

S: ja, dat denk ik wel. Ik kreeg ook laatst een bericht dat we regionaal ook meer gaan kijken en kennis delen.

E: Ja, en wat vind u van die nauwere samenwerking?

S: Ja we zullen wel moeten en zeker als wij het loket worden. Dus we moeten gewoon veel nauwer met elkaar samenwerken in de geest van de nieuwe omgevingswet.

E: Ja

S: Maar als gemeente Stichtse Vecht zullen we de omgevingsvisie over de verkiezingen heen tillen. Omdat we geen structuurvisie hebben zal de omgevingsvisie een behoorlijk klus voor ons worden. We hebben dus niet echt een uitgangspunt. Dat betekent voor ons dat in de omgevingsvisie hele belangrijke keuzes gemaakt moeten worden. Bijvoorbeeld waar ga je wat bouwen. En daar gaat deze Raad geen keuzes overmaken terwijl erover driekwart jaar verkiezingen zijn.

E: nee

S: Nee, dat gaan ze echt niet doen. dus dat betekent dat het automatisch over de verkiezingen heen wordt getild.

E: Maar dat betekent dus wel dat in de tussentijd tijd is om voor te bereiden?

S: Ja, dat klopt en daar is ook die impactanalyse voor. En zodra dat duidelijk is dan kan er gekeken worden en gefocust worden op een omgevingsplan en visie. En de toezicht en handhaving wil ik daarin zeker meenemen.

E: ja. En dan is de vraag van u.. :blijft het bij het oude of hebben we mogelijk meer capaciteit nodig?

S: Ja, precies

E: En als je dan zou kijken naar de rol van de toezichthouder, zou er dan intern wat moeten veranderen?

S: Ja, dat zou zeker intern moeten veranderen. Dan ga je ook kijken naar welke types toezichthouders je hebt. Want nu wordt het enkel getoetst. En bij de omgevingswet moet er anders getoetst worden, namelijk of het binnen een bepaald beleid past.

E: Ja, maar dat zegt dan ook iets over het beleid vormen, want als zij hierbij betrokken worden dan zijn zij zich meer bewust van de veranderingen en kunnen zij hun praktijkervaringen hierin delen.

S: ja, ja.

E: oké duidelijk, hartelijk bedankt.

Openvraag interview 2: Gemeente Lansingerland – B. Hendriks

E: Ik begreep dat u nog geen omgevingsvisie of plan etc. heeft opgesteld, maar wel enige gedachtes heeft over de toekomst en toezicht en handhaving. Om die reden de vraag: 'Wat is uw beeld/visie over toezicht en handhaving in de toekomst (conform de Omgevingswet)?

B: eigenlijk heel kort door de bocht gezegd, is het zo dat als je die omgevingswet helemaal goed gaat uitvoeren, je meer handhaving nodig hebt. Omdat deze wet ook de mogelijkheid biedt om in je omgevingsplan als gemeente zelf te bepalen waarvoor nog een vergunning nodig is of niet. Dus nu heb je in de Wabo, je moet een vergunning hebben en als die niet goed is dan wordt die geweigerd. Maar wat nu de bedoeling is, is dat een gemeenteraad of een college in een omgevingsplan kan bepalen dat als een persoon voldoet aan algemene regels, geen vergunning nodig is.

E: ja

B: dat betekent wel, zoals ik het zie, dat je meer toezicht capaciteit nodig hebt. Ook om te checken of mensen aan die algemene regels voldoen.

E: ja precies, want iemand zou makkelijker dan hoger kunnen bouwen?

B: Ja, precies of gewoon wat net niet voldoet aan die algemene regels. Dus dan krijg je misschien burens die daarover gaan klagen. Die misschien nog uit de oude tijd komen: 'waarom is daar geen vergunning voor verleend'. En dan moet je toch gaan kijken voldoet het aan de algemene regels.

E: ja, wat ik bijvoorbeeld heel erg terug kreeg van de Stichtse Vecht was ook van de vergunningen die we verlenen zijn echt op basis van maatwerk waardoor we er misschien vanuit mogen gaan dat personen zich houden aan die gestelde regels dus dan zou toezicht minder moeten worden. Zij zitten er dus heel erg mee van: aan de ene kant lever je maatwerk dus het is precies in overeenstemming en aan de andere kant zijn die algemene regels.

B: Ja dat is ook net als hoe gemeenten er zelf mee omgaan. Als gemeenten zeg maar niet gebruik gaan maken van die nieuwe mogelijkheid om die regels zelf in je omgevingsplan te bepalen dan kunnen de algemene regels breed worden opgesteld, net zoals het Rijk het heeft geregeld in de huidige regelgeving. Dan heb je veel meer toezicht.

E: Ja

B: maar ik ben het inderdaad met Stichtse Vecht eens dat als zij zeggen we leveren maatwerk, dat is ook wat wij hier doen. Want als iets niet past in het bestemmingsplan dan hebben wij ook de verplichting om te kijken, van kunnen we niet alsnog het mogelijk maken.

E: Ja.

B: Dus eigenlijk is het allemaal maatwerk en wat nu ook de plannen zijn is sowieso al dat voor bouwen heel erg vergunning vrij wordt en wel een toets aan het omgevingsplan. Mocht het initiatief in strijd zijn met de algemene regels dan moet je alsnog langs de gemeente om een vergunning aan te vragen, waardoor het leveren van maatwerk blijft bestaan.

E: Ja.

B: Het is dus zo, dat je met algemene regels veel kunt oplossen. En dan wordt toezicht en handhaving alleen maar meer, op dat gebied dan hé.

E: Ja, dus de situaties zou dan komen dat toezichthouders nog meer naar buiten zouden moeten. Dan lijkt

het mij wil slimmer om ook zonder aankondigen te komen.

B: ja misschien ook. Maar dat is precies wat je wil doen als gemeente en wat je wil uitstralen. Aan de ene kant laat je het los, aan de andere kant is het ook zo: high trust, high penalty. We geven je veel vertrouwen door de algemene regels, maar mocht je je er niet aanhouden dan gaan we keihard handhaven.

E: ja.

B: maar daarvoor heb je wel genoeg capaciteit nodig.

E: maar naar mijn mening zou dan ook harder op getreden moeten worden. Want in huidige gevallen krijgt met eerst een waarschuwing

B: Je zou het inderdaad steviger moeten inzetten, heb je natuurlijk nog wel te maken met de Awb. I.v.m. hoor en wederhoor. Je zou inderdaad wat mij betreft het hard in kunnen zetten. Want we geven vertrouwen dan moet je ook voelen.

E: Ja, dus ook wat dat betreft wordt toezicht dan verbreed.

B: ja dat kun je zeker stellen.

E: Oké, duidelijk. Ik wil u graag bedanken voor uw tijd.

Bijlage XVI: Labels interview 1 t/m 5

Nr.*	Fragmenten	Labels
1.1	-Wij zijn eigenlijk begonnen met uhh een opdracht aan een procesleider in eind 2014 en we zijn met de interne projectgroep zijn we begonnen januari 2015. - Naja we zijn eigenlijk gestart met een een toekomst euhh inspiratiesessie in space expo toen we begonnen met de omgevingsvisie en daar werd iedereen voor uitgenodigd, de hele maatschappelijke middenveld, iedereen, bedrijfsleven, alles. - en dan hadden we een meedenkgroep daar zaten echt alleen maar bewoners in. - een meedenkgroep van 40 man de stakeholders groep ook iets van 40 - Jongeren komen niet naar jou maar dan moet je naar de jongeren, daarom zijn we bij aardrijkskundelessen 5 vwo hebben we gepakt..	- interne projectgroep - maatschappelijke middenveld - bedrijfsleven - meedenkgroep: bewoners - stakeholders groep - Jongeren
1.2	- nee ook niet.. Handhaving zit ook bij de omgevingsdienst West Holland bij ons	- handhaving bij omgevingsdienst
1.4	- ... gemeente en ondernemers die waren in het begin van het proces niet on speaking terms met elkaar. - Nou er waren natuurlijk wat andere dossiers waar het tussen college en raad op wringen en zagen dit grote product als belangrijk toekomst document, mooi moment om te zeggen de maat is vol. En dan lopen ze weg. - Toen dacht je startnotitie vastgesteld we kunnen beginnen.. nee hoor toen lag er een burgerinitiatief om gewoon helemaal te stoppen met die omgevingsvisie - En nog de ondernemers die zich heel wantrouwig gedroegen t.o.v. gemeente	- gemeente en ondernemers niet on speaking terms - bestuur loopt weg - negatief burgerinitiatief - wantrouwe ondernemers
1.5	- ja.. met name de ondernemers. Daar zijn heel veel gesprekken mee gevoerd. - Die zijn uiteindelijk zelf gekomen met een eigen visie. Vanuit ondernemingsperspectief hebben zij hun omgevingsvisie op papier gezet. - in een aantal werkgroepen gingen ze met bepaalde de thema's aan de slag en hebben daarna hebben ze het dus aan college en gemeenteraad aangeboden. En wij hebben die informatie weer verwerkt in onze eigen stukken -En gewoon heel veel gesprekken voeren	- omgevingsvisie van ondernemers - werkgroepen - gesprekken voeren

1.6	- Als ik het opnieuw zou doen dan zou ik meer geld aanvragen - meer aandacht besteden aan de interne communicatie	- geld - interne communicatie
1.9	- Ze hebben niet gezegd van gemeente maken jullie MER maar en wij toetsen het wel, nee ze hebben echt actief meegedaan in het proces	- Samenwerking omgevingsdienst
1.10	- Dus vroegtijdig betrekken heeft mijn grote voorkeur	- omgevingsdienst vroegtijdig betrekken
1.11	- ja ja zeker, een deel van de uitvoeringstrategie in de omgevingsvisie is ook gewoon opereren in een flexibele netwerkorganisatie en dus rond bepaalde thema's elkaar opzoeken	- flexibele netwerkorganisatie
1.12	- Het bundelen van sanctiestelsels lijkt mij sowieso goed want we hebben hier ook een locatie gehad op het vuurtorenplein waarbij er zoveel rechtzaken waren. Eu naast elkaar lopend. Daar kan je gewoon 1 iemand opzetten.	- Positief over één sanctiestelsel
1.13	- ja zeker in het plan	- LHS in omgevingsplan
1.14	- niet in het kader van toezicht en handhaving maar ik vind het jammer dat de wetgever het nog steeds heeft over de fysieke leefomgeving	- Terminologie: Fysieke leefomgeving
1.15	- nou er zit dus een aanzet in de omgevingsvisie in de dynamische netwerkorganisatie. - Verder bezig met een organisatieontwikkeling waardoor die gedachte de basis is voor het nieuwe werken. - Rondom allemaal verschillende thema's zijn groepjes mensen die zorgen dat er initiatieven van de grond gaan komen.	- dynamische netwerkorganisatie - organisatieontwikkeling - initiatieven van de grond d.m.v. groepjes

* Het nummer van het fragment bestaat uit twee getallen. Het eerste getal staat voor het interviewnummer en het tweede getal geeft aan welke vraag het betreft. De derde vraag van het eerste interview is dus aangegeven met 1.3.

Nr.*	Fragment	Label
2.1	- we hebben deze visie eigenlijk anders aangepakt dan dat we andere structuurvisies hebben aangepakt, dus we zijn eerst naar buiten gegaan Dus dat waren ondernemers , maar echt allemaal mensen dus geen organisaties of collega's dat soort dingen	- Van buiten naar binnen - Ondernemers - Burgers
2.3	- Ja.. .. naar aanleiding van die u 30 interviews ..hebben we een lijst opgesteld met thema's en vraagstukken die naar voren waren gekomen en die hebben we nog eens gepresenteerd op een soort u	- interview - thema's - presentatie

	een soort dag, avond - Dus ja behalve die interviews hadden we die burgerparticipatie en u ja eigenlijk is daar de hele visie op gebouwd, zou ik maar zeggen, op die eerste u.. op die eerste input die gegeven is ja.	- visie op basis van burgerparticipatie
2.4	- Naja waar je tegen aan loopt is dat als je het op deze manier doet, dat je vooral ook intern bij collega's die laat betrokken worden, die zijn het niet gewend - Dat je ziet dat bepaalde partijen die natuur hoog in het vaandel hebben staan zeggen van ik mis toch wel een hoofdstuk natuur en dat wordt nu niet meewogen. - Bestuur op 1 lijn houden	- Late betrokkenheid collega's - Opstand m.b.t. bepaalde thema's - Besturen gemeenten op 1 lijn
2.5	- ja toch gewoon om mensen op de hoogte te houden dat is handigste intern. En op een gegeven moment in die zin wel bij te betrekken, dus ook een dag te organiseren met collega's.	- interne communicatie
2.6	- In verband met de burgerparticipatie hebben we dus ook nog een internetconsultatie gedaan. En ja.. dat ja.. was vrij losjes gedaan die internetconsultatie, daar kregen we ook wat kritiek op	- Betere uitvoering internetconsultatie
2.11	- We hebben hier zelf ook nog wel mensen, milieukundige, die behoorlijk wat kunne dus u.. het is wellicht niet altijd nodig om hun expertise in te.. u huren - Ja klopt, op het moment dat het gaat om een grotere ontwikkeling dan zouden die daar ook een rol in moeten krijgen	- Eigen specialisten - Bij grotere ontwikkeling mogelijk wel
2.14	- de verwachting was een beetje, dat weet ik in ieder geval bestuurlijk dat, u.. dat je behoorlijk wat afwegingsruimte zou krijgen als gemeente. Dus dat je ook plus tegen min weg kan strepen zou ik maar zeggen ...	- vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte
2.15	- Ja we hebben een projectplan, nog niet vastgesteld, is al een paar keer aangehouden.. u... voor de invoering van de omgevingswet en daar zit ook geld bij om dit intern te betrekken. We hebben nu een visie gemaakt voor een deel van onze gemeente. Voor het stedelijk gebied moet eigenlijk ook nog een visie gemaakt worden zit daar in. Bijscholen wellicht van medewerkers.	- projectplan - omgevingsvisie stedelijk gebied - bijscholing

* Het nummer van het fragment bestaat uit twee getallen. Het eerste getal staat voor het interviewnummer en het tweede getal geeft aan welke vraag het betreft. De derde vraag van het eerste interview is dus aangegeven met 1.3.

Nr.*	Fragment	Label
3.1	- Eigenlijk een oproep gedaan aan ondernemers, burgers, verenigingen, maar ook hoogheemraadschap, provincie.	- Ondernemers - Burgers - Verenigingen - Hoogheemraadschap - Provincie
3.2	- Ja, zij hebben meegewerkt aan de vorming van de visie. Als een ambtelijk apparaat. Dus ze hebben gesproken met de Raad en specialisten. Ze hebben voornamelijk in het buitengebied hoge kennis. En je ziet die bijdrage niet specifiek terug, maar het is zeker een goed advies geweest	- Advies omgevingsdienst
3.3	- We hebben avonden georganiseerd, ook in diezelfde fase, om te achterhalen wat mensen hier belangrijk vinden. Wat ze willen behouden of aan moeten pakken - Vervolgens hebben we een enquête	- Meedenk avond - Enquête
3.6	- Dus als de opdracht anders was geweest had ik de fysieke leefomgeving meer willen uitwerken en inderdaad ook toezicht en handhaving willen meenemen en daarover een visie willen schrijven.	- Uitwerken
3.9	- Nou in het beleid is nu ook opgenomen dat het vooraf informeren en meer proactief dus die weg gaat het zeker al op, om het uiteindelijke handhaven te voorkomen.	- Proactief
3.11	- ja proactief dus van beide kanten. We zoeken elkaar vaak op hoor dus die samenwerking verloopt goed. Maar in wezen ben je samen 1 dus mijn wens zou dan zijn proactief adviseren. Ik vind ook de mensen van omgevingsdiensten echt typen van deze tijd. Dus ze voldoen al aan die rolomschrijving.	- Proactief - Omgevingsdienst goed op weg
3.14	- Nee dat hoeft niet hard vastgelegd te worden in de wet. Maar ik vind wel dat die samenwerking hoort bij het behoorlijk bestuur.	- Samenwerking met omgevingsdiensten
3.15	- We moeten als gemeente veranderen in de processen en dat gaan we kalm aan doen, onder andere door een proceswijzer en wat kritischer te kijken naar wet en regelgeving.	- Processen aanpassen

* Het nummer van het fragment bestaat uit twee getallen. Het eerste getal staat voor het interviewnummer en het tweede getal geeft aan welke vraag het betreft. De derde vraag van het eerste interview is dus aangegeven met 1.3.

Nr.*	Fragment	Label
4.1	- We hebben in eerste instantie ons op de ongebruikelijke partners gericht. Dus echt gepoogd om bij de boeren aan tafel te zitten u.. maar ook een	- ongebruikelijke partners - burgers - ondernemers

	lagere schoolklas die hun visie gaf over hoe moet Overijssel eruit zien. Kunstenaars die we gezamenlijk met hele juridische mensen in werkgroepen hebben geplugd zodat je ook daar de interacties tussen krijgen. - En later hebben we ook de gebruikelijk partner, zoals voor ons zijn dat waterschappen, maar vooral gemeenten. En de instanties zoals de RUD's zitten daar ook bij maar de milieuorganisaties, culturele organisaties en andere organisaties hé. Dus die zijn erbij betrokken. U.. We hebben wel geprobeerd om gebruikelijke en ongebruikelijke partners bij elkaar te brengen.	- gebruikelijk partners - waterschappen - milieuorganisaties - culturele organisaties
4.2	- Ja, u nou eigenlijk kan ik je zeggen dat dit niet het geval is geweest. Uhm. Wij hebben natuurlijk hier intern mensen in de vergunningverstrekking die deels in RUD's zitten. Dus daar zijn zij bij betrokken, dus dan gaan wij er een beetje van uit, misschien onterecht hoor, maar dan gingen we ervanuit dat zij de linkjes wel leggen en dat we daar dan feedback op krijgen. - Van bijvoorbeeld de RUD's en als zij bijvoorbeeld niet kwamen dan hebben we daar eigenlijk ook niet meer in geïnvesteerd	- geen toezichthouders gesproken - interne feedback vergunningverlening - Toezichthouders wel uitgenodigd
4.3	Ja precies, en die prijsvraag met die lagere school kinderen die allemaal hun visie hebben gegeven, dat hebben zij ook gepresenteerd op het festival	- prijsvraag basisschool - Festival
4.4	- .. ja het is bestuurlijk ingewikkeld, omdat we gedurende de looptijd van het project.. sinds 2014 u moeilijk om je bestuur mee te nemen omdat je ook andere bestuur is gedurende die tijd. Wat je ook merkt is dat we zo hebben geïnvesteerd in die ongebruikelijke partners dat onze gebruikelijke partners dachten van: wat gebeurt hier?? - Maar uiteindelijk heb je toch ook gewoon een formele kant, namelijk de zienswijze en dat is toch gewoon een consultatie fase. En dat was ook ingewikkeld. Bestuurders waren het vernieuwde net gewend en we doen het leuk luchtig en vrolijk, kijk bijvoorbeeld naar zo'n festival. En uiteindelijk zeg je van. Nu is het een formele procedure - Dus wij kunnen alleen op een hoger abstractie niveau uitleggen waarom wij welke beleidskeuzes maken. Terwijl PS dan toch wel had verwacht dat we toch bij elk individueel geval alles hadden uitgewerkt	- bestuurlijke knelpunten - meer aandacht naar gebruikelijke partner - formele fase blijft van kracht - maatwerk leveren is voor provincie niet mogelijk

4.5	- Ja die zijn anders gegaan gedurende het proces moet je bijschakelen. Dus die reguliere bijeenkomsten benutten elke keer weer. Maar ook PS veel meer meenemen door middel van informatiesessie.	- informatiesessie en reguliere bijeenkomsten benutten gebruikelijke partner
4.6	- Dus het gebruik van de reguliere momenten had ik wel anders gedaan als ik het nog een keer mocht doen.	- communicatie gebruikelijke partner
4.7	- dus die kwalitatieve sturing die hebben we doorgetrokken. En qua keuze. Dat is een fundamentele keuze. Dus als iets niet past in het bestemmingsplan dan moet je altijd die ruimtelijk kwaliteit, sociale kwaliteit of duurzaamheid toevoegen anders kan het simpelweg niet.	- kwalitatieve sturing
4.8	- u hebben daar nog iets extra's aangedaan, namelijk handreikingen die niet perse voorschrijven wat wel en niet mag, maar een adviserend document kunnen zijn	- Handreikingen kwalitatieve sturing
4.9	- .. nou dat je eigenlijk gewoon zegt van met die kwalitatieve sturing heb je die advies rol ook wel voor een deel verankerd - En we weten het wel want we proberen ook zelf.. u vinden dat we het al heel erg in de geest van de omgevingswet gedaan hebben, omdat je niet meer zegt: zo moet het, maar je eigenlijk feitelijk een band breekt en daarbinnen heb je mogelijkheden om t te realiseren.	- Adviserende rol komt terug door de kwalitatieve sturing
4.10	- Naja volgens mij elkaar versterken in die adviserende rol. En wat ons dan helpt dat zij goed weten hoe ze moeten sturen en wat de gedachte erachter is. Dus dat zij niet alleen de letter van de verordening goed kennen. Maar dat ook praktisch.	- Toezichthouder is zich bewust van het gedachtegoed van de provincie van Overijssel
4.14	Wat is mis is dat die MER een beetje wordt aangepakt uh.. en de MER commissie is dan nog steeds verplicht, en dat is gewoon een heel oud bolwerk die alleen kijkt naar risico's voor het milieu en natuur. Wij hebben bijvoorbeeld een brede MER gedaan, we noemde dit zelfs leefomgevingskwaliteit effecten rapportage, ik zou het leuker vinden als de omgevingswet het ook veel breder zou trekken.	- MER afschaffen - Omgevingswet breder maken
4.15	-Nou in principe zijn we daar goed mee bezig. We sorteren maximaal voor op de Omgevingswet. Zeker als je bedenkt dat de wet in 2019 misschien wordt het wel 2020, tijd zat. Sterker nog dan zijn we wel al weer een revisie verder, schat ik in. Het interessante	- intern - vooruit blijven lopen

	daaraan is, is dat je stap voor stap naar het omgevingswet-proof toewerkt. - En u.. bij ons intern zijn ook andere clubs bezig intern om te kijken wat de verandering van de wet betekent voor de organisatie.	
--	--	--

* Het nummer van het fragment bestaat uit twee getallen. Het eerste getal staat voor het interviewnummer en het tweede getal geeft aan welke vraag het betreft. De derde vraag van het eerste interview is dus aangegeven met 1.3.

Bijlage XVII: Tabel: Toepassing nieuwe rol van de toezichthouder

Fase / situatie	Toepassing toezichtstrategieën (n.a.v. bijlage IX)	Kernwaarden toezichthouder (n.a.v. bijlage I)
Fase 1: Voorbereiding	Integraal toezicht: - Controleren met elkaar Onderscheid toezicht: - Actief Vormen: - Vergunningsgericht toezicht (bouw, horeca) - Objectgericht toezicht (milieu) - Gebiedsgericht toezicht (bouw, horeca)	- Anticiperend - Deskundig - Samen
Fase 2: Bezoek / controle	Integraal toezicht: - Voor elkaar signaleren - Voor elkaar controleren Onderscheid toezicht: - Actief Vormen: - Vergunningsgericht toezicht (bouw) - Objectgericht toezicht (milieu)	- Deskundig - Dichtbij - Objectief - Maatschappelijk bewust
Fase 3: Resultaten bezoek rapporteren	Integraal toezicht: - Voor elkaar signaleren	- Anticiperend - Deskundig - Objectief - Maatschappelijk bewust - Samen
Fase 4: Hercontrole (optioneel n.a.v. rapportage)	Integraal toezicht: - Controleren na elkaar - Voor elkaar signaleren - Voor elkaar controleren	- Deskundig - Dichtbij - Objectief - Maatschappelijk bewust - Samen

Onderscheid toezicht:

- Actief

**Fase 5: Einde controle
(laatste rapportage,
mogelijk volgt n.a.v. dit stuk
handhavende maatregel)**

Integraal toezicht:
- Voor elkaar signaleren

- Anticiperend
- Deskundig
- Objectief
- Matschappelijk bewust
- Samen