gemeente SLUIS

Postadres:
Postbus 27
4500 AA Oostburg

Bezoekadres:
Nieuwstraat 22
4501 BD Oostburg

Telefoon 140117
Telefoon +31 (0)117 457 000
Telefax +31 (0)117 452 241

IBAN: NL33INGB0661900169
BIC code: INGBNL2A
BTW-nummer: 811046321B01

www.gemeentesluis.nl
info@gemeentesluis.nl

Aan de gemeenteraad van Sluis

ons kenmerk : ED/2021 21.4198
uw brief d.d. :
uw kenmerk :
behandeld door : P. de Croock
doorkiesnummer: 0117-457275
onderwerp : vaststelling VTH beleid Zeeland 2021
bijlage(n) : vier

Gemeente Sluis
Ingekomen
30 APR. 2021
NR.

Oostburg, 30 APR. 2021

Geachte raad,

Vanwege de kwaliteitseisen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de komende Omgevingswet stelden Zeeuwse overheden een gezamenlijk Vergunningverlening-, Toezicht-, en Handhaving (VTH) Beleid op voor het onderdeel strategie.

In het VTH-beleid Zeeland 2021, onderdeel strategie, benoemen we de uitgangspunten voor preventie, vergunningverlening, gedogen, toezicht en handhaving in Zeeland, en dus ook voor onze gemeente. Het is onderdeel van het uitvoerings- en handhavingsbeleid zoals bedoeld in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht. De reikwijdte van de strategie omvat taken van Provincie en Gemeenten op het gebied van de omgeving: milieu, water, natuur, ruimtelijke ordening en bouwen.

Op 1 december 2020 hebben wij u de conceptnota VTH Beleid Zeeland 2021 ter informatie toegezonden en aangekondigd dat deze van 30 november 2020 tot en met 11 januari 2021 ter inzage ligt.

Tijdens de periode van terinzagelegging zijn twee zienswijzen ingekomen. Op basis van bijgevoegd eindverslag van de inspraakprocedure hebben wij geoordeeld dat de zienswijzen geen aanleiding geven om de nota aan te passen. Wij hebben dan ook besloten om de Nota VTH Beleid Zeeland 2021 vast te stellen. De indieners van de zienswijzen hebben wij inmiddels geïnformeerd over ons besluit. De vaststelling van de nota zal worden gepubliceerd in het Zeeuws Vlaams Advertentieblad van 5 mei 2021 en op onze website.

21.0004328
Inkomende documenten Gemeente Sluis

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN SLUIS,

De secretaris,

S.I. de Kievit-Minnaert

De burgemeester,

mr. M.M.D. Vermue

VTH Beleid Zeeland 2021

Deel C:

Beleidsregels/ Richtlijnen en convenanten

Toelichting

In dit deel C van de nota VTH Beleid Zeeland worden de gezamenlijke beleidsregels, richtlijnen of convenanten opgenomen.

De eerste gezamenlijk richtlijn is Zeeuwse leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen".
Van belang is om de nader toelichting goed te lezen.

Daarnaast kunnen de lokale beleidsregels en of richtlijnen (colour locale) opgenomen worden die betrekking hebben op de nota VTH Beleid Zeeland.

Zeeuwse leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen"

1. toelichting

Wanneer een last onder dwangsom wordt aangewend als handhavingsinstrument teneinde een overtreding te beëindigen, dient over zowel de lengte van de begunstigingstermijn als over de hoogte van de dwangsom een afweging te worden gemaakt. In de Zeeuwse leidraad is hiervoor een tabel gemaakt welke als richtlijn gebruikt kan worden bij deze afweging.

Begunstigingstermijn (5:32a Awb)

1. De last onder dwangsom omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.
2. Bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Hoogte dwangsom (artikel 5:32b Awb)

1. Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.
2. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.
3. De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom

Nadere toelichting tabel

Om zoveel mogelijk consistent en stelselmatig te werken stellen we in de tabel voor veel voorkomende overtredingen op voorhand bedragen en termijnen. De tabel dient nadrukkelijk als richtlijn. In de tabel staan enkele overtredingen vermeld, waarbij spoedeisend optreden met bestuursdwang vaak de aangewezen weg zal zijn. Dit, omdat het voort laten bestaan van de overtreding doorlopende en / of onomkeerbare nadelige effecten voor het milieu met zich meebrengt, waarbij spoedshalve optreden vereist is. De opname van de overtreding in de tabel heeft plaatsgevonden voor als er omstandigheden zijn, waardoor toch niet gekozen wordt of behoeft te worden voor spoedeisend optreden met bestuursdwang. De keuze voor het in te zetten instrument (last onder dwangsom of bestuursdwang) ligt bij het bestuursorgaan. De tabel is enkel van toepassing na de keuze voor het instrument last onder dwangsom.

Voor de termijn geldt in ieder geval dat die redelijk moet zijn. Dat wil zeggen dat redelijkerwijs binnen de gestelde termijn aan de last moet kunnen zijn voldaan. De hoogte van de dwangsom moet hiernaast in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. In de praktijk betekent dit onder meer dat de dwangsom voldoende prikkel moet geven om de last uit te voeren. Zo zal de ernst van de ene overtreding in het concrete geval toch anders kunnen worden gewogen dan een andere overtreding, terwijl die wel onder dezelfde categorie in deze tabel valt. Het kan ook zijn dat voor bijvoorbeeld vermogende bedrijven de uitkomst van de hoogte van de dwangsom anders moet zijn dan voor een kleine zelfstandige in verband met de beoogde werking van de dwangsom (prikkel). De termijnen en bedragen in de richtlijn dienen daarom als gemiddelden te worden beschouwd.

2. Tabel termijnen en bedragen

Overtreding	Begunstigingstermijn	Hoogte dwangsom	Per overtreding per tijdseenheid	maximum
Omgevingsverordening Zeeland				
Overtreding Omgevingsverordening Zeeland	twee weken	€ 250	per week	€ 1.250
Zonder of in afwijking van vergunning/melding				
Inrichting in werking zonder of in afwijking van vergunning	één maand	€ 1.500	per week	€ 7.500
Melden nieuwe inrichting	één maand	€ 1.000	per week	€ 5.000
Veranderen (activiteiten) inrichting	één maand	€ 1.000	per week	€ 5.000
Afvalstoffen milieu inrichting				
Afvalstoffen niet op correcte wijze afvoeren	één maand	€ 2.000	per keer	€ 10.000
Afvalstoffen niet tijdig afvoeren	één maand	€ 1.000	per keer	€ 5.000
Aanwezigheid (zwerf)afval in inrichting en / of afval in de nabije omgeving afkomstig van de inrichting	twee weken	€ 500	per week	€ 2.500
Verbranden (schoon) afval binnen de inrichting	per direct	€ 750	per keer	€ 3.750
Verbranden (vuil) afval binnen de inrichting	per direct	€ 1.250	per keer	€ 6.250
Bodem				
Ontbreken onderzoek naar de bodemkwaliteit oprichten inrichting	drie maanden	€ 2.000	per maand	€ 10.000
Ontbreken onderzoek naar de bodemkwaliteit beëindiging inrichting	drie maanden	€ 2.000	per maand	€ 10.000
Stoffen in bodem brengen vervuilend, spoed vereist	één week	€ 2.500	per keer	€ 12.500
Stoffen in bodem brengen niet of nauwelijks vervuilend, niet spoedeisend	één maand	€ 1.500	per keer	€ 7.500
Lekbak niet tegen inregenen beschermd	één maand	€ 500	per week	€ 2.500

Lekbak ledigen en schoonmaken en regelmatig controleren	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Lekbak heeft onvoldoende opvangcapaciteit	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Lekbak of vloer niet bestand tegen chemische inwerking van stof	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Afscheider				
Olieafscheider niet aanwezig of niet aanwezig conform geldende NEN-norm	drie maanden	€ 2.000	per maand	€ 10.000
Oliefafscheider niet gebruikt conform geldende NEN-norm	twee maanden	€ 1.250	per week	€ 6.250
Vetafscheider niet aanwezig of niet aanwezig conform geldende NEN-norm	drie maanden	€ 2.000	per maand	€ 10.000
Vetafscheider niet gebruikt conform geldende NEN-norm	twee maanden	€ 1.000	per week	€ 5.000
Tanks				
Geen financiële zekerheid voor ondergrondse tank	één maand	€ 2.000	per week	€ 10.000
Tank niet geïnstalleerd conform de geldende BRL	twee maanden	€ 1.000	per maand	€ 5.000
Tank niet boven lekbak	twee maanden	€ 1.000	per maand	€ 5.000
Tank niet beschermd tegen mechanische beschadiging	twee maanden	€ 1.000	per week	€ 5.000
Lekdetectiepotsysteem bevat geen vloeistof meer	één maand	€ 1.500	per week	€ 7.500
Geen jaarlijkse controle lekdetectie	één maand	€ 750	per week	€ 3.750
Geen jaarlijkse controle op aanwezigheid bij water bij stalen tank	twee maanden	€ 750	per week	€ 3.750
Roestvorming bovengrondse dubbelwandige dieseltank	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Ontbreken brandblusser bij dieselolietank	twee weken	€ 500	per week	€ 2.500
Inpandige opslag bovengrondse tank bord roken en vuur verboden ontbreekt	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
beluchting en ontluchting tank niet met een rechtstreekse verbinding of verbindingsleiding met de buitenlucht	twee maanden	€ 1.000	per week	€ 5.000
Niet jaarlijks leegmaken opslagtank voor afgewerkte olie	twee maanden	€ 1.000	per week	€ 5.000
keuring tank niet (op tijd) uitgevoerd	twee maanden	€ 1.000	per week	€ 5.000

Mobiele tank				
Brandblusser ontbreekt bij mobiele tank	twee weken	€ 500	per week	€ 2.500
Installatieboek mobiele tank ontbreekt	één maand	€ 250	per week	€ 1.250
Geen 2,5 jaarlijkse visuele controle	één maand	€ 1.000	per week	€ 5.000
Geen visuele inspectie bij verplaatsing mobiele dieselolietank	één maand	€ 750	per week	€ 3.750
Vloeistofdichte vloer				
Geen vloeistofdichte vloer, wel vereist	drie maanden	€ 2.500	per maand	€ 12.500
Vloer niet gekeurd als vloeistofdicht / vloer niet gekeurd door erkende instelling als vloeistofdicht	twee maanden	€ 1.500	per maand	€ 7.500
Geen 6-jaarlijkse keuring vloeistofdichte vloer wasplaats of tankplaats	twee maanden	€ 1.250	per week	€ 6.250
Geen jaarlijkse controle vloeistofdichte vloer wasplaats of tankplaats	twee maanden	€ 1.000	per week	€ 5.000
Vloeistofkerende vloer				
Geen bedrijfsinterne procedures inzake de vloeistofkerende vloer	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Morsingen en lekkages niet opgeruimd	één maand	€ 250	per week	€ 1.250
Ontbreken absorptiemateriaal i.h.k.v. werkinstructies	één maand	€ 250	per week	€ 1.250
Ontbreken registratie visuele controle	één maand	€ 250	per week	€ 1.250
Afleveren brandstof				
Vastzetten vulpistolen	één week	€ 500	per week	€ 2.500
Noodknop ontbreekt	één week	€ 1.000	per maand	€ 5.000
Noodplan ontbreekt	één maand	€ 1.000	per week	€ 2.500
Geen brandblustoestel aanwezig/ niet voldoende brandblustoestellen aanwezig	twee weken	€ 1.000	per week	€ 5.000
Brandblustoestel niet tijdig gekeurd	twee weken	€ 750	per week	€ 3.750
Pictogram of gevarensymbool ontbreekt	twee weken	€ 250	per week	€ 1.250
Temperatuurgevoelig element niet gecontroleerd	twee maanden	€ 500	per week	€ 2.500

Opslag gasflessen				
Niet goedgekeurde gasfles of gasfles niet voorzien van geldige keuringsdatum	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Opslagvoorziening gasflessen niet voorzien van waarschuwingsborden	twee weken	€ 250	per week	€ 1.250
Het ontbreken van veiligheidsinformatiebladen	één maand	€ 250	per week	€ 1.250
Opslagvoorziening niet voorzien van 'roken en open vuur verboden'	twee weken	€ 250	per week	€ 1.250
Brandblusser ontbreekt	twee weken	€ 750	per week	€ 3.750
Gasflessen niet vastgezet	twee weken	€ 500	per week	€ 2.500
Opslag gasflessen niet WBDBO	twee maanden	€ 1.500	per maand	€ 7.500
Opslag gevaarlijke stoffen				
Opslag gevaarlijke stoffen niet voorzien van waarschuwingsborden	twee weken	€ 250	per week	€ 1.250
Opslagvoorziening niet voorzien van 'roken en open vuur verboden'	twee weken	€ 250	per week	€ 1.250
Brandveiligheidskast voldoet niet aan geldende NEN-normen	twee maanden	€ 1.000	per week	€ 5.000
Aftap- en overtapwerkzaamheden in opslagvoorziening	één maand	€ 750	per week	€ 3.750
Opslagvoorziening niet WBDBO	twee maanden	€ 1.500	per maand	€ 7.500
Vloeibare gevaarlijke/bodembedreigende stoffen niet op of boven bodembeschermende voorziening opgeslagen	één maand	€ 750	per week	€ 3.750
(Gebruikte) accu's niet op of boven bodembeschermende voorzien opgeslagen	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Propaantank				
Propaantank inclusief gasleidingen niet gekeurd / niet goed gekeurd	twee maanden	€ 1.000	per maand	€ 5.000
Geen aanrijdbeveiliging propaantank	één maand	€ 1.000	per week	€ 5.000
Gasleidingen zodanig aangelegd dat deze onderhevig zijn aan temperatuurverschillen	twee maanden	€ 1.500	per maand	€ 7.500
Ontbreken brandblusser bij propaantank	twee weken	€ 750	per ontbrekende	€ 3.750

			brandblusser per keer	
Geen doelmatige constructie propaantank	twee maanden	€ 1.500	per maand	€ 7.500
Ontbreken installatieboek propaantank	één maand	€ 1.000	per week	€ 5.000
Propaantank niet beschermend tegen vallende voorwerpen	één maand	€ 750	per week	€ 3.750
Propaantank beperkt toegankelijk	twee maanden	€ 1.500	per maand	€ 7.500
Energie				
Niet nemen erkende maatregelen	twee maanden	€ 2.000	per maand	€ 10.000
Niet voldoen aan informatieplicht	1 maand	€1.000	per week	€ 5.000
Opslaan van agrarische bedrijfsstoffen				
Opslag agrarische bedrijfsstoffen binnen 5 meter van insteek van oppervlaktewaterlichaam	één maand	€ 1.000	per week	€ 5.000
Opslag agrarische bedrijfsstoffen niet zodanig dat contact met hemelwater wordt voorkomen	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Niet opvangen vloeistoffen afkomstig van opslag van agrarische bedrijfsstoffen	twee maanden	€ 1.000	per week	€ 5.000
Agrarische bedrijfsstoffen opgeslagen op onverhard oppervlak zonder absorberende laag	twee maanden	€ 1.500	per week	€ 7.500
Opslag agrarische bedrijfsstoffen langer dan half jaar niet opgeslagen boven ten minste vloeistofkerende voorziening	twee maanden	€ 1.500	per week	€ 7.500
Mestbassin (paragraaf Opslaan van drijfmest en digestaat)				
Afrastering mestbassin voldoet niet	drie maanden	€ 1.000	per maand	€ 5.000
Geen rapport van goedkeuring van het mestbassin aanwezig	twee maanden	€ 750	per week	€ 3.750
Vul- en zuigpunt mestbassin niet boven lekbak	één maand	€ 1.000	per week	€ 5.000
Lucht				

Geen controle koelinstallatie o.g.v. f-gassen verordening	één maand	€ 1.000	per week	€ 5.000
Geen controle koelinstallatie o.g.v. Verordening ozonlaag afbrekende stoffen	één maand	€ 1.000	per week	€ 5.000
Ontbreken logboek koelinstallatie f-gassen verordening	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Ontbreken logboek koelinstallatie verordening ozonlaag afbrekende stoffen	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Niet-gasgestookte stookinstallatie niet gekeurd	twee maanden	€ 750	per week	€ 3.750
Gasgestookte stookinstallatie niet gekeurd	twee maanden	€ 750	per week	€ 3.750
VOS-registratie ontbreekt	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Ontbreken houtmotafzuiging	twee maanden	€ 1.000	per maand	€ 5.000
Overschrijding emissie-eisen	één maand	€ 3.000	per week	€ 15.000
Onderzoek emmissiebeperkingen niet uitgevoerd	één maand	€ 1.750	per week	€ 8.750
Voorschriften geurhinder niet naleven / geuroverlast veroorzaken; uitmonding / ontgeuringsinstallatie	drie maanden	€ 2000	per week	€ 10.000
Overige geurhinder afkomstig van een inrichting	één maand	€ 1.500	per week	€ 7.500
Stofoverlast veroorzaken (o.a. door ontbreken stoffilter)	twee maanden	€ 500	per week	€ 2.500
Ontbreken filter installatie	twee maanden	€ 1.750	per week	€ 8.750
Ontbreken dampretour stage II	twee maanden	€ 1.500	per week	€ 7.500
Geluid				
Overschrijding geluidsnormen (incidenteel, eenvoudig te voorkomen)	één week	€ 1.000	per overtreding	€ 5.000
Overschrijding geluidsnormen (structureel, eenvoudig te voorkomen)	één week	€ 1.500	per overtreding	€ 7.500
Overschrijding geluidsnormen, nadere voorzieningen vereist ter voorkoming overlast	twee maanden	€ 2.000	per maand	€ 10.000
Niet voldoen aan voorschriften met betrekking tot trilling	twee maanden	€ 1.500	per week	€ 7.500
Geluidsoverlast, door inrichting in werking buiten vergunde uren	één dag	€ 1.000	per dag	€ 5.000
Overtreding maatwerkvoorschrift m.b.t. geluid	situationeel	€ 1.000	situationeel	€ 5.000

Ruimtelijke inrichting en bouw				
Illegale steiger aangebracht	één maand	€ 500	per week	€ 2.500
Illegale bouw: Bedrijfsgebouwen < € 100.000	één maand	€ 2.000	per maand	€ 10.000
Illegale bouw: Bedrijfsgebouwen € 100.000 - 1.000.000	twee maanden	€ 5.000	per maand	€ 25.000
Illegale bouw: Bedrijfsgebouwen > € 1000.000	drie maanden	€ 10.000	per maand	€ 50.000
Illegale bouw: Woningen < € 100.000	één maand	€ 1.500	per maand	€ 7.500
Illegale bouw: Woningen € 100.000 - 1.000.000	twee maanden	€ 3.000	per maand	€ 15.000
Illegale bouw: Woningen > € 1.000.000	drie maanden	€ 6.000	per maand	€ 30.000
Illegale bouw: bouwwerk of gebouw van proportionele omvang zoals bijvoorbeeld bijbehorende bouwwerk	één maand	€ 1.250	per maand	€ 6.250
Reclamebord (in het geval van groot oppervlakte of erg in het oog springend wordt het bedrag verdubbeld)	één week	€ 500	per week	€ 2.500
Illegale bouw: dakkapel, schutting, overig	één maand	€ 750	per week	€ 3.750
Bouwwerk voldoet niet aan Bouwbesluit; kleine eenmalig ongedaan te maken overtreding	twee weken	€ 1.000	per maand	€ 5.000
Bouwwerk voldoet niet aan Bouwbesluit; grotere eenmalig ongedaan te maken overtreding	één maand	€ 2.000	per maand	€ 10.000
Bouwwerk voldoet niet aan Bouwbesluit; zeer grote eenmalig ongedaan te maken overtreding	één maand	€ 5.000	per maand	€ 25.000
Illegaal terras of terras buiten terrasgrenzen	enkele dagen	€ 200	per dag	€ 1.000
Illegale standplaats	enkele dagen	€ 500	per dag	€ 2.500
Illegale uitstalling bij winkel	enkele dagen	€ 200	per dag	€ 1.000
Niet voldoen aan voorschriften voor het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden	Direct tot enkele dagen	€ 2.000	per dag of per halve dag	€ 10.000
Illegaal gebruik				

Illegale bewoning (bij)gebouwen	2 maanden	€ 25.000	ineens	
Overig Illegaal gebruik	2 maanden	€ 25.000	ineens	
Permanente bewoning recreatiewoningen	2 maanden	€ 25.000	ineens	
Groene wetgeving				
Na illegaal kappen niet voldoen aan herplantplicht (tot 5 bomen)	1 week	€750	per week	€ 3.750
Na illegaal kappen niet voldoen aan herplantplicht (5 of meer bomen)	één week	€1.500	per week	€ 7.500
Medewerking toezichthouder				
Geen medewerking verlenen aan toezichthouder (5:20 Awb)	Situationeel	€2.500	per week	€ 12.500
Brandveiligheid				
Handelen **zonder gebruiksmelding** voor brandveilig gebruik of in afwijking van opgelegde nadere voorwaarden	één maand	€ 10.000	per week	€ 50.000
Handelen **zonder vergunning** voor brandveilig gebruik of in afwijking van voorschriften van vergunning	één maand	€ 15.000	per week	€ 75.000
Een vluchtroute is niet aanwezig of voldoet niet	één maand	€ 10.000	per week	€ 50.000
Een vluchtroute aanduiding is niet aanwezig of voldoet niet	één week	€ 250	per dag	€ 1.250
Een deur in een vluchtroute voldoet niet	één week	€ 500	per dag	€ 2.500
Een (gecombineerde) brandmeldinstallatie en ontruimingsalarminstallatie ontbreekt of werkt niet	één maand	€ 15.000	per week	€ 75.000
Een (gecombineerde) brandmeldinstallatie en ontruimingsalarminstallatie is niet gecertificeerd	één maand	€ 5.000	per week	€ 25.000
Een (gecombineerde) brandmeldinstallatie en ontruimingsalarminstallatie wordt niet goed onderhouden, beheerd, en gecontroleerd	één week	€ 2.500	per week	€ 12.500
Een rookmelder ontbreekt of voldoet niet	één week	€ 250	per dag	€ 1.250
Een ontruimingsplan voor een ontruimingsinstallatie ontbreekt of voldoet niet	één maand	€ 2.500	per week	€ 12.500

Een gecombineerde brandmeldinstallatie en ontruimingsalarminstallatie geeft steeds onterechte doormeldingen aan hulpdiensten en het RAC	één maand	€ 2.500	per overtreding	€ 12.500
Een blustoestel ontbreekt of werkt niet of is niet juist aangeduid	één week	€ 250	per dag	€ 1.250
Een blustoestel wordt niet goed onderhouden beheerd of gecontroleerd	één week	€ 250	per dag	€ 1.250
Een bluswatervoorziening ontbreekt of werkt niet	één maand	€ 10.000	per week	€ 50.000
De verbindingsweg/toegangsweg tot de ingang van een bouwwerk is niet of niet voldoende bereikbaar voor hulpdiensten	twee maanden	€ 10.000	per maand	€ 50.000
Een brandslanghaspel ontbreekt of werkt niet	één week	€ 250	per dag	€ 1.250
Een droge blusleiding ontbreekt of werkt niet	één maand	€ 10.000	per week	€ 50.000
Restrisico Het op enige manier **doen of nalaten** van handelingen waardoor brandgevaar wordt veroorzaakt of bij brand een **gevaarlijke situatie wordt veroorzaakt**	Situationeel	Afhankelijk van omvang overtreding richtbedrag tussen de € 250,-- en 1.000,--	Situationeel	5 x hoogte dwangsom
Plaatselijke regelgeving (APV etc).				
zich herhalende overtredingen van beperkte omvang, zoals winkeluitstallingen in strijd met de Algemene Plaatselijke Verordening.	één week	€ 500	Per dag	€ 2.500
zich herhalende overtredingen van aanzienlijke omvang, zoals veroorzaken overlast door geluid / stank / stof voorschriften evenementenvergunning niet naleven / overtreding winkeltijdenwet	één week	€ 2.000	Per dag	€ 10.000

VTH - Beleid Zeeland 2021

Deel D: Bijlagen

Toelichting

Onderdeel van de bijlagen zijn de landelijke beleidsnotities. Deze nota's worden onderschreven en zijn de basis voor deze nota.

Het gaat om de volgende landelijke beleidsnota's:

-De Landelijke Handhavingsstrategie (landelijk vastgesteld)

-De Landelijke vergunningenstrategie (concept). Is niet vastgesteld. Geadviseerd is om volgens dit model te werken. Dat hebben we in de nota overgenomen.

-Gedogen in Nederland.

Deze nota's zijn niet fysiek in het bijlagen boek opgenomen. Wij verwijzen u naar de internetsite van de overheid of info Mill.

De bijlagen die wel opgenomen zijn, dienen als achtergrond informatie en kunnen gebruikt worden voor verdere uitwerking van de nota VTH Beleid Zeeland.

Inhoudsopgave

Bijlage 1 Achtergronddocument Casemanagement	p. 3
Bijlage 2 Wet Bibob	p. 8
Bijlage 3 Actualiseren van vergunningen	p. 9
Bijlage 4 Vormen van toezicht dwarsverband met begrippenlijst	p. 11
Bijlage 5 Werkwijze bij een standaard controle	p. 15
Bijlage 6 Nadere uitwerking gedogen	p. 17

Bijlage 1 Achtergronddocument Casemanagement

Versie: d.d. 10-5-2019

Dit achtergronddocument is een aanvullend document bij de VTH strategie van Zeeland. Het is daarom goed eerst te kijken wat daarin in het algemene deel opgenomen is over integraal werken.

Wij hanteren als bestuurlijk uitgangspunt (naast andere uitgangspunten)

Integraal werken
Wij werken als 1- loket en zorgen voor een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Bij integraal werken wij aan de doelen:

- *(Integraal) Beschermen en benutten fysieke leefomgeving;*
- *Verbeteren van de (integrale) dienstverlening;*
- *Korte doorlooptijden van besluitvormingsprocessen;*
- *Goede en tijdige participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming;*
- *Transparantie en inzicht in procedures en processen;*
- *Integrale en samenhangende besluiten.*

Het vereiste van integrale benadering van het VTH werk blijkt ook uit de doelstellingen van de Wabo (en later de Omgevingswet) en is herkenbaar in allerlei wettelijke voorschriften zoals de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging.

Het uitgangspunt voor integraal werken en de 1-loket gedachte vraagt om goed "Casemanagement". Wij passen dit toe bij zowel vergunningverlening als ook bij toezicht en handhaving. Daarmee voorkomen wij dat we op 1 onderdeel correct handelen maar vanwege strijdigheid of samenloop met andere regelgeving geen integraal besluit hebben genomen.

Op basis van dit algemene uitgangspunt is in elke deelstrategie (preventie-, vergunningen-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie) een korte uitwerking over integraal werken of casemanagement opgenomen.

Inleiding

De gemeenten en de provincie Zeeland werken samen met het waterschap Scheldestromen, RWS, GGD, de Regionale uitvoeringsdienst Zeeland en de DCMR aan professionalisering van de VTH-taken in de Wabo. Deze instanties voeren veel verschillende VTH taken die vaak onderlinge afstemming en coördinatie behoeven om als overheid naar de burgers of bedrijven te opereren. Zij willen naast het integraal werken conform de Wabo tijdig voorbereid zijn op de komst van de Omgevingswet. Door de inwerkingtreding van de Wabo (2010) en de Omgevingswet (medio 2021) is het werken als 1- loket en een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen een wettelijk vereiste. Dit blijkt ook uit de doelstellingen van deze wetten en is herkenbaar in allerlei wettelijke voorschriften zoals de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging. Het uitgangspunt voor integraal werken en de 1-loket gedachte vraagt om goed "Casemanagement".

Casemanagement is een generieke deskundigheid die een brede expertise vraagt van de persoon die deze taak invulling geeft. Voor de integrale benadering van "klantvragen" is de vaardigheid van casemanagement in de kwaliteitscriteria opgenomen. In het overzicht van alle kwaliteitscriteria voor functies is casemanagement als eerste deskundigheidsgebied genoemd.

Goed casemanagement is allereerst in het belang van de klant, maar daarnaast is het ook van groot belang voor de verdere uitvoering van taken, vaak door verschillende organisaties. Het draagt bij aan het verkorten en transparant maken van procedures, voorkomt mogelijk bezwaar en beroep en verhoogt daarmee de kwaliteit en het dienstverleningsniveau.

Ondanks dat de deskundigheid casemanagement in de kwaliteitscriteria alleen wordt beschreven voor de Wabo-gerelateerde VTH taken, is het principe breed inzetbaar. Casemanagement kan ook toe worden gepast buiten de reikwijdte van de VTH-taken Wabo. Hierbij valt te denken aan vergunningen op gebied van de fysieke leefomgeving die hun oorsprong vinden buiten de Wabo, zoals de Wet natuurbescherming, de Ontgrondingenwet, de Waterwet en bijvoorbeeld de Apv. Later zal het minimaal de reikwijdte van de Omgevingswet beslaan.

Omdat de verschillende bevoegde gezagen, de Regionale uitvoeringdienst Zeeland, de DCMR, de gemeenschappelijke regelingen (VR en GGD) VTH taken uitvoeren of daarin een specialistische of (wettelijke) adviesrol hebben, is het van belang dat deze partijen een eenduidig beeld hebben bij casemanagement. Deze rapportage beschrijft de generieke deskundigheid casemanagement en vormt de basis voor een uniforme werkwijze voor betrokken partijen op het gebied van casemanagement.

In dit achtergronddocument wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Wat wordt verstaan onder casemanagement?
- Casemanagement, de reikwijdte en de Wabo (en vooruitblik Omgevingswet)
- Casemanagement en vergunningverlening
- Casemanagement Toezicht en handhaving (incl. gedoogsituatie)

- Bijlagen

Wat wordt verstaan onder casemanagement?

Casemanagement volgens de Wabo kwaliteitscriteria

Voor deze rapportage is aansluiting gezocht bij de Wabo kwaliteitscriteria 2.1. Daarin wordt de generieke deskundigheid en bijbehorende taken beschreven.

Casemanagement:
*Een medewerker op Hbo-niveau beoordeelt bij de intake per geval of er sprake is van een **complexe** of **eenvoudige** situatie.*

1. *Uitvoeren toets op volledigheid documenten, indieningsvereisten en dwarsverbanden (Wabo breedte en aangehaakte toestemmingen)*
2. *Organiseren / begeleiden van overleg met de aanvrager (vooroverleg)*
3. *Bewaken proces, integraliteit en daarnaast voortgang van de aanvraag.*
4. *Inschakelen van vakdisciplines en wanneer nodig externe partijen (coördineren inhoudelijke volledigheid).*
5. *Het uitzetten van adviesaanvragen aan de wettelijke adviseurs.*
6. *Besluit (laten) samenstellen en coördineren.*
7. *Toevoegen toezicht en handhaving*

In dit verband is relevant kennis te nemen van hetgeen de staatssecretaris indertijd weergaf over casemanagement (de "loketregisseur") in de stukken n.a.v. rapportage van de cie Wolfsen m.b.t. de eerste evaluatie van de omgevingsdiensten, d.d. 19 december 2014.

De set Kwaliteitscriteria 2.1 regelt de inrichting van het zogenaamde casemanagement (ook wel: loketregie) bij het bevoegd gezag. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie Leegte22 van 12 april 2012. In deze motie werd verzocht om aan te geven hoe een loketregisseur – aanspreekpunt voor ondernemers – vorm gegeven kan worden. De case manager of loketregisseur is degene die bedrijven helpt om hun aanvraag om een omgevingsvergunning in goede banen te leiden. Hij organiseert of begeleidt zelf het vooroverleg met de aanvrager, toetst de volledigheid van de aanvraag en bewaakt de voortgang. Afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag schakelt de casemanager de benodigde vakdisciplines in, intern en extern (zoals de omgevingsdienst of gespecialiseerde private bedrijven), regelt het uitzetten van de adviesaanvragen aan de wettelijke adviseurs (zoals het waterschap of de veiligheidsregio) en coördineert de samenstelling van het besluit op de aanvraag. Casemanagement is primair een functie van het bevoegd gezag; alleen als de voorbereiding van de omgevingsvergunningverlening integraal (dus inclusief bouw, ruimte en inrit-, reclame- en kapvergunningen) zou zijn neergelegd bij de omgevingsdienst kan de functie worden ingericht bij de omgevingsdienst.

Bron: 33 872 Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)
Nr. 7 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 19 december 2014

De kwaliteitscriteria geven een beeld van casemanagement als eerste stap in de uitvoering van VTH taken. In de afgelopen jaren hebben organisaties al veel gewerkt met het principe van casemanagement. Hierdoor is er ervaring opgedaan en is gebleken dat het principe breder inzetbaar is. Daarnaast is de behoefte om verder te professionaliseren en de dienstverlening te verbeteren toegenomen. Dit zien we ook terug in voorbereidingen op de komst van Omgevingswet en de integrale doelstellingen daarvan. Wanneer de taakinvulling van casemanagement wordt beschreven is het wenselijk hierin aansluiting te zoeken bij de reeds opgedane ervaringen en de doelstellingen van de Omgevingswet.

Casemanagement, de reikwijdte :"Wabo en meer".

Het achtergronddocument is een aanvullend document bij de VTH strategie van Zeeland. De daarin opgenomen reikwijdte is daarom ook als reikwijdte voor dit achtergronddocument gekozen.

Reikwijdte VTH strategie Zeeland (en daarmee ook de reikwijdte van casemanagement)

Deze VTH strategie heeft betrekking op de uitvoering en handhaving van de basistaken van de omgevingsdiensten, de zogenaamde Plustaken, de Wabo taken die de gemeenten zelf nog

uitvoeren en enkele autonomie taken. Dat zijn:
De wetten en daaruit voorvloeiende nader opgestelde regels waarvoor in de wet als het bevoegd gezag is aangewezen één van de onderstaande :
-de commissaris van de Koning
-het college van gedeputeerde staten
-de burgemeester
-het college van burgemeester en wethouders

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet ruimtelijke ordening
- Woningwet
- Wet erfgoed (Monumentenwet)
- Huisvestingswet
- Wet milieubeheer
- Wet geluidhinder
- Wet bodembescherming
- Wet Natuurbescherming (Wnb);

- Waterwet
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Wet op de Kansspelen
- Drank- en horecawet
- Algemene plaatselijke verordening
- Wet veiligheidsregio's
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)
- Wet basisregistratie ondergrond
- Wet hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz);
- Wet luchtvaart (Wlv);
- Ontgrondingenwet (Ow);
- Luchtvaartverordening;
- Omgevingsverordening (vervangt: oude verordeningen Ruimte, ontgrondingen, water-,distel-,landschaps-,natuurbescherming-, varen en wegen)

En op deze wetten gebaseerde besluiten (AMvB's) en Ministeriele regelingen.

In schema de reikwijdte van casemanagement op basis van de Wabo (rood), vanuit het wettelijk 1-loket principe inclusief de aanvullende wet- en regelgeving:

Natuurwetgeving/ "aangehaakte toestemming"	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Waterwet "aangehaakte toestemming"	**Overige toestemmingen** Vallen binnen autonomie bevoegd gezag
Wet natuurbescherming (1-1-2017) Omgevingsverordening provincie Zeeland	Wabo en daar onder vallende wetten: (niet uitputtende opsomming) - Wet milieubeheer - Wet bodembescherming - Woningwet - Wet RO - Monumentenwet/Erfgoedwet - ..... - Inclusief alle AMvB's en ministeriele regelingen	Waterwet Incl. besluit(en) en regeling Incl. de Keur	APV Omgevingsverordening ....

Opmerking: In de Omgevingswet is sprake van een verbreding van de reikwijdte. Dan is de scoop van de gehele fysieke leefomgeving bepalend.

Casemanagement in relatie tot de Omgevingswet

Naar verwachting treedt op 1 januari 2021 de Omgevingswet in werking. Met de Omgevingswet wordt het stelsel van ruimtelijke regels volledig herzien en worden wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water gebundeld en vereenvoudigd. Daarmee regelt de Omgevingswet het beheer en de ontwikkeling van de gehele fysieke leefomgeving. De verbeterdoelen van de nieuwe wet zijn als volgt omschreven:

- (Integraal) Beschermen en benutten fysieke leefomgeving;
- Verbeteren van de (integrale) dienstverlening;

- Kortere doorlooptijden van besluitvormingsprocessen;
- Meer participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming;
- Meer transparantie en inzicht in procedures en processen
- Meer integrale en samenhangende besluiten.

Om aan te sluiten bij de doelen van de Omgevingswet zal ook het casemanagement hierop afgestemd moeten worden.

Integraal werken is één van de vereisten van de Wabo en later de Omgevingswet. Om een (aan)vraag met betrekking tot de fysieke leefomgeving integraal te kunnen behandelen, moet deze worden bezien vanuit alle relevante beleidsvelden uit de fysieke leefomgeving. Hiervoor moet de casemanager omgevingsbewust zijn. Daarnaast heeft een klant behoefte heeft aan één aanspreekpunt. De casemanager speelt hierin een belangrijke rol. De casemanager is hét aanspreekpunt voor de aanvrager of melder en laat een proactieve meedenkhouding zien. De casemanager is verantwoordelijk voor integrale afhandeling van een aanvraag of melding en bewaakt de procesgang en de kwaliteit van het te leveren product, of de te leveren dienst.

Samengevat vraagt de Wabo nu al en straks de Omgevingswet onderstaande uitganspunten te verwerken in taakinvulling van casemanagement;

- Casemanagement begint aan de voorkant van het VTH proces (bijvoorbeeld al bij het vooroverleg);
- Integrale behandeling van aanvragen over fysieke leefomgeving;
- Intensiever contact door casemanagers met initiatiefnemer, aanvrager en omwonenden/bedrijven;
- Aanvrager ervaren één toegankelijk en goed vindbaar loket;
- De initiatiefnemer en zijn (aan)vraag staan centraal;
- Heb oog voor alle omgevingsfactoren;
- Overheid neemt meer de rol aan van partner en adviseur;
- Zorg voor meer samenhang tussen beleid, besluitvorming en regelgeving;
- Verschuiving van reguleren en toetsen naar meedenken en samen invullen en beschermen van de fysieke leefomgeving.
- In toezicht en handhavingszake en de organisatie daarvan is een integrale benadering ook de eerste stap in het proces (bijvoorbeeld afstemming van jaarprogramma's, projecten en meervoudige handhavingszaken waarin meerdere afdelingen en/of instantie de sanctiestrategie toepassen)

Hoe invulling wordt gegeven aan deze uitgangspunten is sterk afhankelijk van de houding, brede ervaring en het gedrag van de casemanager. Om aansluiting te vinden bij de uitgangspunten is het nodig om de taakbeschrijving het casemanagement aan te vullen met een aantal uitgangspunten / spelregels.

Bijlage 2 Wet Bibob

Integriteitstoets (Wet Bibob)
Om te voorkomen dat criminelen gebruikmaken van de faciliteiten die de overheid biedt, danwel met middelen die verkregen zijn uit misdrijven vergunde activiteiten uitoefenen, wordt door ons de integriteit van aanvragers van een vergunning getoetst. Daarbij maken we gebruik van de Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Om de mate van risico te bepalen kan het bevoegd gezag eigen onderzoek verrichten en kan het advies aanvragen bij het landelijk Bureau Bibob. Afhankelijk van de uitkomst kan het bevoegde gezag een aanvraag weigeren of een verleende vergunning intrekken. Een derde mogelijkheid is de gevraagde vergunning te verlenen onder aanvullende voorschriften. Dat doen wij pas na een zorgvuldige en waar nodig gezamenlijke afweging. Indien een Bibob onderzoek wordt ingesteld is de vergunning aanvrager/houder verplicht een Bibob vragenformulier in te vullen. Het Bibob-vragenformulier en alle andere gegevens die het bevoegd gezag van de betrokkene(n) nodig heeft om het eigen onderzoek te kunnen verrichten, maken onderdeel uit van de aanvraag en zijn daarmee gegevens en bescheiden als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Het niet aanleveren van de gegevens, kan leiden tot het buiten behandeling laten van de aanvraag.

Ondermijning
Wij spreken van ondermijning als er aantasting plaatsvindt van institutionele gezagsstructuren die de werking van het samenlevingssysteem borgen en sturen met ondermijning als gevolg. Zelden is ondermijning doelbewust gekozen. Vaak is het een resultaat van handelen dat gericht is op iets anders, zoals het verdienen van geld met criminele activiteiten, of het uitoefenen van macht op een bepaalde groep mensen met ondermijning als bijkomend effect. Een samenleving die weerbaar is, is beter bestand tegen ondermijnende activiteiten. Toezicht en handhaving kan daarbij een bijdrage leveren door het houden van toezicht in branches die voor ondermijning vatbaar zijn. Wij zetten de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie in om actief ondermijnende activiteiten te beëindigen. Activiteiten die vallen onder de term ondermijnen worden niet gedoogd en komen ook niet in aanmerking voor een gedoogconstructie. Wij zorgen voor een goede afstemming van de prioriteiten en samenwerking daarin met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners, zodat gestuurd wordt op samenwerking en prioriteiten.

Bijlage 3 Actualiseren van vergunningen

Versie: d.d. 10-5-2019

Dit achtergronddocument is een aanvullend document bij de VTH strategie van Zeeland. Het is daarom goed eerst te kijken wat daarin opgenomen is over het doel "actuele vergunningen".

Wij werken met actuele vergunningen
Een actueel vergunningenbestand draagt bij aan verlaging van de milieudruk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele ***omgevingsvergunning voor milieu*** *met daarin verwerkt de laatste stand der techniek en kennis is beter toetsbaar en handhaafbaar.* ***Voor omgevingsgunningen milieu geldt op grond van de Wabo een actualiseringsplicht. Dit geldt niet voor andere typen vergunningen.*** *Op vergunningen van IPPC-installaties is een extra actualisatieplicht van toepassing op basis van de Europese Richtlijn Industriële Emissies.*

Voor het actueel houden van het omgevingsvergunningenbestand voor milieu is het beleid als volgt. Jaarlijks wordt in het VTH-programma ingegaan op de actualisering van met name omgevingsvergunningen milieu, met daarin een overzicht van volgorde en prioritering van de actualisaties en de benodigde capaciteit die voor de actualisatie vereist is.

Het vergunningenbestand wordt in de actualisatietoets beoordeeld op:
- *Is er sprake van nieuwe wet- en regelgeving waardoor vergunningen binnen een in die wet gestelde termijn aanpassing behoeven?*
- *Zijn de voorschriften (nog steeds) goed handhaafbaar?*
- *Milieuvergunningendossiers van tien jaar oud (voor BRZO is dit 5 jaar) worden getoetst op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid.*

De uitkomsten van de actualisatietoets komen terecht in het meerjarenplan vergunningverlening.

Gewijzigde bedrijfsvoering wordt niet meegenomen in deze actualisatie, omdat dan het initiatief bij het bedrijf ligt om een veranderings- of revisievergunning aan te vragen. Ook indien er om andere redenen sprake is van een verschil tussen de feitelijke en de vergunde situatie dan valt dit buiten het kader van de actualisatieplicht.

Actualiseren van milieuvergunningen

In de werkgroep Vergunningverlening voor de VTH strategie Zeeland is beoordeeld welke omgevings- en andere vergunningen binnen de reikwijdte van de strategie een periodiek toets m.b.t actualiteit behoeven. Na de bespreking was de conclusie dat dit vereiste van toepassing is op de "omgevingsvergunningen, onderdeel milieu".

Er zijn vier soorten milieuvergunningen:

- BRZO (zie bijlage 1 Bor onder b)
- IPPC (zie artikel 2.1 Bor i.c.m. bijlage 1 RIE)
- Type C (zie bijl. 1 Bor onder c)
- OBM (zie artikel 2.2.a Bor)

De actualisatietoets is van toepassing op de bovenst drie milieuvergunningen, de OBM (vergunning zonder voorschriften) behoeft geen toets op actualisatie.

Wat ligt al vast?

BRZO

In 2016 is het document "Actualiseren van vergunningen bij BRZO en RIE4 bedrijven", "Naar een landelijk geharmoniseerde werkwijze" definitief geworden. In dat document is de actualisatie, de beleidsmatige kaders, de criteria, het juridisch kader en de relatie met de (meerjaren)programmering beschreven voor dit type vergunningen. In Zeeland conformeren wij ons aan deze nota. In deze nota wordt uitgegaan van een actualisatietoets eens per 5 jaar.

IPPC

In de Richtlijn Industriële Emissies (RIE, en geïmplementeerd in de Wabo) is opgenomen dat vergunningen getoetst moeten worden op conformiteit aan nieuwe BREF's en/of BBT conclusies van de EU. In die bepalingen is opgenomen dat de toetsing binnen 4 jaar uitgevoerd moet worden, de vergunning eventueel aangepast is en het bedrijf aan de nieuwe voorschriften voldoet. Overigens kan de RIE en dit vereiste m.b.t. actualisering ook aan de orde zijn bij een BRZO bedrijf, dat tegelijk ook aangewezen is als IPPC installatie.

Type C (niet zijnde BRZO of IPPC)

In de Wabo en de Wm is het uitgangspunt opgenomen van vergunningen die voldoen aan BBT (Best beschikbare technieken). Hiervoor is geen landelijke termijn voor toetsing en actualisatie opgenomen. Inde regel hanteert men hiervoor een termijn van eens per 10 jaar.

BRZO	**IPPC**	**Type C**
5 jaar	4 jaar	10 jaar
	10 jaar	

Bijlage 4 Vormen van toezicht dwarsverband met begrippenlijst!

1. Preventief toezicht
2. Toezicht bij oplevering
3. Periodiek toezicht
4. Thematisch toezicht
5. Gebiedsgericht toezicht
6. Ketentoezicht
7. Projectmatig
8. Administratief toezicht
9. Integraal toezicht:
10. Aspect
11. Zelfcontrole (eigen verantwoordelijkheid particulieren en bedrijven)
12. Systeemgericht toezicht
13. Toezicht n.a.v. klachten
14. Toezicht n.a.v. ongewone voorvallen en bijzondere bedrijfsomstandigheden
15. Hercontrole
16. Toezicht tijdens lopende handhavingsprocedures
17. Toezicht tijdens gedogen

1. Preventief toezicht

Communicatie, voorlichting ,overleg en dergelijke kan eveneens ingezet worden als een vorm van (preventief) toezicht. Voor de Zeeuwse preventiestrategie.

2. Toezicht bij oplevering

Deze vorm is gekoppeld aan het afgeven van een (omgevings)vergunning of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan. Het gaat hier om een zogenaamde opleveringscontrole, waarbij wordt nagegaan of aan de voorschriften en eisen wordt voldaan, zoals opgenomen in de vergunning en/of regelgeving. Omdat er sprake is van een nieuwe of andere situatie, is extra aandacht vereist voor de uitvoering of aanwezigheid van voorgeschreven voorzieningen en bekendheid met de vigerende regels. Deze opleveringscontrole levert een goed beeld op hoe het gesteld is met de naleving van regelgeving en kan dan ook van invloed zijn op de frequentie waarin in de toekomst toezicht wordt uitgeoefend.

3. Periodiek toezicht

Reeds bestaande inrichtingen, objecten of installaties worden op basis van een probleemanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht. Belangrijk hierbij is het risico van omgevingsveiligheid.

4. Thematisch toezicht

Deze vorm van toezicht richt zich op een bepaald thema uit de regelgeving. Zo wordt in een korte tijd inzicht verkregen in het naleefgedrag voor dat thema. Aanleiding kan zijn het vermoeden dat op dit punt de regels niet in acht worden genomen. Vaak vallen dit soort controles binnen een project

waarvoor een projectplan wordt geschreven. Een voorbeeld hiervan is de controle op het onderhoud van grote stookinstallaties in gebouwen in het kader van duurzaamheid.

5. Gebiedsgericht toezicht

In dit geval spreken we van toezicht in het vrije veld of op basis van bijvoorbeeld een beheerplan of het bedrijvenbestand. Deze vorm van toezicht is meer gericht op het preventief aanwezig zijn in een stadsdeel, op een industrieterrein of in het buitengebied. Het is belangrijk dat bij het toezicht rekening wordt gehouden met de kans dat niet naleving van de regels zich zal voordoenen activiteiten niet bij ons bekend zijn terwijl men dit wel had moeten melden (zicht krijgen op illegale activiteiten)

6. Ketentoezicht

Ketentoezicht is het op elkaar afgestemde toezicht, van één of meer toezichthouders op de naleving, de kwaliteit of de veiligheid van een handeling of zaak, dat zich uitstrekt tot alle partijen die achtereenvolgens betrokken zijn bij deze handeling of zaak.

Ketentoezicht richt zich op processen waar verschillende organisaties als schakels in een keten bij betrokken zijn (zoals bij afvalverwerking of asbestverwijdering). Dat gebeurt omdat het nalevingsgedrag van een afzonderlijk bedrijf kan worden bepaald door het gedrag van voorgaande (bijvoorbeeld leveranciers) of volgende (bijvoorbeeld grote afnemers) schakels. Meer en meer wordt ingezet op onderzoeken in de keten, brancheonderzoek en informatie gestuurde onderzoeken (aan de hand van het nader analyseren van beschikbare data) al dan niet met andere toezichthoudende instanties c.q. handhavingspartners. Ketentoezicht krijgt in de praktijk vorm doordat de betrokken toezichthoudende instanties afspraken maken over de aanpak en deze vastleggen in vaste werkafspraken en/of een projectopzet. Daar waar dat gewenst is, initieert de toezichthouder ketentoezicht, of neemt daaraan deel.

Kortom het al dan niet gezamenlijk met andere toezichthoudende ketenpartners uitvoeren van toezicht op stromingen / processen die zich binnen de regio Zeeland afspelen en die van invloed kunnen zijn op het milieu binnen deze regio en/of daarbuiten.

7. Projectmatig

Toezicht dat zich vaak richt op een specifiek gebied, onderwerp of branche en een projectmatig aanpak vergt. Een projectmatige aanpak is bij uitstek geschikt om breed toezicht te houden op specifieke aspecten, bijvoorbeeld bij veel voorkomende gedragsovertredingen.

8. Administratief toezicht

Een administratieve controle richt zich op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen. Dus bijvoorbeeld een controle of aan keurings- en certificeringsverplichtingen is voldaan. Indien daartoe aanleiding bestaat zal een controle ter plaatse worden uitgevoerd.

9. Integraal toezicht

Zo veel mogelijk wetgeving in één keer controleren. Als er vanuit diverse vakgebieden controles nodig zijn bij een bouwwerk, object, bedrijf, evenement of op locatie dan voeren we dat zoveel mogelijk integraal uit. Het toezicht kan dan door verschillende toezichthouders tegelijk plaatsvinden. Of er is een toezichthouder die voor de andere vakgebieden wat – meestal – eenvoudige onderdelen meeneemt.

10. Aspectcontrole

Een aspectcontrole heeft betrekking op - een gedeelte van - specifieke wet- en regelgeving. Het betreft een specifieke controle gericht op slechts een aantal aspecten van de hiervoor geldende richtlijnen en wetgeving bij een inrichting, activiteit of instelling. Een aspectcontrole kan worden uitgevoerd naar aanleiding van een concreet vermoeden van een overtreding, aanwijzingen van handhavingspartners of een verzoek van het bevoegd gezag. Onder aspectcontrole kan eveneens vallen het uitvoeren van een meting (bijvoorbeeld licht-, geluid-, luchtmeting) en het opstellen van een daarbij behorend rapport(age).

11. Zelfcontrole

Een zelfcontrole behelst een branchegerichte controle van aspecten in de lagere risicocategorieën aan de hiervoor geldende richtlijnen en wetgeving. Middels een toegestuurde lijst kunnen de bedrijven zichzelf controleren, waarna de ingevulde lijst geretourneerd wordt en beoordeeld.

Alle bedrijven die de lijst niet of niet volledig retourneren en 10% van de bedrijven die de lijsten wel volledig ingevuld retourneren worden alsnog middels een controle ter plaatse gecontroleerd.

12. Systeemgericht toezicht

Systeemgericht toezicht is toezicht op onderliggende processen, strategieën en procedures die compliance als doel hebben. Systeemtoezicht grijpt daarmee in op de structurele oorzaken van naleving en kan daarom een structurele verbetering van de naleving bewerkstelligen. Het is een gecombineerde inzet van systeemtoezicht en toezicht op output.

13. Toezicht n.a.v. klachten

Reden voor deze controle is een binnengekomen klacht of melding van een calamiteit of mogelijk illegale situatie.

14. Toezicht n.a.v. ongewone voorvallen en beoordeling melding bijzondere bedrijfsomstandigheden

Toetsing van een gemeld ongewoon voorval of bijzondere bedrijfsomstandigheid aan de hiervoor geldende richtlijnen en wetgeving.

15. Hercontrole

Een hercontrole wordt uitgevoerd naar aanleiding van een overtreding en de daarop volgende controlebrief voortkomend uit een preventieve controle. Als er meerdere begunstigingstermijnen moeten worden gesteld, kunnen meerdere hercontroles nodig zijn.

16. Toezicht tijdens lopende handhavingsprocedures

Als uitvloeisel van de hierboven uitgevoerde toezichtsvormen kan zijn dat een handhavingsprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen. Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die worden gehouden na een vooraanschrijving, een opgelegde dwangsom- of bestuursdwangbeschikking of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken vaneen vergunning. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. Van de controle wordt een verslag gemaakt dat moet voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in het protocol 'bestuurlijke controle'.

17. Toezicht tijdens gedogen

Indien er een gedoogbeschikking is verleend, is het uitgangspunt om hier strikt toezicht op te houden. Bij afwijkingen van de gedoogbeschikking wordt direct sanctionerend opgetreden.

Oog- en oorfunctie

Naast bovenstaande vormen van toezicht heeft elke toezichthouder een oog- en oorfunctie. Ook wel een signaaltoezicht. Dit houdt in dat bij het uitvoeren van het eigenlijke toezicht (informatie over) mogelijke overige, niet-eigen vakgebied gerelateerd misstanden worden doorgeven aan het daarvoor verantwoordelijke toezichthouder(s) van de eigen organisatie of toezichthouder(s) van andere organisatie(s) die daar over gaan.

Producten en Diensten Catalogus

Voor bij RUD Zeeland en DCMR ondergebrachte taken en werkzaamheden zijn diverse specifieke controlevormen nader omschreven in de Producten en Diensten Catalogus.

Bijlage 5 Werkwijze bij een standaard controle

Een regulier geplande controle gaat meestal in drie fasen: het voorbereiden, het uitvoeren en het rapporteren. Van dit standaard proces wijken we soms af. Bijvoorbeeld als veiligheid (misschien) in gevaar is, bij een klacht of als we controleren op gedragsregels.

Fase 1: voorbereiding

De toezichthouder voert dossieronderzoek uit. De toezichthouder bestudeert het dossier met de verleende vergunning(en)/meldingen en eerdere correspondentie. Ook gaat hij/zij na welke regelgeving (mogelijk) van toepassing is.

Als dat nodig is stemt de toezichthouder het controlebezoek van tevoren af met internen vergunningverleners en andere toezichthouders. Dit doet hij/zij ook met externe handhavingspartners. In de meeste gevallen maakt de toezichthouder een afspraak met de contactpersoon voor de controle. Zo voorkomen we dat er geen volledige controle uitgevoerd kan worden.

Fase 2: Uitvoering

Na de voorbereiding voert de toezichthouder de controle uit. Bij aankomst meldt de toezichthouder zich bij de contactpersoon en legitimeert zich desgevraagd. Vervolgens geeft de toezichthouder het doel van de controle aan en vertelt hoe hij de controle wil uitvoeren. De toezichthouder voert het controlebezoek uit samen met de contactpersoon.

De toezichthouder houdt zich aan de op het terrein geldende veiligheidsregels. De toezichthouder gebruikt zijn wettelijke bevoegdheden als dat nodig is en hij/zij houdt zich aan de wettelijk gestelde regels hiervoor. Bijvoorbeeld bevoegdheden en regels voor het betreden van plaatsen, het nemen van monsters, het vorderen van informatie etc..

De toezichthouder toetst de situatie aan de regels en legt dit vast in het controlerapport. Tijdens het bezoek kan hij/zij ook bevindingen vastleggen met bijvoorbeeld monsters en foto's. Tijdens het bezoek geeft de toezichthouder voorlichting over de regels en hij/zij kan advies geven over niet verplichte zaken zoals bijvoorbeeld duurzame maatregelen.

Als de toezichthouder de controle heeft uitgevoerd bespreekt hij/zij de bevindingen met de contactpersoon. De toezichthouder maakt afspraken over herstel van eventuele overtreding(en) waarbij de toezichthouder de sanctiestrategie toepast. In ernstige gevallen, bijvoorbeeld als de overtreding tot een gevaarlijke of hinderlijke situatie leidt of als de overtreding onomkeerbaar is, dan treedt de toezichthouder direct op. In minder ernstige gevallen of als alles in orde is, vat de toezichthouder zijn/haar bevindingen samen in een brief aan de onder toezicht staande.

Fase 3: Rapportage

De bevindingen tijdens de controle, met eventueel toegevoegde digitale foto's en aantekeningen als bewijs, worden vastgelegd in een rapportage. Ook de omvang en diepgang van de controle en de vervolgafspraken staan er in. Daarnaast bepaalt de toezichthouder de positie van de bevinding conform de interventiematrix van de LHS en neemt deze op in de rapportage. Ook eventueel verzwarende of verzachtende omstandigheden worden vastgelegd in de rapportage. De toezichthouder slaat deze rapportage na het bezoek op in het backoffice systeem.

Het controlerapport is belangrijk voor het vastleggen van de controle historie en voor de bewijsbaarheid in een eventueel strafrechtelijk en of bestuursrechtelijk vervolgtraject. Wij kunnen er ook mee aantonen dat we voldoen aan onze toezichtstaak als er later onverhoopt ergens iets mis gaat.

Niet alle rapportages zijn even omvangrijk. Een rapport van een hercontrole bevat ten minste de aspecten die tijdens de vorige controle overtreden waren. Een controle naar aanleiding van een klacht bestaat in het geval er geen overtreding van bestuursrechtelijke wetgeving is geconstateerd soms niet meer dan uit een opmerking dat er geen overtreding is geconstateerd.

Bij periodieke controles bevestigen we de resultaten altijd schriftelijk of via e-mail aan de contactpersoon. Bij het uitblijven van overtredingen geconstateerd bij periodieke controles uitgevoerd door RUD Zeeland worden geen schriftelijke of digitale bevestigingen van het bezoek (ook wel de zogenaamde OK brieven) verstuurd. Uitgangspunt is vastleggen in ten minste bezoek verslag en zoveel mogelijk communiceren met onder toezicht staande.

Bij alle andere controles bevestigen we de resultaten in elk geval schriftelijk of digitaal bij overtredingen. In deze brief leggen we ook de afspraken over herstel van de overtreding(en) vast. Indien bij hercontroles alles in orde is dan wordt dit in de meeste gevallen ook schriftelijk of digitaal bevestigd.

Bijlage 6 Nadere uitwerking gedogen

Definitie van gedogen:

Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.

Er bestaan verschillende vormen van gedogen. Deze verschillende vormen van gedogen worden verderop in deze tekst nader beschreven:

- stilzwijgend (achteraf);
- uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
- al dan niet onder bepaalde voorwaarden;
- al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwalificeerd gedogen).

Raakvlakken met andere werkgroep:

- Vergunningverlening;
- Toezicht;
- Preventie;
- Sanctie.

Partieel handhaven:
Met de woorden "geheel of gedeeltelijk" is beoogd aan te geven dat ook zogenaamde partiële handhaving onder omstandigheden denkbaar is. Uitgangspunt blijft dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig beëindigen of ongedaan maken van (de gevolgen van) een overtreding. Partieel handhaven is immers per definitie ook partieel gedogen. Een besluit tot partieel handhaven zal dus in ieder geval moeten passen binnen de beleidskaders voor gedogen, zie de nota *Gedogen in Nederland*.

Interventiematrix: deze matrix ook gebruiken als uitgangspunt voor gedogen. Als een houder van een inrichting calculerend of crimineel gedrag laat zien, zal het bevoegd gezag niet meewerken aan het tot stand komen van een gedoogbeschikking. Een gedoogbeschikking wordt alleen afgegeven aan degenen waarvan verwacht mag worden dat zij zich ook houden aan de voorwaarden die in de gedoogbeschikking zijn opgenomen.

Gedoogstrategie

<u>Algemeen</u>
Gedogen betekent dat het bevoegd orgaan expliciet (middels een gedoogbeschikking) afziet van het gebruik van ter beschikking staande middelen bij constatering van een overtreding van regels, evenals het door het bestuur vooraf verklaren dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden, bestuurlijk niet zal worden opgetreden. Dit betekent dat om te gedogen het bestuursorgaan op de hoogte moet zijn van de overtreding. Wanneer niet wordt opgetreden tegen een overtreding waarvan het bestuursorgaan niet op de hoogte is en redelijkerwijs ook niet kan zijn, is er dus, hoewel er ook niet wordt gehandhaafd, geen sprake van gedogen.

Vormen van gedogen

Gedogen komt in twee vormen voor te weten actief en passief.

Bij actief gedogen wordt een gedoogbeschikking afgegeven. In een gedoogbeschikking kunnen nadere voorwaarden worden vastgesteld. Het bevoegd gezag moet regelmatig controleren of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Worden deze niet nageleefd dan zal de gemeente tegen het oorspronkelijke illegale handelen handhavend moeten optreden en zo nodig hierbij de gedoogbeschikking intrekken.

Bij passief gedogen wordt geen gedoogbeschikking afgegeven. Er is sprake van passief gedogen indien het bestuursorgaan wel op de hoogte is van de overtreding maar er niets tegen onderneemt. Passief gedogen is niet wenselijk omdat het bestuursorgaan in beginsel dient te handhaven en je daar juist bij passief gedogen vanaf ziet. Verder is passief gedogen vanuit het perspectief van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een onwenselijke situatie. Dit standpunt sluit ook aan bij het landelijk gedoogbeleid.

Gedoogsituaties

In beginsel wordt alleen besloten tot gedogen in overmacht- en overgang (tijdelijke) situaties. In de landelijke beleidsnota "Grenzen aan gedogen", zijn er daarnaast nog overige situaties genoemd, waarbij gedogen is toegestaan. Deze situaties worden hierna nader toegelicht.

Overmacht situaties

Bij overmacht situaties gaat het om situaties waarin door bijzondere omstandigheden als het ware een zekere onvermijdelijkheid ontstaat dat een bepaalde activiteit plaatsvindt.

In het strafrechtelijke wordt overmacht gedefinieerd als een conflict tussen enerzijds de plicht tot naleving van de wettelijke norm en anderzijds de plicht om voor een ander beschermingswaardig belang op te komen. Van overmacht kan bijvoorbeeld sprake zijn indien het (algemeen) belang, ondanks dat dit een overtreding oplevert, eigenlijk meer gediend is met de desbetreffende activiteit. Met andere woorden, handhaven van wettelijke regels kan soms ongewenst zijn vanuit een oogpunt van algemeen belang.

Voorbeelden:

- Geen sturingsfactoren aanwezig;
- Overmacht door calamiteiten (brand bij locatie 1 waardoor locatie 2 gedwongen is om andere producten te gaan maken);

Overgang (tijdelijke) situaties

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zouden zijn gediend.

Binnen de categorie overgangssituaties vallen de volgende situaties:

- Werken zonder beschikking (of besluit), omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe beschikking (of besluit) niet aansluitend op de oude beschikking (of besluit) kan worden verleend.

- Werken met een verkeerde beschikking (of besluit) als gevolg van gewijzigde inzichten of jurisprudentie.

- Het starten van een activiteit waarbij, vooruitlopend op de vergunningverlening, een bestaande (ongewenste) situatie kan worden beëindigd, verminderd of gereguleerd. Daarbij geldt dat er geen alternatieven voorhanden zijn waarmee hetzelfde effect kan worden bereikt, de aanvrager geen verwijt treft ten aanzien van het tijdstip van indiening van de vergunningaanvraag en de verwachting bestaat dat positief op de aanvraag kan worden beschikt.

- Gevallen waarin de beschikking (of besluit) op formele gronden is vernietigd, terwijl de vergunningverlening wel mogelijk moet worden geacht.

- Het niet kunnen naleven van voorschriften om technische redenen en die voorschriften kunnen binnen enige tijd worden aangepast.

- Gevallen waarin ten behoeve van onderzoek naar de mogelijkheden tot naleving van de aan de beschikking (of besluit) gekoppelde voorschriften de overtreding hiervan tijdelijk moet voortduren. Voorwaarde hierbij is wel dat er voldoende toezicht op het onderzoek wordt uitgeoefend.

- Gevallen die door versoepeling van de geldende normen in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid geen overtreding meer zullen opleveren.

<u>Overige situaties</u>
Naast overmacht situaties en overgangssituaties is er nog een situatie te benoemen, namelijk die waarin gedogen evident beter is in het achterliggende belang van de norm. Hierbij moet men denken aan bijvoorbeeld een tijdelijk proefproject (of experiment), waarbij het noodzakelijk is om voorschriften voor te schrijven.

<u>Gedoogcriteria</u>
Gedogen is een bevoegdheid. Er mag hiervan gebruik worden gemaakt indien de volgende criteria in acht worden genomen:

1. Er mag geen sprake zijn van verslechtering van de situatie binnen de reikwijdte van de gestelde wetgeving (omgevingsrecht) als gevolg van het gedogen of indien sprake is van een afgewogen verslechtering (ruimtelijk aanvaardbaar) en de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad. Concreet betekent dit dat slechts gedoogd kan worden indien hierdoor geen slechtere situatie ontstaat dan wanneer voor deze situatie een recente beschikking (of maatwerk, of ontheffing, of direct werkende algemene regels) zou gelden.

2. Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie. Als overwegingen kunnen hierbij een rol spelen:
    - Gedogen leidt tot een verbetering van de situatie, doordat bijvoorbeeld voorzieningen sneller worden gerealiseerd;
    - De beschikking (of besluit) voor een bestaande inrichting is vernietigd op formele gronden en een nieuwe vergunningsprocedure wordt opgestart;
    - Een bestaande, vergunde activiteit komt door wijziging van wetgeving of jurisprudentie onder een nieuw/ander wettelijk regime te vallen waarvoor een beschikking (of besluit) wordt voorbereid.

3. Er moet sprake zijn van een spoedeisende situatie. Het geheel of gedeeltelijk doorlopen van de wettelijk voorgeschreven procedures zou tot onaanvaardbaar uitstel leiden voor de gedoogde. Het ontstaan van deze situatie mag niet aan zijn eigen nalatigheid te wijten zijn.

4. Er dient vooraf overeenstemming te zijn bereikt met de gedoogde over de te verbinden voorwaarden aan de gedoogbeschikking.

5. Daadwerkelijk handhavend optreden zou in strijd zijn met een van de beginselen van behoorlijk bestuur. Bij dit criterium dient ook te worden afgewogen of er sprake is van een zo zwaarwegend economisch/financieel belang dat afgezien moet worden van handhavend optreden en er aanleiding bestaat te gedogen.

6. Er mag geen sprake zijn van een aanmerkelijke aantasting van belangen van derden. Hieronder wordt verstaan zowel het algemene belang dat derden hebben bij adequate inspraak als het belang van bescherming van hun concrete situatie. Onder derden worden o.a. directe omwonenden, milieuorganisaties en andere overheden gerekend.

7. De gedoogsituatie moet een beperkte, in het gedoogbesluit vastgelegde tijdsduur hebben. Na de periode moet sprake zijn van legalisering van de activiteit door middel van een beschikking dan wel beëindiging van de activiteit.

-

Aan deze criteria moet worden voldaan wil men tot een gedoogbeschikking overgaan, met daarbij in acht nemen van de jurisprudentie op dit gebied.

In de gedoogbeschikking staat/staan:

- de motivering;
- een omschrijving van de gedoogde activiteiten of situatie;
- de gedoogtermijn (concrete datum of processtap van in gang gezet proces);
- voorwaarden;
- voorbehoud dat deze alleen geldt voor de (rechts)persoon waaraan deze is verleend en niet voor de rechtsopvolger;
- het voorbehoud dat de mogelijkheid bestaat dat derden alsnog tegen de beschikking bezwaar maken;
- dat het gedoogbesluit de mogelijkheid van het OM om strafrechtelijk op te treden niet weg neemt;
- dat de gedoogde op eigen risico handelt.

We controleren regelmatig of de gedoogsituatie voldoet aan de voorwaarden uit de gedoogbeschikking. Ook controleren we of de uitgangspunten om te gedogen nog actueel zijn. Als er sprake van een overtreding is dan kan de gedoogbeschikking ingetrokken worden en kunnen we handhavend optreden.

Procesmatige eisen aan gedoogbeschikking

Indien er sprake is van een gedoogsituatie dient men over te gaan tot het opstellen van een gedoogbeschikking. Een gedoogbeschikking dient minimaal aan de eisen te voldoen die opgenomen zijn in de Awb. In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen formele eisen aan gedoogbeschikkingen en inhoudelijke eisen aan gedoogbeschikkingen.

De formele eisen met betrekking tot het opstellen van een gedoogbeschikking worden als volgt omschreven.

1. Ontvankelijke vergunningaanvraag

Gevallen waar een situatie of activiteit op korte termijn gelegaliseerd kan worden, komen in aanmerking voor gedogen. In vele gevallen wordt de eis gesteld dat de overtreder een ontvankelijke aanvraag om een vergunning indient. Dit wordt gezien als een vorm van controleerbaarheid of er al aan de legalisering wordt gewerkt.

De aanwezigheid van een vergunningsaanvraag kan echter niet altijd in redelijkheid worden geëist. Voorbeelden van zulke situaties zijn gevallen waarin een eerdere beschikking (of besluit) was vernietigd en de procedure tot vergunningverlening niet op basis van de oorspronkelijke aanvraag kon worden opgepakt, ook bij experimenteersituaties is een ontvankelijke aanvraag geen vereiste.

2. Opschorten beslistermijn

- Is het verzoek niet of niet voldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan kan de beslistermijn worden opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffendebestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Hoorplicht:

Hoorplicht houdt in de verplichting om de aanvrager van een beschikking en belanghebbenden die naar verwachting bezwaren tegen de beschikking hebben in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen. Hoorplicht is geregeld in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb.

Uitzonderingen op de hoorplicht zijn ook mogelijk. Deze zijn opgenomen in artikel 4:11 Awb. Op grond van dit artikel kan in uitzonderingsgevallen worden besloten om belanghebbenden geen zienswijze kenbaar te maken. Dit is slechts mogelijk als:

- De vereiste spoed zich daartegen verzet;
- De belanghebbende al in de gelegenheid is gesteld zijn/haar zienswijze bij een eerdere beschikking of bij een ander bestuursorgaan naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan.

Met een beroep op de tweede bepaling kan men afzien van de hoorplicht indien de desbetreffende belanghebbenden in het kader van een procedure tot vergunningverlening in de gelegenheid zijn geweest hun bedenkingen tegen de te gedogen activiteiten in te brengen. Indien er andere voorwaarden zijn opgenomen tegen het ontwerpbesluit tot vergunningverlening dan in de

gedoogbeschikking zullen de betrokkenen zich ook over deze voorwaarden moeten kunnen uitlaten. Men dient er wel op gewezen te worden dat indien er al eerder bedenkingen zijn ingediend deze een gedoogsituatie niet in de weg mogen staan.

Zorgvuldigheid en motivering:

Bij de voorbereiding van een besluit dient de nodige kennis over relevante feiten en de af te wegen belangen vergaard te worden. Dit is officieel vastgelegd in artikel 3:2 Awb. Zomaar overgaan tot een gedoogbeschikking is dus uit den boze. Er moet duidelijk inzicht zijn verkregen met de in strijd zijnde voorschriften. Zonder deze kennis is het immers niet mogelijk om de ernst van de overtreding en de gevolgen daarvan te bepalen.

Een gedoogbeschikking moet voorzien zijn van een deugdelijke motivering. Dit is officieel vastgelegd in artikelen 3:46 en 3:47 Awb. In de beschikking moet worden vermeld welke overtreding, met verwijzing naar de relevante wettelijke bepalingen, door het bestuur wordt gedoogd. De motivering zal de argumenten moeten bevatten wat er toe geleid heeft om te gedogen. In uitzonderlijke situaties kan de vermelding van de motivering achterwege blijven indien er redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. Voorgaande is geregeld in artikel 3:48 Awb. Dit wil echter niet zeggen dat een gedoogbeschikking snel mag worden aangenomen. Er dient zorgvuldig gehandeld te worden.

Bekendmaking en mededeling van de gedoogbeschikking:

De bekendmaking van een gedoogbeschikking geschiedt door toezending of uitreiking aan de belanghebbenden, onder wie begrepen de aanvrager (3:41 Awb). Naast deze bekendmaking dienen derde belanghebbenden tegelijkertijd of tenminste zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van het besluit op de hoogte te worden gesteld (mededeling). Wanneer derde belanghebbenden niet in gelegenheid zijn gesteld om op het voorgenomen gedogen te reageren, volgend uit artikel 4:11 Awb (zie hoorplicht), ligt het wel in de rede om deze personen van de gedoogbeschikking op de hoogte te stellen.

Afstemming met de handhavingspartners

Verwijzing maken naar deel A (algemeen stuk) voor wat betreft een integrale afweging (casemanagement).

Interne en externe afstemming in 1 stukje beschrijven?

Interne afstemming:

Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeschikking goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen de diverse gremia zoals milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op de andere gebieden niet mogelijk is.

Externe afstemming:

Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de VROM-Inspectie voorafgaand aan het besluit om te gedogen om een reactie op de concept-gedoogbeschikking gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien

gedoogbesluiten alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers het gedoogbesluit laat de mogelijkheid voor strafrechtelijk handhaving onverlet. Het bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking is ingetrokken. Zouden zich overtredingen voordoen dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van de gedoogvoorwaarden. Hierover dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt inde gedoogbeschikking.

Een afschrift van de gedoogbeschikking wordt gezonden aan:

- het Openbaar Ministerie;
- de Politie;
- de Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T);
- en zo nodig andere betrokken instanties.

<u>Inhoudelijke eisen aan gedoogbeschikkingen</u>

Verschillende inhoudelijke eisen zijn verbonden aan gedoogbeschikkingen. Hieronder een overzicht van deze eisen.

- Tijdelijkheid

  Zoals eerder opgemerkt dient een gedoogsituatie een tijdelijk karakter te hebben. Om enigszins die tijdelijkheid te waarborgen dient er een zo kort mogelijke eindtermijn opgenomen te worden in de beschikking. De lengte van de termijn is afhankelijk van de tijd die nodig is om het illegale handelen op te heffen. In geval van activiteiten met een tijdelijk karakter zal een concrete datum vastgelegd moeten worden.
  Indien het gedogen plaatsvindt in het vooruitzicht van de vergunningverlening kan een termijnbepaling worden geformuleerd die aan relevante momenten in het traject van vergunningverlening is gerelateerd.

- Voorwaarden verbinden aan de gedoogbeschikking

  In de gedoogbeschikking dienen voorwaarden opgenomen te worden waarmee de gedoogde overtreding toch nog moet voldoen aan bepaalde regels. Hiermee kunnen de belangen die op zichzelf voor handhaving pleiten, maar in het totaal van de afweging niet doorslaggevend konden zijn, toch nog zo goed mogelijk tot hun recht komen.

- Schadevergoeding aan derde belanghebbenden

  Het is mogelijk om, naast het opnemen van gedoogvoorwaarden, een schadevergoeding (ook wel nadeelcompensatie genoemd) te bewerkstelligen zodat de gevolgen van het gedoogbesluit ten opzichte van derde belanghebbenden niet onevenredig zijn. Dit dient echter vermeden te worden. De Afdeling bestuursrechtspraak is namelijk erg terughoudend in het aannemen van een verplichting tot schadevergoeding bij een gedoogbesluit. Om het risico van de aansprakelijkheid in te dammen is het noodzakelijk om in gedoogbesluiten aan te geven dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt.

<u>Gedoogprocedure</u>

Voor gedoogtoestemmingen, zowel in het kader van vergunningverlening en handhaving, gelden de volgende procedurevereisten.

1. Er wordt alleen gedoogd op verzoek van de aanvrager indien deze een schriftelijk, gemotiveerd gedoogverzoek overlegt waarin aangegeven wordt waarom naar de mening van de aanvrager gedoogd zou moeten worden.

2. Er dient altijd een schriftelijke, gemotiveerde gedoogbeschikking te worden afgegeven. Aan de gedoogbeschikking worden voorwaarden verbonden om (verdere) aantasting van het belang te voorkomen. In de beschikking wordt een maximale tijdsduur vermeld en wordt gewezen op de mogelijkheid om bezwaar te maken.

3. Alvorens besloten wordt tot gedogen vindt overleg met wettelijke adviseurs en betrokken overheidsorganen plaats. In de gedoogbeschikking wordt vermeld dat de adviseurs in de gelegenheid zijn gesteld te adviseren en worden hun eventuele opmerkingen kort weergegeven. Afwijking van een advies wordt gemotiveerd in de beschikking. De instanties krijgen een afschrift van de definitieve gedoogbeschikking.

4. Over het conceptbesluit wordt overlegd met de gedoogde. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over het concept en/of de hieraan verbonden gedoogvoorwaarden wordt de gedoogtoestemming geweigerd.

5. Indien gedoogd wordt vooruitlopend op vergunningverlening moet een ontvankelijke vergunningaanvraag zijn ingediend, tenzij niet in alle redelijkheid een ontvankelijke vergunningaanvraag kan worden vereist. Dit is afhankelijk van de situatie en zal per situatie beoordeeld moeten worden.

6. Een ieder waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat hij door de gedoogbeschikking in zijn belang wordt geraakt krijgt een afschrift toegezonden. Bij omvangrijke projecten met ver gaande effecten, wordt de gedoogbeschikking in een regionaal huis-aan-huisblad gepubliceerd.

7. In de gedoogbeschikking wordt aangegeven dat deze uitsluitend geldt voor de (rechts)persoon aan wie de beschikking is verleend en dus niet voor de rechtsopvolger.

8. In de gedoogbeschikking wordt aangegeven dat de sanctie op overtreding hiervan bestaat uit intrekking van de gedoogbeschikking en vervolgens handhavend optreden.

<u>Overtreding van voorschriften van een gedoogbeschikking</u>

Het gedoogbesluit onder voorwaarden en tijdsduur zal periodiek worden gecontroleerd. Echter handhaven op de in de gedoogbeschikking opgenomen voorwaarden is niet evident. De voorwaarden hebben geen wettelijke grondslag en aangezien de handhaving bevoegdheid alleen geldt bij overtreding van bij of krachtens de wet gestelde voorschriften, kan niet op naleving van de gedoogvoorwaarden worden gereageerd met bijvoorbeeld een last onder dwangsom die is gericht op de naleving van de gedoogvoorwaarden. Indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden van het gedoogbesluit (overtreding) zal de gedoogbeschikking direct worden ingetrokken. Pas hierna kunnen nadere bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd zoals dwangsom of sluiting. Ook strafrechtelijke handhaving zal op deze specifieke situatie dienen te worden afgestemd. Er wordt dan gehandhaafd op grond van de achterliggende (wettelijke) regels ten aanzien waarvan werd gedoogd.

VTH
ZEELAND

VTH - Beleid Zeeland 2021

Deel A en B

onderdeel uitgangspunten en deel strategieën

Status:	**Definitief concept**
Datum:	**juni 2020**
Auteur:	**Regieteam VTH Zeeland**

Voorwoord

Met genoegen bieden wij u de Zeeuwse strategie voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving aan. In deze nieuwe VTH strategie benoemen we de uitgangspunten voor preventie, vergunningverlening, gedogen, toezicht en handhaving in Zeeland. De reikwijdte van deze strategie omvat alle taken van de Zeeuwse overheden op het gebied van de Omgeving: milieu, water, natuur, ruimtelijke ordening en bouwen.

Deze strategie draagt bij aan een mooi, schoon, veilig, gezond en duurzaam Zeeland.
We hebben gekozen voor een unieke werkwijze. Deze strategie is tot stand gekomen door gezamenlijke inspanning van alle Zeeuwse overheden, omgevingsdiensten, Veiligheidsregio Zeeland, GGD, politie en Openbaar Ministerie. De Zeeuwse bevoegde gezagen hebben samen besloten om een eenduidige VTH strategie voor heel Zeeland op te stellen. In andere provincies is een VTH strategie door omgevingsdiensten opgesteld (met name voor basistaken). Tijdens het proces is geïnvesteerd in onderling vertrouwen en is ruimte gegeven aan inzichten en inhoudelijke inbreng van alle partijen. Een belangrijk uitgangspunt in dit proces is dat een Zeeuws-breed gedragen VTH strategie een gelijk speelveld voor inwoners en bedrijven moet opleveren, zonder dat dit ten koste gaat van de mogelijkheid om lokaal maatwerk te realiseren.

We kijken terug op een boeiend en productief proces, wat in onze ogen geslaagd is en nu afgerond kan worden met het aanbieden van de Zeeuws brede VTH strategie. Het werkgebied vergunningen, toezicht en handhaving voor het omgevingsrecht blijft de komende jaren sterk in ontwikkeling. Steeds meer komt de nadruk te liggen op integraal en programmagericht werken. Terugkerende elementen zijn effectievere en efficiëntere handhaving, vermindering van de administratieve lastendruk, minder vergunning plichtige activiteiten, meer algemene regels en de introductie van cyclisch werken. Dat zorgt voor nieuwe uitdagingen voor de Zeeuwse overheden en alle regionale partners. In deze VTH strategie anticiperen we daarop door middel van nieuwe referentiekaders en strategieën.

Zeeland kiest met dit nieuwe plan voor een systematisch geheel van bestuurlijke kaderstelling, een uitvoerbare en eenduidige strategie. Zo zorgen we ervoor dat we gezamenlijk in Zeeland de goede dingen doen met goede uitvoering.

Wethouder Frank van Hulle

Gedeputeerde Dick van der Velde

Inhoudsopgave

Deel A: algemene inleiding en onze uitgangspunten

1.0 Inleiding: Vergunningen, toezicht- en handhavingsstrategie Zeeland 2020 1
1.1 Leeswijzer 1
1.2 Wettelijke kader 1
1.3 Programmatisch werken 2
1.4 Aansturing omgevingsdiensten en gemeenschappelijke regelingen 3
1.5 Doelstelling VTH strategie 3
1.6 Uitgangspunten toepassen VTH 4

Deel B: VTH deel strategieën 8

2.0 Preventiestrategie Vergunningverlening-,Toezicht- en Handhavings-beleid Zeeland 9
2.1 Inleiding, De VTH strategie in onderdelen 9
2.2 Preventiestrategie VTH Zeeland 9
2.3 Samenhang preventie, toezicht en sanctie 9

3.0 Vergunningenstrategie 12
3.1 Inleiding 12
3.2 Integraal werken is ons uitgangspunt 12

4.0 Toezichtstrategie 18
4.1 Inleiding 18
4.2 Doel van toezicht 18
4.3 Wanneer houden we toezicht 18
4.4 Wat is Toezicht 19
4.5 Toezichtmethode 19

5.0 Sanctiestrategie 22
5.1 Doel 22
5.2 Beginselen tot handhaven 22
5.3 Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) 23
5.4 Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen, keuzes en aanpak 27

6.0 Gedoogstrategie 31
6.1 Inleiding 31
6.2 Integrale beoordeling om te gedogen 31

Bijlage 1: VTH partners 33

Deel A:

Algemene Inleiding en onze uitgangspunten

Behorende bij nota VTH beleid Zeeland 2021

Deel A : algemene inleiding en onze Uitgangspunten

1.0 Inleiding: Vergunningen-, Toezicht- en Handhaving strategie Zeeland 2021

De VTH partners (bijlage 1 VTH Partners) in de provincie Zeeland stellen vanwege de kwaliteitseisen in de Wabo en de komende Omgevingswet gezamenlijk **Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingsbeleid (VTH)** op. Voor u ligt het eerste resultaat: Het Zeeuwse VTH beleid onderdeel strategieën. Een strategie die bijdraagt aan een mooi, schoon, veilig, gezond en duurzaam Zeeland'.

We vinden een gezamenlijk en uniforme VTH strategie in Zeeland wenselijk en een grote meerwaarde. Ons gezamenlijk doel en proces was en is dan ook een breed gedragen VTH beleid, te beginnen met de gezamenlijke VTH strategie.

De bevoegde gezagen (de colleges van de gemeenten en provincie, hierna wij of we) voor de VTH taken zijn individueel verantwoordelijk om VTH - beleid te ontwikkelen, af te stemmen en vast te stellen. Voor de basistaken die door de RUD Zeeland worden uitgevoerd, bestaat de wettelijke verplichting voor een gezamenlijk uniform VTH – beleid. Deelnemers aan de RUD zijn de Zeeuwse gemeenten, Waterschap en de Provincie Zeeland. De provincie is ook deelnemer aan de DCMR, zij voeren de Brzo taken uit.

1.1 Leeswijzer

De nota bestaat uit drie documenten, document 1 zijn de delen A en B, document 2 is deel c en document 3 is deel D.

In deel A staan de algemene doelstelling en uitgangspunten van de strategie.
In deel B staan de VTH strategieën. Dit zijn de: preventiestrategie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie.
In deel C staan de uitwerkingsregels en beleidsregels VTH.
In deel D staan de landelijke kaders en achtergrond informatie die gebruikt is voor deze nota en kunnen gebruikt worden voor de nadere uitwerking.

1.2 Wettelijke kaders

De belangrijkste voorschriften staan in de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) en het Besluit omgevingsrecht (Bor). In deze wetgeving staan kwaliteitseisen voor het beleid, de organisatie en de kwaliteit van personeel. De wet verplicht programmatisch werken. Dit betekent leren van de voorbije periode (evaluatie, jaarverslag), analyse van wat de komende periode nodig is (risicoanalyse en prioritering), bepalen van de beste aanpak van de prioriteiten (strategie) en vervolgens uitvoeren van wat bepaald is (jaarprogramma).
Het doel van de wettelijke kwaliteitseisen in de Wabo en de komende Omgevingswet is een robuust en professioneel werkende uitvoeringsstructuur voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die:

- kwaliteitsverbetering, afstemming en gegevensuitwisseling, afstemming straf- en bestuursrecht, en een landelijk speelveld/level playing field nastreeft;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving;

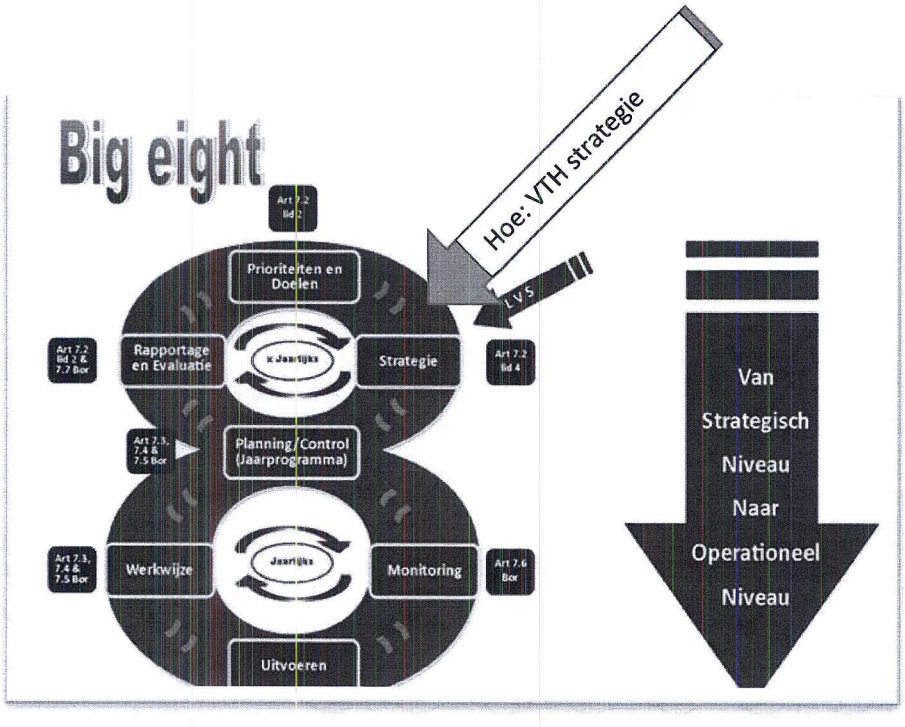
- leidt tot vermindering van regel- en toezichtdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven;
- onafhankelijkheid, professionaliteit en vakmanschap, betrouwbaarheid, eenvoud en gezamenlijkheid borgt.

De Omgevingswet (verwacht 2022) geeft ons meer ruimte en mogelijkheden om inhoudelijk integrale afwegingen te maken. Het doel van de wet is vooral om ontwikkelingen mogelijk te maken die zorgen voor een verbetering van de omgevingskwaliteit. Die worden nu soms nog gehinderd door tegenstrijdige regels, voor bijvoorbeeld bodem en grondwater, milieu en/of ruimte (zoals afstandsnormen). Ook bij deze nieuwe manier van werken moeten we voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen. Deze VTH-strategie zal hierop getoetst en mogelijk daar op aan gepast of aangevuld moeten worden.

1.3 Programmatisch werken

Voor VTH taken werken we programmatisch. Deze manier van werken is opgesplitst in een beleidsmatig en een uitvoerend deel.[1] Het start met de probleem- (en risico)analyse en vervolgens het bepalen van de prioriteiten (**WAT** is belangrijk, 1e stap in het programmatisch werken). Daarna volgen procedurele, inhoudelijke en organisatorische eisen. Deze manier van werken is deels wettelijk bepaald, deels door jurisprudentie en deels door (landelijke) bestuurlijke afspraken zoals in het VNG of het IPO.[2]

Deze VTH strategie bevat stap 2 in het programmatisch werken: **HOE** we invulling geven aan het bereiken van goede naleving op de gestelde prioriteiten.
In de afbeelding hieronder ziet u de beleidscyclus en de samenhang tussen de VTH strategie, doelen en prioriteiten, het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma en de evaluatie.



[1] Zie hiervoor artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht
[2] Bijvoorbeeld: Landelijke Handhaving Strategie en BRZO Handhavingsstrategie en daarnaast de landelijke tekst Vergunningenstrategie

Strategische afwegingsruimte van het bevoegd gezag
We hebben afwegingsruimte in de manier van inzet van VTH-instrumenten voor de gestelde prioriteiten. Het gaat met name om:

- het vormgeven van het vergunningverleningsproces;
- het vormgeven van preventieve instrumenten, gericht op het voorkomen van overtredingen, door bijvoorbeeld gerichte communicatie met doelgroepen;
- de manier waarop toezicht wordt uitgevoerd;
- het besluit om herstelsanctie op te leggen, hier bepalen we welke bestuurlijke sanctie we toepassen;
- gedogen in uitzonderlijke gevallen, binnen de kaders die gelden voor gedogen.

1.4 Aansturing omgevingsdiensten en gemeenschappelijke regelingen

Onze omgevingsdiensten en gemeenschappelijke regelingen die gaan over de fysieke leefomgeving in Zeeland (RUD Zeeland, DCMR, GGD en VRZ) sturen we aan met het instrument accountmanagement. Dit betekent dat we door middel van drie pijlers aansturen:

1. De planning en controle cyclus, hierin houden we grip op de financiën en de kwantiteit;
2. Kwaliteitsbeheer (BIG 8). We zien toe op het toepassen van de VTH strategie en de gestelde prioriteiten;
3. Relatiebeheer. Het onderhouden van een gezonde werkrelatie met onze omgevingsdiensten.

De VTH strategie is onderdeel van de tweede pijler.

1.5 Missie, Visie VTH strategie

Missie
We willen een mooi, schoon, veilig, gezond en duurzaam Zeeland.

Visie
Om dit te behouden en verbeteren voeren we een transparante vergunningverlening, risicogericht toezicht en een eenduidige handhaving uit.

Strategie
Bij het uitvoeren daarvan werken we samen, integraal, risicogericht, transparant, professioneel, zijn betrouwbaar en leggen de verantwoordelijkheden daar waar deze horen.

We hebben niet alleen de wens, maar ook de wettelijke plicht[3] om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving waar nodig te verbeteren. We zorgen voor een 'gelijk speelveld' voor burgers, bedrijven of instellingen voor wie een bepaalde regel geldt. Ook omdat iedereen er van uit mag gaan dat we hetzelfde (rechtvaardig en transparant) optreden als dat nodig is. Dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. Gemeenten, provincie, de beide omgevingsdiensten, de VRZ, de GGD, het Openbaar Ministerie en de politie treden bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving in vergelijkbare gevallen zoveel mogelijk hetzelfde op. Daarbij willen we een hoge professionaliteit, een optimale

[3] Wet en Besluit VTH

samenwerking met de ketenpartners. En we zorgen er voor dat de eindproducten, zoals een verleende vergunning of een controle bij een activiteit of een bedrijf, van passende kwaliteit zijn. Dit is onderdeel van risicogericht werken.

Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving
Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van ons. We willen hiermee voorkomen dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, burgers, natuur en milieu schaadt.

De eerste verantwoordelijkheid voor het beheersen van die risico's ligt bij de veroorzaker zelf, maar het vraagt ook een actieve houding van de overheid.
De uitvoering van deze taken vraagt om een heldere visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving. We nemen hierin verantwoordelijkheid en zetten daarvoor de instrumenten uniform, risicogericht en proportioneel in: hard waar het moet en met de verantwoordelijkheid waar die hoort.

1.6 Bestuurlijke Uitgangspunten VTH

We hanteren vanuit deze visie de volgende bestuurlijke uitgangspunten:

1. Integraal werken
We werken als 1- loket en zorgen voor een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit doen we door werken volgens de volgende doelstellingen:

- (Integraal) Beschermen en benutten fysieke leefomgeving;
- Verbeteren van de (integrale) dienstverlening;
- Korte doorlooptijden van besluitvormingsprocessen;
- Goede en tijdige participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming;
- Transparantie en inzicht in procedures en processen;
- Integrale en samenhangende besluiten.

Integraal werken is belangrijk. Dit blijkt ook uit de doelstellingen van de Wabo (en later de Omgevingswet). Het komt terug in allerlei wettelijke voorschriften zoals de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging.

Integraal werken en de 1-loket gedachte vraagt om goed "Casemanagement". We passen dit toe bij vergunningverlening en toezicht en handhaving. Met integraal werken voorkomen we dat we op één regelgeving goed handelen, maar vanwege strijdigheid of samenloop met andere regelgeving geen samenhangend besluit nemen.

2. Risicogericht werken
We richten ons op de grootste risico's (we kunnen niet alles toetsen en controleren) en zorgen dat deze bedrijven en burgers de regels naleven. We willen de veiligheid verhogen, de kwaliteit van de leefomgeving behouden en onnodige (administratieve) lasten voorkomen.
Bij het verlenen van nieuwe vergunningen bepalen we risico's en prioriteiten aan de hand van de strategie voor vergunningverlening en het actualiseringsbeleid voor bestaande vergunningen.

Ook bij toezicht bepalen we de belangrijkste risico's en daarmee onze prioriteiten voor het toezicht. Hier wegen we ook het (naleef-)gedrag van bedrijven of burgers mee en de kans dat ze regels

overtreden. Hierbij gaat het ook om de vrije veld controles vaak uitgevoerd door private instanties die de groene wetgeving handhaven.

Met tijdige en goede voorlichting en communicatie proberen we overtredingen en risico's te voorkomen.
We stellen periodiek prioriteiten via een probleemanalyse om de beperkte menskracht en middelen evenwichtig te verdelen. We streven er naar deze probleemanalyse elke 4 jaar te vernieuwen. We hebben inzet nodig op veel wetten en regels. Bij het bepalen van de risico's en inzet kijken we naar de maatschappelijke betekenis van wat er kan gebeuren als een regel niet wordt nageleefd.

3. Voorkomen van ondermijning
We willen niet dat burgers of bedrijven een vergunning of toestemming gebruiken om activiteiten uit te voeren met geld dat verdiend is via misdrijven. Ook willen we niet dat burgers of bedrijven een vergunning (mede) gebruiken voor het plegen van misdrijven. We toetsen daarom de integriteit van aanvragers. Als hier onaanvaardbare risico's uit komen maken we gebruik van bevoegdheden die we hebben in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).
We kunnen gerichte aanvullende voorschriften in de vergunning zetten. Ook kunnen we een vergunning weigeren of intrekken. Natuurlijk doen we dat pas na een zorgvuldige en soms gezamenlijke afweging.

We zetten de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie actief in om ondermijnende activiteiten te voorkomen of stoppen. Activiteiten die vallen onder ondermijnen gedogen we niet.

We gaan ondermijning tegen door goed samen te werken bij de uitvoering van de VTH taken. Zoals met het Openbaar Ministerie, andere overheden en ketenpartners. We sturen op samenwerking en gezamenlijke prioriteiten en wisselen onderling informatie uit. We vinden het wenselijk een eenduidig Zeeuws Bibob beleid te hanteren.

4. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen
We zijn betrouwbaar voor onze burgers, partners en het bedrijfsleven. Dat doen we bijvoorbeeld door het standaardiseren van werk , toepassen van standaard vergunningsvoorschriften en dezelfde strategie. Dit zorgt voor rechtsgelijkheid.

5. Transparant
We voeren de VTH-taken transparant uit. Dit is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, maar staat ook in sommige wetten. Denk aan het publiceren van vergunningen (EU verplichting) en meldingen en aan het openbaar maken van namen van risicovollere bedrijven die herhaaldelijk de regels overtreden. We zorgen dat procedures reproduceerbaar zijn, dat betekent dat het procesverloop en de beslissingen in het dossier staan.

6. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde
De uitvoering van taken voldoet minimaal aan de (landelijk) gestelde proces- en kwaliteitscriteria 2.2. Het vaststellen en implementeren van een VTH Verordening is hiervoor een goed instrument.

7. Verantwoordelijkheid waar deze hoort

We nemen onze verantwoordelijkheid en werken binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving. We gaan uit van de beginselplicht[4] tot handhaving. Dit geldt ook voor de eigen vergunde werkzaamheden en die van medeoverheden.

We benaderen bedrijven, instellingen, particulieren en overheden vanuit het principe dat iedere partij eigen verantwoordelijkheid heeft. Daarom verwachten we ook dat bedrijven, instellingen, particulieren en overheden hun eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van regels oppakken, onder andere door:

- goede en volledige informatie aan te leveren bij vergunningaanvragen en meldingen;
- zelf te zorgen voor actieve en betrouwbare informatie over risicovolle activiteiten, door ongewone voorvallen tijdig te melden. Vanwege de gevolgen voor interne en externe veiligheid en de leefomgeving.

De uitwerking van de uitgangspunten in de verschillende bestanddelen van de VTH strategie staat in deel B.

Reikwijdte VTH strategie Zeeland

Deze VTH strategie geldt voor de uitvoering en handhaving van de taken die onder gebracht zijn bij omgevingsdiensten en gelden voor de overige Wabo taken en autonome taken. Dat zijn:
Wetten en daaruit voortkomende regels waarvoor in de wet als het bevoegd gezag is aangewezen één van de onderstaande :

-de commissaris van de Koning;
-het college van gedeputeerde staten;
-de burgemeester;
-het college van burgemeester en wethouders:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet ruimtelijke ordening
- Woningwet
- Wet erfgoed (Monumentenwet)
- Huisvestingswet
- Wet milieubeheer
- Wet geluidhinder
- Wet bodembescherming
- Wet Natuurbescherming (Wnb)
- Waterwet
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Wet op de Kansspelen
- Drank- en horecawet
- Wet Bibob
- Algemene plaatselijke verordening
- Wet veiligheidsregio's
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)

[4] Dit betekent dat bij een overtreding van een voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend moet optreden.

- Wet basisregistratie ondergrond
- Wet hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz)
- Wet luchtvaart (Wlv)
- Ontgrondingenwet (Ow)
- Luchtvaartverordening
- Omgevingsverordening (vervangt: oude verordeningen Ruimte, ontgrondingen, water-, distel-, landschaps-, natuurbescherming-, varen en wegen)

En op deze wetten gebaseerde besluiten (AMvB's) en Ministeriele regelingen.

Na 2022 (verwachting) treedt de Omgevingswet in werking. Daarmee vervallen een groot aantal wetten en regels.

Deel B:
De VTH deel strategieën

2.0 Preventiestrategie Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingsbeleid Zeeland

2.1 Inleiding De VTH strategie in onderdelen

We hebben verschillende deelstrategieën voor de VTH-taken. We volgen daarbij zoveel mogelijk de landelijke strategieën. Dat zorgt voor uniforme besluiten en een transparant besluitvormingsproces voor bedrijven, burgers, instanties en derden.

2.2 Preventiestrategie Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingsbeleid Zeeland

Voor een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame leefomgeving is het belangrijk dat burgers, bedrijven en instellingen regels naleven. Daarom willen we overtredingen voorkomen en naleving bevorderen. Het doel van preventie is de naleving van regels vergroten. Het naleven van regels is niet altijd vanzelfsprekend. Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) beïnvloeden we het gedrag op een positieve manier.

We vinden het belangrijk om duidelijk te maken welke regels er zijn, waarom ze er zijn en hoe we er op toe zien. Met een goede inzet van communicatiemiddelen kunnen we het naleefgedrag aanzienlijk verbeteren. Pas als regels bekend zijn kunnen burgers, bedrijven en instellingen deze bewust naleven. Natuurlijk blijft het wel primair de verantwoordelijkheid van de burger, ondernemer of instelling zelf om op de hoogte te zijn en blijven van regels.

Vergunningverleners en toezichthouders zijn een belangrijke schakel tussen overheid, burgers en bedrijven en spelen een grote rol in de verbetering van het naleefgedrag. Zij hebben rechtstreeks contact met de burgers en bedrijven en kunnen regels uitleggen en toelichten. Ook de overige medewerkers hebben een belangrijke rol in contacten met burgers en bedrijven.

2.3 Samenhang preventie, toezicht en sanctie

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Preventieve instrumenten zetten we wel eerder in bij welwillend gedrag en toezicht en sanctie meer bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Maar preventieve instrumenten kunnen ook bij calculerend gedrag bijdragen aan betere naleving.

We zetten voor ons vergunningverlening-, toezicht- en handhavingsbeleid de volgende preventieve instrumenten in:

- <u>Eenvoudige en duidelijke regels</u>

Regels die we zelf maken of voorschriften in een vergunning die we verlenen zijn zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk opgesteld. Waardoor zo min mogelijk discussie over de interpretatie kan ontstaan. En we proberen te voorkomen dat iemand ze niet snapt. Bij landelijk gemaakte regels hebben we hier weinig invloed op.

➢ Zorgen voor begrip

We laten de reden en achterliggende gedachte van regels weten. Iemand die weet en begrijpt waarom regels er zijn is eerder geneigd deze te accepteren en te volgen. Vergunningverleners en toezichthouders kennen de regels en de achterliggende gedachte en dragen deze gevraagd en ongevraagd uit.

➢ Handhaafbare regels

Regels zijn zo geformuleerd dat ze uitvoerbaar zijn. Ook zorgen we dat we de regel (zo eenvoudig mogelijk) kunnen controleren. Als we zelf regels of voorschriften maken dan laten we een handhaafbaarheidstoets uitvoeren door vergunningverlening, toezicht en handhaving.

➢ Informeren over (nieuwe) regels en processen

We communiceren actief over (nieuwe) regels en geven voorlichting. Als een burger of ondernemer niet bekend is met de regels, dan weet die soms niet dat hij/zij in overtreding is. We communiceren via een passend communicatiemiddel voor de doelgroep. Je hebt massacommunicatie zoals een bericht op een website en gerichte communicatie zoals via een brief. We leggen regels en processen uit.

➢ Stimuleren vooroverleg

We stimuleren vooroverleg bij initiatieven of plannen voor activiteiten. Vooroverleg is een overleg tussen een initiatiefnemer en de overheid (of overheden) die over toestemming voor de plannen gaat. Vooroverleg zorgt er voor dat we op tijd kunnen meekijken of een plan naar verwachting past binnen kaders en regels en welke voorschriften gaan gelden. De initiatiefnemer kan daar in een vroeg stadium rekening mee houden. Voor het beoordelen van vergunningaanvragen gelden ook steeds kortere termijnen. Een goede en volledige aanvraag is daarom belangrijk. Vooroverleg versnelt en stroomlijnt het vergunning proces en beperkt het aantal vergunningaanvragen dat we buiten behandeling moeten laten of het aantal vergunningen dat we moeten weigeren.

➢ Zichtbaarheid toezicht en handhavingsactiviteiten

We laten zien dat we toezicht houden en handhaven als dat nodig is. We communiceren over toezicht- en handhavingsprioriteiten en over grotere handhavingsprojecten. Het openbaar maken van toezichtresultaten op bedrijfsniveau is ook een preventiemiddel. Wij gebruiken dit terughoudend en eigenlijk alleen als we dit wettelijk verplicht zijn. We zijn daarnaast zelf als toezichthouder regelmatig zichtbaar aanwezig in het veld. In jaarprogramma's en projectplannen nemen we preventie en communicatie standaard als instrument op.

➢ (integraal) Samenwerken

We treden zo veel mogelijk gezamenlijk en eenduidig op. Landelijke regels passen we uniform toe. Lokale regels en voorschriften zijn zoveel mogelijk gelijk en afgestemd. Dit geeft duidelijkheid en zorgt voor meer begrip.

➢ Informatie delen

Overheden delen onderling zo veel mogelijk informatie. Zo kunnen overheden risicogericht en informatie-gestuurd toezicht houden en handhaven. Maar ook de handhaving efficiënter en effectiever inrichten. Informatie over een bedrijf, burger of instelling is zoveel mogelijk centraal opgeslagen en raadpleegbaar voor overheden onderling, mits dit wettelijk is toegestaan.

➢ Maatschappelijke controle stimuleren

We juichen sociale controle toe, zoals buurtpreventie. We willen dat de omgeving de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. Vergunningen en besluiten zijn zoveel mogelijk digitaal in te zien. We vragen klagers vooral (ook) om zelf richting de overlastgever aan te geven dat ze overlast hebben. Wijkcoördinatoren, wijkmanagers, wijkagenten en Boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

Hoe communiceren we?

We gebruiken een communicatiemiddel dat past bij de doelgroep en dat aansluit bij het moment of het gedrag van iemand. We communiceren bij voorkeur interactief, want dan kunnen we gelijk nagaan of de informatie goed over komt. We kijken ook naar de gedragsmotieven (dat kan bijvoorbeeld meewerkend zijn of expres tegenwerken) van degene aan wie we communiceren voor de keuze van het communicatiemiddel.

3.0 Vergunningenstrategie

3.1 Inleiding

We stellen vergunningen op volgens de wettelijke eisen en volgens vastgestelde beleidsuitgangspunten. Als uitgangspunt nemen we de concept Landelijke vergunningen strategie (LVS). We stellen heldere, transparante en handhaafbare vergunningen op en verlenen ze binnen de gestelde termijn. Initiatiefnemers hebben een eigen verantwoordelijkheid om aan hun verplichtingen te voldoen. Bij initiatieven waar meerdere vergunningen of toestemmingen voor nodig zijn, stemmen we zoveel mogelijk af met andere bevoegde overheden en omgevingsdiensten. Waarbij we niet als adviesbureau functioneren maar als procesbegeleider. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het aanvragen van zijn product. Dit doen we vanuit de 1-loket-gedachte. Hiermee voorkomen we dat we een activiteit deels vergunnen, maar deze op basis van andere wetgeving toch niet mag. Het vooroverleg is hierbij een belangrijk onderdeel. In de kwaliteitseisen heet dit vereiste "casemanagement".

Onder vergunningverlening verstaan we:

- het afgeven, weigeren of wijzigen van een vergunning waarbij we aan een bedrijf, particulier of (bestuurlijke) organisatie toestemming verlenen om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd), tóch uit te voeren
- verlenen van een ontheffing
- afhandelen van een melding
- opleggen van een maatwerkbesluit of nadere voorwaarde
- afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb)
- het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning

Het maken van een gedoogbeschikking is onderdeel van de gedoogstrategie. Een gedoogbeschikking heeft een andere insteek dan een vergunning. Daarnaast is het proces van gedogen gekoppeld aan handhaving, omdat we eerst afwegen om te handhaven.

De Wabo verplicht werken als 1- loket en een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van deze wetten en komt terug in wettelijke voorschriften over de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale omgevingsgerichte belangenafweging.
Ook de Omgevingswet heeft integraal werken en beoordelen als uitgangspunt. Het vooroverleg heeft hierin een belangrijke functie. Wel staat het een aanvrager vrij bepaalde activiteiten los aan te vragen.

3.2 Integraal werken is ons uitgangspunt

Bij de uitvoering benaderen we wetten en besluiten integraal. Dit betekent dat we plannen en initiatieven zo vroeg mogelijk integraal beoordelen, ook op basis van de vergunningenstrategie. De betrokken bevoegde gezagen en omgevingsdienst(en) werken gericht met elkaar samen voor integrale en samenhangende besluitvorming .

1 We passen integraal casemanagement toe

Het belangrijkste instrument van integraal werken is casemanagement. Dit is een strategisch uitgangspunt en staat los van waar het binnen de organisatie ondergebracht is.

Casemanagement vergunningverlening

Casemanagement is vaak de eerste stap in het proces van integrale benadering van een project of aanvraag. Daarna komt vergunningverlening en toezicht. Casemanagement is belangrijk voor de omgeving en de klant. Ook is het belangrijk voor de uitvoering van taken door betrokken organisaties of afdelingen. Het draagt bij aan integrale behandeling en het verkorten en transparant maken van procedures. Dit verhoogt het kwaliteit- en dienstverleningsniveau. Goed casemanagement zorgt voor een integrale beoordeling van samenhangende aanvragen en uiteindelijk besluitvorming op maat, passend in de omgeving.

Vanuit de Wabo moeten we casemanagement minimaal toepassen op de wettelijke taken uit de Wabo (en daaronder vallende wetten), de Waterwet en de Wet natuurbescherming.

Een casemanager voert het casemanagement uit . De casemanager is verantwoordelijk voor integrale beoordeling van aanvragen en coördineert samenhangende besluiten. De casemanager stemt af met andere betrokken bevoegde gezagen of adviesorganen, dit kunnen zijn:

- (andere) Gemeente
- Provincie Zeeland
- RUD Zeeland
- DCMR (voor BRZO-zaken)
- VR Zeeland
- GGD Zeeland
- Waterschap Scheldestromen
- Rijksoverheid (bijvoorbeeld IL&T, RWS)

2 Aanvragen voorzien we van een goed bij de omgeving passend kader (zie model hieronder)

De manier waarop we invulling geven aan vergunningverlening en casemanagement is sterk afhankelijk van het kader waarbinnen we het beoordelen.
Hierbij maken we onderscheid tussen:

- omvang en aard van aangevraagde activiteiten;
- de specifieke omgeving waarin de activiteiten worden uitgevoerd.
- Daarnaast beoordelen we de aanvrager op naleefgedrag en in sommige gevallen op integriteit volgens ons Bibob beleid.

Op basis van deze indicatoren bepalen we of aanvragen technisch- of sociaal-maatschappelijk eenvoudig of complex zijn. We delen aanvragen in 4 typen vergunningen:

Vergunning eenvoudig

Een *vergunning voor een situatie met* geringe technische en sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat vooral uit standaardvoorschriften.

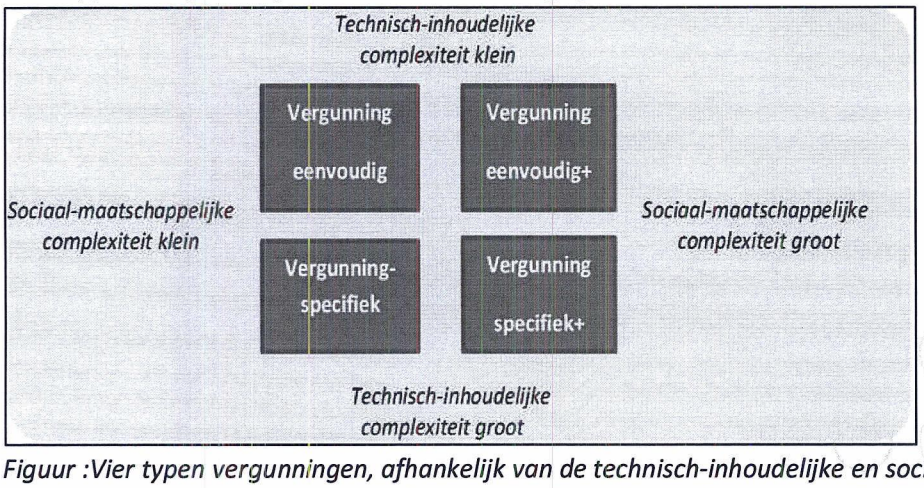
Vergunning eenvoudig+

Is de situatie technisch-inhoudelijk niet complex maar sociaal-maatschappelijk wel, dan bestaat een vergunning vooral uit standaardvoorschriften en geven we extra aandacht aan afstemming, overleg en samenwerking tussen betrokken partijen.

Vergunning specifiek
Bij een technisch-inhoudelijk complexe situatie met een geringe sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat de vergunning vooral uit specifieke voorschriften.

Vergunning specifiek+
De situatie is technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk gezien complex. Dit vraagt om specifieke voorschriften in een vergunning en een zorgvuldige afstemming, samenwerking en overleg tussen betrokken partijen.

De 4 typen vergunningen schematisch weergegeven.



Figuur :Vier typen vergunningen, afhankelijk van de technisch-inhoudelijke en sociaal-maatschappelijke complexiteit van het project, de inrichting of activiteit en/of het gebied waarin de inrichting is gevestigd of de activiteit plaatsvindt.

De indicatoren spelen bij vergunningverlening een belangrijke rol bij het formuleren van een bij de omgeving passend kader voor de activiteiten. De indeling is breder toepasbaar dan alleen voor vergunningen. We gebruiken de werkwijze ook voor het behandelen van meldingen, het verlenen van ontheffingen, het opstellen van maatwerkvoorschriften of bij toepassing van een gelijkwaardigheidsbepaling.

3 We werken met actuele vergunningen

Actuele vergunningen dragen bij aan verlaging van de druk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele omgevingsvergunning met de laatste stand der techniek en kennis erin verwerkt is beter toetsbaar en handhaafbaar. De Wabo verplicht actualisatie van omgevingsgunningen milieu. Dit geldt niet voor andere typen vergunningen. De Europese Richtlijn Industriële Emissies verplicht daarnaast extra actualisatie van vergunningen van IPPC-installaties.

Voor het actueel houden van omgevingsvergunningen milieu passen we het volgende beleid toe: Jaarlijks nemen we in het VTH-programma de volgorde en prioritering op van welke vergunningen we moeten actualiseren en de capaciteit die we daar voor nodig hebben.

Het vergunningenbestand beoordelen we bij de actualisatietoets op de volgende aspecten:

- Is er sprake van nieuwe wet- en regelgeving waardoor vergunningen binnen een in die wet gestelde termijn aangepast moeten worden?

- Zijn de voorschriften (nog steeds) goed handhaafbaar?
- Milieuvergunningendossiers van tien jaar oud (voor bedrijven die onder BRZO vallen is dit 5 jaar) toetsen we op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid.

De uitkomsten van de actualisatietoets nemen we op in een meerjarenplan vergunningverlening.

We nemen wijzigingen in de bedrijfsvoering niet mee in deze actualisatie, omdat dan het initiatief bij het bedrijf ligt om een veranderings- of revisievergunning aan te vragen. Ook als er om andere redenen een verschil is tussen de feitelijke en de vergunde situatie dan valt dit buiten de actualisatieplicht.

4 Intrekken vergunningen

We verlenen jaarlijks verschillende soorten vergunningen. De meeste projecten en activiteiten realiseert de vergunninghouder gelijk nadat de vergunning is verleend. Maar het komt ook voor dat een initiatiefnemer geen, of pas na jaren gebruik maakt van een vergunning.

We vinden het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit vergunningen, om meerdere redenen ongewenst:

- We moeten voorkomen dat bouwwerken of activiteiten die in het verleden zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd, (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige inzichten doorkruisen .
- Het moetenvoorkomen dat nieuwe bouwwerken c.q. activiteiten worden gebouwd/uitgevoerd naar verouderde technische inzichten.
- Het is vanuit administratief oogpunt gewenst dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie buiten.
- Het is voor omwonenden onplezierig als zij geconfronteerd worden met oude ongebruikte rechten, waar ze geen rechtsmiddelen meer tegen kunnen aanwenden.

We beogen in de hiervoor genoemde situaties, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, de vergunning na verloop van een bepaalde periode in te trekken (in de Wabo staat genoemd wanneer wij een vergunning mogen intrekken.)

We kunnen vergunningen intrekken als:

- een vergunning op basis van onjuiste of onvolledige informatie verleend is;
- de aanvrager erom verzoekt;
- de aanvrager is overleden (bijvoorbeeld in APV-vergunningen);
- het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten.
- Van de vergunning een bepaalde periode geen gebruik is gemaakt.

De wet bepaalt deels wanneer wij een vergunning mogen intrekken(bijvoorbeeld in de Woningwet of APV) en deels is het gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen milieu).

5 Uitgangspunten vergunningverlening

Bij het behandelen van een vergunningaanvraag of een ingediende melding hanteren we de onderstaande vier uitgangspunten om te zorgen voor een kwalitatief goede beoordeling. Deze uitgangspunten geven invulling aan de algemene uitgangspunten van onze VTH-strategie uit Deel A. Dit zijn: integraal werken, risicogericht werken (o.a. door probleemanalyse), toetsen integriteit aanvragers, betrouwbaarheid, transparantie, professionaliteit en verantwoordelijkheid waar deze hoort.

a. **Omgevingsgericht, integrale afstemming aan de voorkant**
   - nieuwe activiteiten toetsen we op belasting van de omgeving;
   - we beoordelen integraal, toetsen aan de weigeringsgronden en beoordelen inhoudelijk;
   - we voorkomen onacceptabele omgevingsbelasting;
   - politiek-bestuurlijke speerpunten geven we prioriteit;
   - bij (potentiële) maatschappelijke onrust communiceren we goed naar de omgeving;
   - we stimuleren innovatie en duurzaamheid.

b. **Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar**
   - we passen landelijke standaarden en eigen beleid toe;
   - we maken , heldere en transparante, begrijpelijke, handhaafbare vergunningen op maat, deze zijn openbaar en digitaal beschikbaar (dit is bijvoorbeeld voor IPPC-bedrijven een wettelijk verplicht);
   - we baseren voorschriften op de best beschikbare technieken (BBT) en stellen vooral doelvoorschriften; bedrijven kunnen dan zelf bepalen hoe ze daar aan voldoen. Dit past bij onze uitgangspunten voor deregulering en vermindering van administratieve lasten en meer zelfsturing;
   - vergunningen van IPPC- en BRZO-bedrijven leggen we overzichtelijk vast, zodat alle verplichtingen van het bedrijf op ieder moment inzichtelijk zijn. We hebben ook een overzicht van al deze bedrijven digitaal beschikbaar.

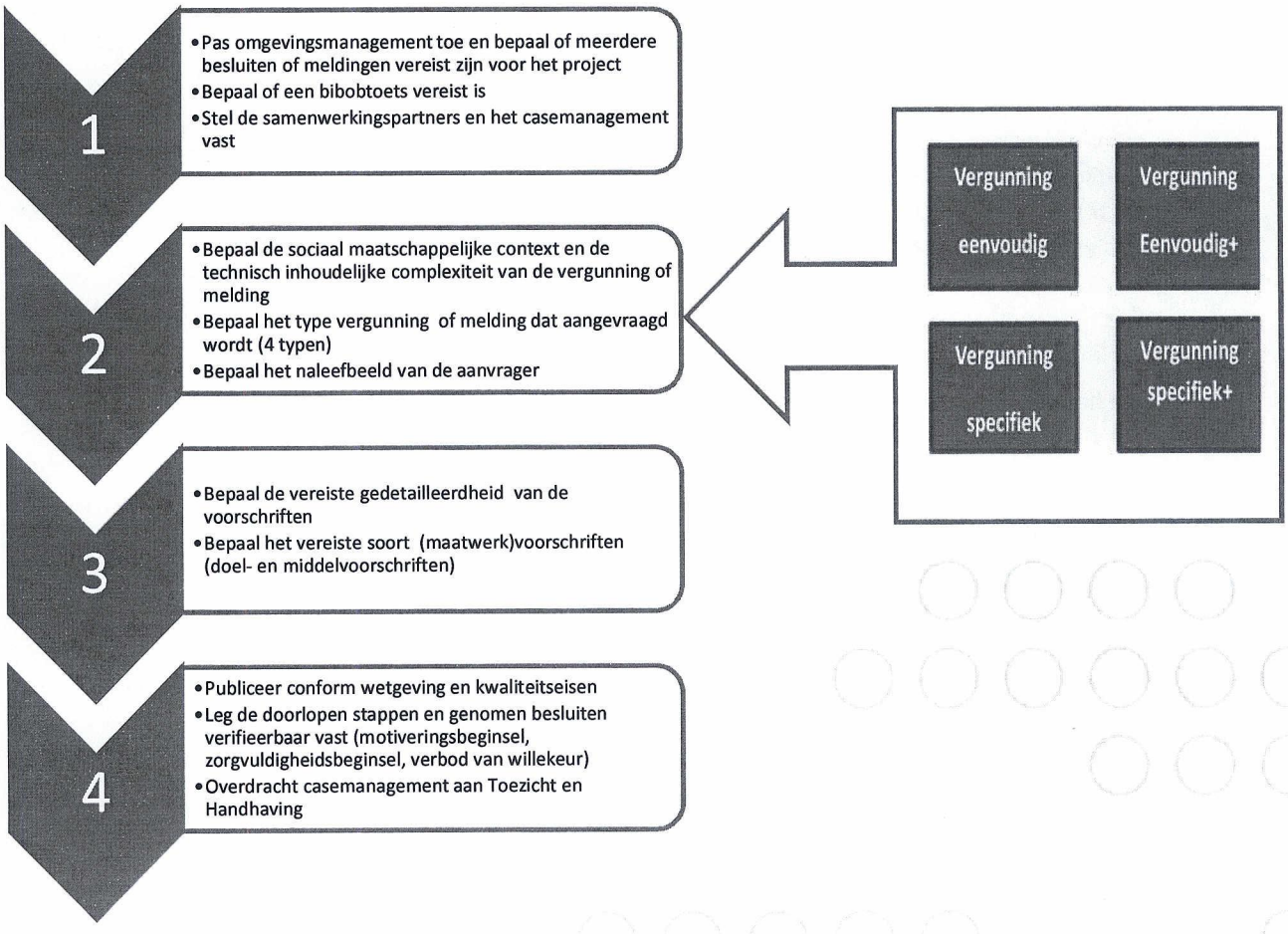
c. **Maatwerk bij beleidsrijke situaties en/of bij een slecht naleefgedrag**[5]
   - we behandelen besluiten voor activiteiten die bij niet naleven schade kunnen veroorzaken aan leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur intensiever. De besluiten bevatten meer maatwerk- en of middelvoorschriften. De aanvraag (wat vraagt de aanvrager precies), het besluit (wat staan we toe) en de voorschriften (onder welke voorwaarden staan we het toe) formuleren we in detail;
   - als landelijke voorschriften niet goed helder zijn, niet goed toepasbaar voor een specifieke situatie of als de initiatiefnemer een slecht naleefgedrag heeft dan stellen we maatwerk- en/of middelvoorschriften op. Maatwerk- en middelvoorschriften geven minder speelruimte voor eigen invulling en meer duidelijkheid, ook voor de omgeving, toezichthouders en handhavers.

d. **Gezamenlijk en professioneel**
   - het proces van vergunningverlening begint met een voorbereidende fase waarin de initiatiefnemer de mogelijkheden verkent, een aanvraag opstelt en eventueel vooroverleg heeft;
   - het proces van vergunningverlening eindigt bij de oplevering naar toezicht, soms voeren we een gezamenlijke opleveringscontrole uit;
   - als we dat wettelijk moeten, publiceren we de onherroepelijke vergunning voor iedereen;
   - we dragen het casemanagement over aan toezicht.

[5] Naleefgedrag is de mate waarin bedrijven, burgers of instellingen regels en voorschriften volgen. We onderscheiden spontane naleving en naleving door het uitoefenen van toezicht en handhaving. Bijvoorbeeld de kans op een sanctie en de hoogte van de sanctie. Zie hiervoor het onderdeel sanctiestrategie.

6 *Stappenplan vergunningenstrategie*

In het schema staan samengevat en globaal de stappen van het proces van vergunningverlening. Een aantal processtappen kunnen en moeten we uitwerken in protocollen en werkinstructies.



4.0 Toezichtstrategie

4.1 Inleiding

Met toezicht houden we zicht op naleving van regelgeving en risico's van niet-naleven. Dat burgers, bedrijven en instellingen regels volgen is in onze samenleving niet vanzelfsprekend. We zien toezicht als een middel om de naleving van regels te bevorderen. Toezicht draagt bij aan een schone, veilige, gezonde en mooie leefomgeving voor iedereen. Activiteiten zorgen voor risico's voor de leefomgeving en we willen deze risico's beperken en beheersen. Door een aantal activiteiten waren er in het verleden incidenten of rampen en dat kan weer gebeuren. We vinden het belangrijk dat te voorkomen. Of burgers, bedrijven en instellingen regels naleven hangt af van de spontane naleving, maar ook van controleren en handhaven als dat nodig is. De toezichthouders controleren niet alleen of regels worden nageleefd, maar bevorderen ook het naleefgedrag.

4.2 Doel van toezicht

We houden toezicht om het ontstaan van risico's voor de leefomgeving zo klein mogelijk te houden. We vinden het belangrijk om op dezelfde manier toezicht te houden in gelijke gevallen.

We bereiken hiermee:

- transparantie;
- professionaliteit;
- rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers, bedrijven en instellingen waarop we toezicht houden;
- effectiviteit en efficiency bij uitvoering, zo kunnen we met zo min mogelijk inspanning en zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk bereiken.

Voorwaarde daarbij is wel dat regels eenduidig, correct, duidelijk en toepasbaar zijn op de (zelfde) situatie(s).

De toezichtstrategie gaat over de werkwijze van het vaststellen van het toezichtprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding. Bij overtredingen reageren we volgens de sanctiestrategie. Vaak betekent dit dat we handhaven om te zorgen dat de overtreding stopt of zich niet herhaald.

4.3 Wanneer houden we toezicht?

We richten het toezicht op de meest risicovolle situaties: waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur (vrije veld controles). Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Dit is ook niet nodig, want niet alle situaties zijn even risicovol. Voor de evaluatie van toezicht, registreren we het uitgevoerde toezicht en het naleefbeeld (waarop is toezicht gehouden en de overtreding soorten). Zo kunnen we de output maar ook de outcome evalueren. [6]

Naast toezicht hebben we ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, bijvoorbeeld communicatie en/of subsidiëring. Hier staat meer over in de preventiestrategie.

---

[6] Zie voor de vereisten i.v.m. het jaarverslag artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (outcome) en artikel 10.6 van de Regeling omgevingsrecht (output)

Met een probleem- en risicoanalyses stellen we de prioriteiten voor toezicht.

4.4 Wat is toezicht?

De term toezicht wordt vaak zowel in brede als in enge zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met het woord handhaving. In enge zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. En het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.

Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren het toezicht uit. Een toezichthouder is een persoon namens het bevoegd gezag belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht voeren we een controle uit ook zonder dat we een overtreding vermoeden of daarvan weten. We kunnen een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen.

Samengevat: onder toezicht verstaan we het controleren of en in hoeverre burgers, bedrijven of instellingen regels naleven.

Integraal toezicht
We willen voorkomen dat burgers en bedrijven onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom stemmen we toezicht acties zoveel mogelijk af en voeren we als verschillende instanties of verschillende onderdelen van instanties controles bij bedrijven of activiteiten zoveel mogelijk tegelijkertijd uit.
Dan gaat het om gezamenlijk toezicht, signaaltoezicht of integraal toezicht.

4.5 Toezichtmethode

We houden toezicht op de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode.

De keus voor de methode hangt onder andere af van:

- Kennis van regelgeving;
- Kosten en baten;
- Mate van acceptatie;
- Gezagsgetrouwheid doelgroep naar aanleiding van naleefgedrag.

Voor ons betekent de toezichtstrategie ook:

- het krijgen van inzicht in het naleefgedrag en de motieven voor naleving;
- het krijgen van inzicht door het samenbrengen van specifieke en gezamenlijke gegevens. Bijvoorbeeld om het effect van toezicht en handhaving te meten of om trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken. Met deze gegevens kunnen we onze strategie eventueel aanpassen.

Voor de doelgroep betekent dit:

- heldere communicatie over het naleefgedrag en waar dat onvoldoende is en wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor doelgroep zelf);

- inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- kennis van algemene preventieve werking en kennis dat we toezicht houden en overtredingen opmerken;
- kennis van wat de consequentie is van voortdurend niet naleven.

Voor de omgeving betekent dit:
- vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd zijn.

Preventief of repressief toezicht
We gebruiken 2 hoofdvormen van toezicht:
- Preventief toezicht
  Dit zijn controles die we op basis van de risicomethodiek in de verschillende planningen opnemen. Uit de risicomethodiek volgt de controlefrequentie. Een preventieve controle is gepland en terugkerend.

- Repressief toezicht
  Dit zijn controles met een specifieke aanleiding zoals signalen, klachten, handhavingsverzoeken, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven herstelltermijnen (hercontroles).

Vormen van toezicht
Bij preventieve en repressieve controles zetten we verschillende toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten in. De methode bevat de meest voor de hand liggende vorm van toezicht, de prioriteit of het thema. Vormen van toezicht :
- aangekondigd of onaangekondigd;
- steekproeven;
- fysiek toezicht, zichtbare aanwezigheid;
- administratief toezicht;
- aspectcontrole;
- systeemtoezicht (bijvoorbeeld het veiligheidssysteem bij BRZO-bedrijven);
- concerntoezicht (bijvoorbeeld op het compliance-systeem, werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een concern met meerdere vestigingen).

De meest geschikte toezichtvorm leggen we vast in het jaarlijks uitvoeringsprogramma, in een projectplan, in een samenwerkingsprogramma of in een toezichtplan.

Klachten en ongewone voorvallen
In het uitvoeringsprogramma reserveren we ook uren voor niet gepland toezicht, dit zijn ongewone voorvallen en klachten. Ongewone voorvallen of klachten onderzoeken we altijd. We voeren een administratieve of controle ter plaatse uit om te beoordelen of de klacht terecht is. Als dat nodig is ondernemen we actie en informeren we de klager.

Toezicht tijdens de verschillende fasen van een bouwwerk
Toezicht voeren we op verschillende momenten uit. In deze toezichtstrategie staan een aantal richtlijnen, zodat controles bij bedrijven, instellingen en objecten hetzelfde zijn. Verschillende toezichthouders voeren namelijk toezicht uit op verschillende aspecten. Soms doen ze dit samen. We kennen daarin verschillende fasen.

- **Realisatiefase**
  De fase tijdens het inrichten van activiteiten, aanleggen en bouwen.

- **Beheer- of gebruiksfase**
  De fase tijdens het gebruik van een object of uitvoeren van activiteiten.
- **Sloopfase / beëindiging**
  Tijdens deze fase worden activiteiten gestaakt of bouwwerken gesloopt en waar nodig de vergunning ingetrokken.

Toezicht bij Gedogen

We houden actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig controleren we of de overwegingen van de beslissing om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. We kijken of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorwaarden naleeft. Zo niet, dan handhaven we volgens ons beleid.

5.0 Sanctiestrategie

5.1 Doel

In de sanctiestrategie staan de kaders die wij gebruiken bij handhavend optreden als we een overtreding constateren.

5.2 Beginselplicht tot handhaven

Als we een overtreding van een voorschrift constateren, treden we hier in beginsel tegen op. Prioritering maakt voor de vraag óf we handhaven niet uit. We stellen vooral in de toezichtfase prioriteiten aan de hand van risico's. Als we eenmaal controleren en we constateren een overtreding, dan is handhaven in beginsel het vervolg. Deze verantwoordelijkheid staat voor omgevingsrecht in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven[7].

> Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. 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 slechts onder bijzondere omstandigheden van het bestuursorgaan mag worden gevergd, van handhaving af te zien. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

De bovengenoemde 'standaard formulering' uit 2004 voor de beginselplicht tot handhaven is inclusief de precisering die de Raad van State in 2011 heeft toegevoegd[2].
Voor het Openbaar Ministerie ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht 5. Het uitgangspunt is dat wij en het Openbaar Ministerie, beide vanuit onze eigen verantwoordelijkheid, ons handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving[3].
Het kenmerk van professionele handhaving is een consequente uitvoering. Handhaving kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Strafrechtelijk optreden gaat vaak in samenwerking met externe partners als de politie. Onder handhaving verstaan we: het afdwingen van het naleven van regels door de inzet van juridische/bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen. Bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, het intrekken van de vergunning, de bestuurlijke boete, de bestuurlijke strafbeschikking en het opmaken van een proces-verbaal. We noemen dit 'interventies'.

---

[7] Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242
[2] ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307, JB 2011, 261, NJB 2011, 1911, Gst 2012, 7
[3] Uit: Landelijke Handhavingstrategie (LHS) – Een passende interventie bij iedere bevinding (versie 1.7 april 2014)

Aan handhaving kunnen, afhankelijk van de ernst van het geval, andere interventies vooraf gaan, bijvoorbeeld een gesprek. Als hierdoor de overtreding opgehouden is, dan zijn bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten niet nodig.

We bepalen de ernst van de overtreding door onder meer te kijken naar het gevolg van de overtreding. Naast de ernst van de overtreding bepaalt het gedrag van de overtreder de zwaarte van de sanctie.

5.3 Landelijke Handhavingsstrategie

Verschillende (landelijke) partijen[8] stelden in 2014 de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) vast. Met de LHS willen ze de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving verbeteren en zorgen voor een gelijk speelveld voor burgers, bedrijven en instellingen waar regels voor gelden. Een ander doel van de LHS is dat de omgeving ervan uit mag gaan dat we optreden als dat nodig is en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De LHS geeft daarom aan hoe we per situatie reageren bij welke soort overtreding. Wij passen de LHS (opgenomen in deel D) toe met in achtneming van onderstaande nuanceringen.

Sanctiestrategie

Als we een overtreding constateren dan handhaven we volgens de LHS. Het stappenplan start bij de constatering van een overtreding tijdens het toezicht. De sanctiestrategie bepaalt hoe en welke sanctie we inzetten. De strategie zorgt voor meer afstemming en een passende inzet van bestuursrechtelijke en / of strafrechtelijke instrumenten, doordat:

- We elke overtreding beantwoorden met een **passende reactie**. De keuze voor het instrument hangt af van het gedrag van de overtreder (waarom leeft de overtreder niet na?) en de soort en ernst van de overtreding;
- We rekening houden met **verzachtende of verzwarende omstandigheden**, zoals een rechtvaardigingsgrond en de hoeveelheid schade waartoe de overtreding (mogelijk) leidt;
- Onze reacties strenger worden als **overtredingen voortduren of zich herhalen;**
- De methodiek een goede basis is voor het maken **van (werk)afspraken over afbakening en werkwijze** tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren;
- Wij voor het doen beëindigen van veel voorkomende overtredingen **standaard hersteltermijnen gebruiken.**

Een bestuurlijk vastgestelde specifieke handhavingsaanpak voor een apart taakveld gaat voor op deze strategie. Hier hebben wij het over specifieke handhavingsaanpak(ken) met betrekking tot bijvoorbeeld specifieke wetgeving, lokaal beleid of verordening of een specifiek thema (bijvoorbeeld aanpak illegale containers in buitengebied en het toezicht en handhaving van de groene wetgeving) en bevat een hierop toegesneden sanctieaanpak. Bestaande voorbeelden hiervan zijn overtredingen die vallen onder het Damocles-beleid en de Drank- en Horecawetgeving. Voor overtredingen van regels met een specifieke handhavingsaanpak is deze sanctiestrategie dus niet van toepassing.

[8] Deze strategie is opgesteld door IPO en het OM, in samenwerking met de VNG, de UvW, het ministerie van I&M, de Inspectie Leefomgeving en Transport, ISZW, politie en de vereniging van omgevingsdiensten.

Stappen interventie

Casemanagement handhaving
Bij overtredingen gaan wij na of er raakvlakken zijn voor ketenpartners of andere overheidspartijen. Als dit het geval is, informeren we die partijen en gaan we na of we gecoördineerd kunnen / moeten optreden. Als er meerdere partners betrokken zijn, blijft het casemanagement voor de aanpak van de overtreding bij de partij die de overtreding constateerde, tot we daar andere afspraken over maken. Bij overtredingen waar meerdere instanties of interne afdelingen op willen handhaven werken we samen bij de toepassing van de LHS. We wisselen informatie uit met elkaar over de aanpak en het vervolg. Als het efficiënt en/of effectief is, voeren wij (her)controles samen uit.

Relatie tot (partieel) gedogen
Als een overtreder calculerend of crimineel gedrag laat zien, werken we niet mee aan het tot stand komen van een eventuele gedoogbeschikking. We geven een eventuele gedoogbeschikking alleen af aan iemand waarvan we verwachten dat deze zich ook houdt aan de voorwaarden die in de gedoogbeschikking staan.

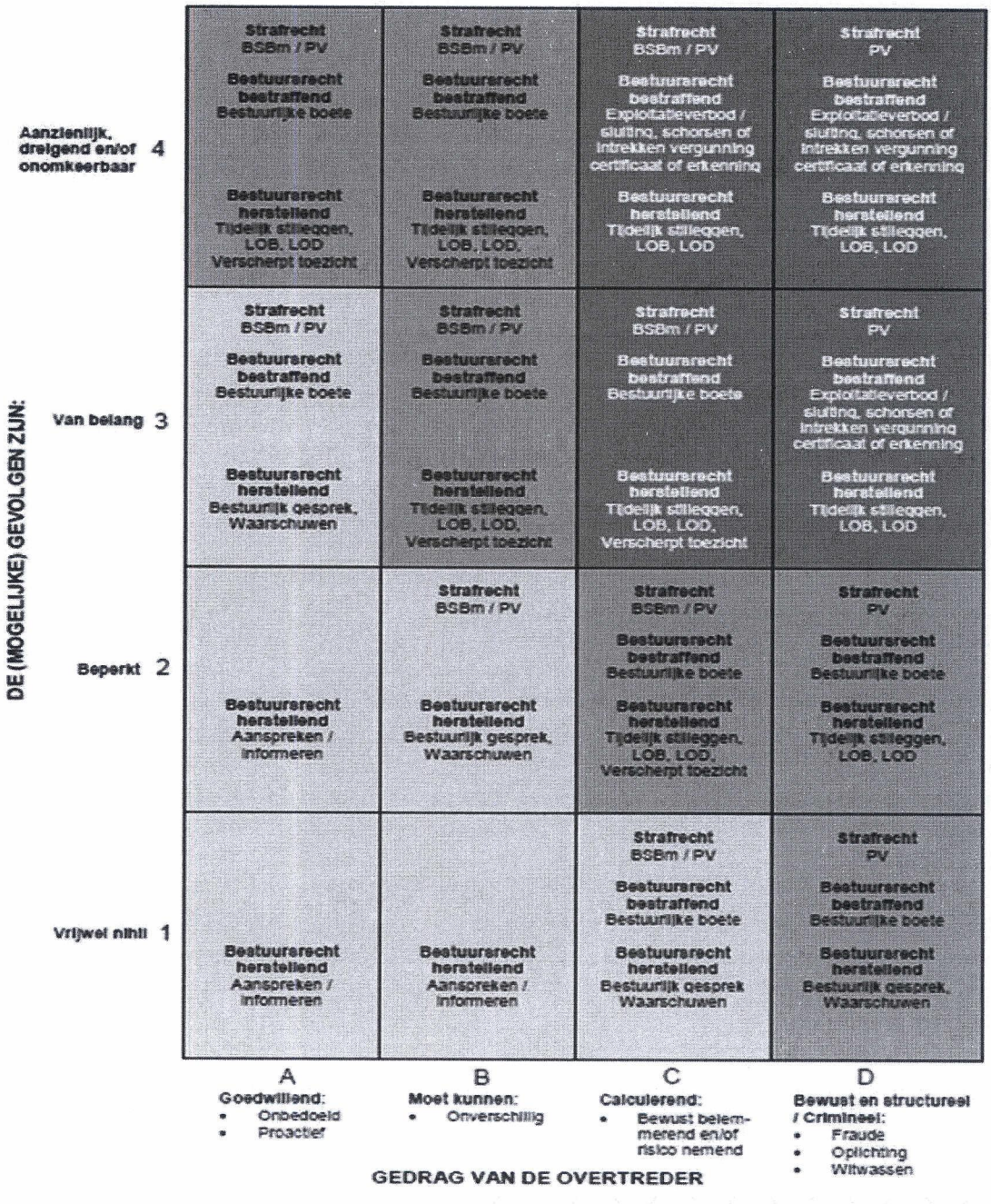
We passen de LHS in 5 stappen toe:

Stap 1 – Plaats de bevinding in de interventiematrix
Schaal de overtreding in op de interventiematrix (onderstaande figuur 1) op basis van de rapportage van bevindingen.

Speerpunten
Als we speerpunten hebben vastgesteld in bijvoorbeeld ons handhavingsprogramma of een specifiek handhavingsproject, scoren overtredingen hiervan in beginsel minimaal niveau 3 "van belang" in de interventiematrix.

Overtredingen blijven voortgaan
Bij voortduren van een overtreding schuift de score 1 stap naar rechts in de interventiematrix, bijv. van B naar C, etc. Bij voortduren van overtredingen waarvoor we een herstelmaatregel hebben opgelegd (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang), schuift de score pas naar rechts nadat de herstelsanctie is uitgewerkt en de overtreding voortduurt en/of zich herhaalt.

Figuur 1: De interventiematrix



<u>**Stap 2 – Bepaal of sprake is van verzwarende of verzachtende aspecten**</u>

Bepaal of er wel of geen sprake is van verzwarende of verzachtende aspecten, die we moeten betrekken bij de afweging voor een passende interventie.

Verzwarende aspecten staan in de LHS (bijlage D) en hebben te maken met:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing);
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie;
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect;
4. Combinatie met andere relevante delicten;
5. Medewerking van deskundige derden;
6. Normbevestiging;

7. Waarheidsvinding.

Ga vervolgens na of er verzachtende omstandigheden zijn. Voorbeelden van verzachtende omstandigheden zijn:

- Vormen van strafuitsluitingsgronden (zoals overmacht) waarbij bestuursrecht voor herstel wel doorgezet moet worden maar straffen niet kan of geen zin heeft.
- Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het langer in eigen omgeving blijven van oudere hulpbehoevende personen, dit geeft soms overlast voor de omgeving of onveilige situaties voor de personen zelf. Kenmerk hierbij is vaak dat de oudere hulpbehoevende persoon niet kan begrijpen wat het probleem is.
- Als de overtreding legaliseerbaar is.

Legaliseerbaar?
Als voor de activiteit alsnog vergunning (toestemming) kan worden verleend, is de overtreding legaliseerbaar. Is dat het geval, dan stellen we de overtreder in de gelegenheid om de toestemming aan te vragen. Als de overtreder dit doet en een ontvankelijke aanvraag indient die volgens het bevoegd gezag verleend kan worden, dan is sprake van concreet zicht op legalisatie. Volgens vaste jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is concreet zicht op legalisatie een grond om het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie achterwege te laten. Een overtreding die legaliseerbaar is, komt al snel ergens linksonder in de sanctiematrix terecht zodat we, naast het legalisatietraject, in beginsel kunnen volstaan met het aanspreken / informeren van de overtreder.
Toch kan er aanleiding zijn om een herstelsanctie of een bestraffende sanctie op te leggen. Vooral als een overtreder niet tijdig, dat wil zeggen binnen een termijn die wij redelijk vinden, de vereiste toestemming aanvraagt. Met een herstelsanctie voorkomen we dit gedrag. Een bestraffende sanctie komt in beeld als sprake is van calculerend gedrag of zelfs crimineel gedrag, zoals bedoeld in de LHS. We moeten voorkomen dat iemand van te voren bewust geen vergunning voor bepaalde activiteiten aanvraagt, omdat de overtreder er van uit gaat dat op het moment dat we er achter komen de activiteit alsnog kan worden gelegaliseerd zonder verdere consequenties. Zulk calculerend gedrag sanctioneren we.

<u>Stap 3 – Bepaal of overleg tussen bestuur, politie en Openbaar Ministerie (OM) geïndiceerd is</u>
In deze stap besluiten we tot de inzet van bestuurs- en/of strafrecht. De samenwerking tussen bestuurs- en strafrecht moeten we in Zeeland nog verder ontwikkelen, daarom zetten we in op een groeimodel.

Bewuste, structurele en calculerende overtredingen, die met als mogelijk gevolg van belang of aanzienlijk, dreigend en of omkeerbaar zijn (C3, C4, D3 en D4-overtredingen) melden we bij het OM en (zo mogelijk) agenderen we deze voor het nog op te richten casusoverleg tussen de ketenpartners. Met de melding aan het OM stemmen we af over de keuze om sanctionerend op te treden.

Voor minder zware overtredingen (A4, B4, B3, C2, D2 en D1) gaan we voor Zeeland onderzoeken of we formats voor bestuurlijke boetes kunnen ontwikkelen. Afhankelijk van de ontwikkeling van de afstemming tussen bestuurs- en strafrecht maken we nadere keuzes over hoe we afstemmen met het OM. Dit kan betekenen dat ook voor lichtere overtredingen meldingen plaatsvinden of juist een bijstelling plaatsvindt naar alleen zware overtredingen.

Gegevensuitwisseling
Voor een goede afstemming tussen bestuurs- en strafrecht is gegevensuitwisseling nodig. Om de informatie-uitwisseling tussen bestuurs- en strafrecht mogelijk te maken en rechtmatig te laten verlopen zoeken we aansluiting bij het landelijke Convenant Gegevensuitwisseling. In dit convenant

regelt de informatie-uitwisseling per regio via een casusoverleg (operationeel overleg) en een Periodiek Overleg Gegevensuitwisseling (operationeel-tactisch overleg). Het Openbaar Ministerie, de politie en de omgevingsdienst Zeeland nemen deel. Omdat dit VTH-beleid over veel meer taken gaat dan nu onder het convenant vallen, gaan we onderzoeken hoe Zeeuwse gemeenten en provincie in dit convenant betrokken kunnen worden.

Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
Bij het optreden met behulp van de interventiematrix zetten we het minst ingrijpende instrument in, gericht op herstel of om herhaling van de overtreding te voorkomen. Zwaardere instrumenten zetten we snel in als de overtreding voortduurt of zich herhaalt.

Stap 5 – Vastlegging
Stappen die we doorlopen en beslissingen die we nemen registreren we eenduidig, zodat de stappen duidelijk en controleerbaar zijn. We rapporteren over iedere overtreding waar die zich bevindt in de interventiematrix en welke keuze maken voor interventie.

5.4 Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen, keuzes en aanpak

Algemeen
Er zijn drie vormen van bestuursrechtelijke herstelsancties: de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang of het schorsen / intrekken van de vergunning. Wij maken per geval een keuze tussen één van deze mogelijkheden. In deze paragraaf lichten we de verschillende bestuursrechtelijke herstelmaatregelen toe en het afwegingskader om hierin van geval tot geval een onderbouwde keuze te maken. Naast bestuursrechtelijke herstelsancties kent het bestuursrecht ook de bestraffende sanctie, zoals de bestuurlijke boete.

De keuze tussen last onder bestuursdwang en last onder dwangsom
Als we besluiten om een bestuursrechtelijke herstelsanctie op te leggen, dan kiezen we tussen last onder dwangsom en last onder bestuursdwang. Alleen bij uitzonderlijke zeer zwaarwegende omstandigheden, in wettelijk voorgeschreven situaties of in geval van vastgestelde lokale regelgeving/beleid zetten we het intrekken / schorsen van een vergunning als herstelsanctie in. Om een goede afweging te maken tussen de last onder dwangsom en last onder bestuursdwang gebruiken wij de volgende uitgangspunten:

a. Last onder Dwangsom
Met het inzetten van een last onder dwangsom bewegen we de overtreder ertoe *zelf* zijn overtreding of herhaling ervan ongedaan te (doen) maken. Daarom heeft de last onder dwangsom in beginsel de voorkeur boven de last onder bestuursdwang. De lasten en de verantwoordelijkheid leggen we direct bij de overtreder, wat past bij het principe 'de overtreder betaalt'.

b. Last onder Bestuursdwang
Als sprake is van bijvoorbeeld (dreigende) onomkeerbare ernstige schade of aantasting van de openbare orde, gevaar voor de volksgezondheid, de (verkeers)veiligheid en/of leefomgeving, waarbij spoedig handelen nodig is, willen we zo snel mogelijk een einde maken aan de overtreding. Omdat de last onder bestuursdwang over het algemeen sneller effect heeft dan een last onder dwangsom, kiezen wij in die omstandigheden voor de last onder bestuursdwang. Hiernaast passen we in spoedeisende gevallen vanzelfsprekend spoedeisende bestuursdwang toe.
Bij een last onder bestuursdwang maken wij de overtreding op kosten van de overtreder ongedaan (als de overtreder dit niet zelf heeft gedaan voor het einde van de termijn (als een termijn wordt gegeven)). Soms kunnen we dit niet of zijn er teveel praktische bezwaren. Bijvoorbeeld bij boekhoudkundige overtredingen of het ingrijpen in technisch complexe processen.

Als duidelijk is dat ook met een forse dwangsom de overtreder de overtreding niet ongedaan gaat maken, dan passen we de last onder bestuursdwang toe.

c. (Begunstigings)termijn[9]
Als we handhaven geven we vaak een (begunstigings)termijn, tenzij er geen tijd nodig is om een einde te maken aan de overtreding of als de handhaving er alleen op is gericht om herhaling van een overtreding te voorkomen. We hoeven geen (begunstigings)termijn te geven wanneer handelen met spoed nodig is. De (begunstigings)termijn moet op het moment dat we deze geven lang genoeg zijn om aan de overtreding een einde te kunnen maken. De (begunstigings)termijn mag niet afhangen van de lengte van een eventueel voortraject. We houden rekening met de tijd die nodig is voor bijvoorbeeld het bestellen van onderdelen of materialen om de overtreding ongedaan te maken. Een te lange (begunstigings)termijn of een (begunstigings)termijn voor onbepaalde tijd komt neer op gedogen. De in deel C bijgevoegde Zeeuwse leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen" gebruiken we als richtlijn voor begunstigingstermijnen en is niet uitputtend. In het besluit motiveren we de lengte van de begunstigingstermijn.

d. Keuze bij variant dwangsomoplegging en hoogte dwangsom
Bij het opleggen van een last onder dwangsom gebruiken we de Zeeuwse leidraad als basis. In het besluit motiveren we de variant en hoogte van de dwangsom met de Zeeuwse leidraad als naslagwerk. De hoogte van de dwangsom staat in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de benodigde werking van de last onder dwangsom. Het moet een voldoende prikkel zijn om de overtreding te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Om te bepalen welke prikkel effectief en evenredig is, kunnen we het eventuele financiële voordeel betrekken of de kosten van herstel van de overtreding. We kijken ook vaak alleen naar de aard en ernst van de overtreding. Tot slot beoordelen we welk gedrag de overtreder vertoont. Een calculerende overtreder heeft een forsere prikkel nodig om na te leven dan een goedwillende. De Zeeuwse leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen", die in deel C is opgenomen, hanteren wij als richtlijn voor een eerste inschatting van de hoogte van de dwangsom. Daarna stellen we het bedrag eventueel naar boven of naar beneden bij, afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. Deze leidraad leidden we af van de landelijke leidraad, aangevuld voor de Zeeuwse situatie. De leidraad wijkt daarom af van de landelijke leidraad. In het besluit motiveren we de hoogte van de dwangsom.

Effectueren handhavingsbesluit
Een handhavingsbesluit moet worden uitgevoerd. Wanneer de overtreding na de (begunstigings)termijn niet is beëindigd, dan volgt automatisch effectuering van de sanctie. Het innen van de verbeurde dwangsom(men) of de uitvoering van bestuursdwang en het kostenverhaal, is een vast onderdeel van het optreden en geen onderwerp meer van een hernieuwde bestuurlijke afweging. De standaardoverweging van de rechter voor een last onder dwangsom is:
"bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom dient aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin staat dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd en slechts in bijzondere

[9] Op grond van de Awb is alleen bij een last onder dwangsom sprake van een begunstigingstermijn, bij overige handhavingsinstrumenten is sprake van een termijn.

omstandigheden geheel of gedeeltelijk van invordering kan worden afzien". Het gaat hier in andere woorden om de zogenoemde "beginselplicht tot invordering".

Bestraffende sancties
Naast herstelsancties zijn er ook bestraffende sancties. Wanneer we met een bestuurlijke sanctie leed toevoegen aan de overtreder, dan is het een bestraffende sanctie. Een bestraffende sanctie heeft een speciaal preventief effect op de overtreder. We ontmoedigen de overtreder om opnieuw de overtreding te begaan. Ook heeft een bestraffende sanctie een algemeen preventief effect op andere personen en/of bedrijven. Zij worden zo ontmoedigd om de overtreding überhaupt te begaan. Een bestraffende sanctie is anders dan een herstelsanctie. Een bestraffende sanctie is niet geschikt om, zoals een herstelsanctie, concrete overtredingen te (doen) beëindigen, de gevolgen daarvan te beperken of weg te nemen en/of om herhaling van de overtredingen te (doen) voorkomen. Het opleggen van de bestraffende sanctie heeft als doel het bestraffen van de overtreder voor het begaan van de overtreding. Omdat beide soorten sancties een ander doel hebben, kunnen wij de herstelsanctie en de bestraffende sanctie naast elkaar opleggen. De bestraffende sanctie komt sneller aan de orde als de overtreding opzettelijk is begaan, of als de overtreding niet kan worden weggenomen met een herstelsanctie (onomkeerbaar). Bestraffende sancties kunnen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke zijn. Een veel voorkomende bestuursrechtelijke bestraffende sanctie is de bestuurlijke boete.

Bestuursrechtelijk; de bestuurlijke boete
De bestuurlijke boete is een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. Het bevoegde bestuursorgaan legt deze op. Het openbaar ministerie is hier niet bij betrokken.

Strafrechtelijk; proces-verbaal of bestuurlijke strafbeschikking
Een bestraffende sanctie in het strafrecht wordt ingeleid met het opmaken van een proces-verbaal of een bestuurlijke strafbeschikking milieu. Bij deze sanctie is altijd een opsporingsambtenaar betrokken (politie of boa) en het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie ziet toe op vervolging op basis van een opgemaakt proces-verbaal van een opsporingsambtenaar.
Voor de inzet van de bestraffende interventiemiddelen: zie stap 3.

Overtredingen van de overheid
Voorop staat dat een overheidsinstelling zich in de rol van bouwer, exploitant etc. houdt aan de wet- en regelgeving en zelf daarin een voorbeeldfunctie vervult. Hierdoor hoeft handhaving van de eigen overheidsorganisatie niet nodig te zijn. Maar in de praktijk kunnen er toch situaties zijn waarbij een dienstonderdeel van de eigen overheidsorganisatie de regels niet volgt. Een bestuursorgaan is niet snel geneigd om bestuurlijke maatregelen tegen zichzelf te nemen. Bovendien heeft de handhaver intern een hiërarchisch ondergeschikte positie. Het is daarom belangrijk om vast te leggen hoe we handelen als de handhaver een overtreding van een voorschrift constateert bij (dienstonderdelen van) onze eigen organisatie. Wij hanteren voor de eigen dienst dezelfde strategie als voor burgers en bedrijven, waarbij we nadrukkelijk een rol zien voor ons managementteam om de overtreding te beëindigen.
Ook is het belangrijk dat we vastleggen welke procedure we volgen wanneer een toezichthouder bij een andere overheidsinstantie een overtreding constateert. Andere overheidsinstanties benaderen wij op dezelfde manier als bedrijven en burgers, waarbij we het vanzelfsprekend vinden dat we voorafgaand aan formele acties de overtredende andere overheidsinstantie (onze collega's/partners) informeren over de overtreding. Dit alles met als doel een snelle beëindiging van de overtreding.

Handhaven bij gedoogsituaties

Het niet naleven van gedoogvoorwaarden zelf kunnen we niet zien als overtreding van een wettelijk voorschrift. We kunnen dus niet tegen de niet-naleving van de gedoogvoorwaarden optreden met een herstelsanctie. We zijn namelijk alleen bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie als reactie op de overtreding van wettelijke voorschriften. In dat geval trekken we de gedoogbeschikking in en handhaven we op de onderliggende overtreding.

6.0 Gedoogstrategie

6.1 Inleiding

We hebben een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat we op iedere overtreding die we zien moeten reageren met een passende interventie volgens de sanctiestrategie. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden zien we af van handhaving. Dat staat los van eventueel strafrechtelijk optreden. In de gedoogstrategie staat in welke situaties en onder welke condities we tijdelijk niet handhaven.

Definitie van gedogen:

"Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet bewust (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding."

6.2 Integrale beoordeling om te gedogen

We kijken bij het toepassen van de gedoogstrategie altijd als eerste stap of er samenloop is met andere regelgeving en of het gedogen niet in strijd is met andere wet- en regelgeving. We letten daarbij op eigen regels maar ook op die van andere overheden. Dit sluit aan bij integraal werken, zoals dit ook in deel A en de vergunningenstrategie staat.

We volgen de vaste jurisprudentie over gedogen van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

"Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien".[10]
We gebruiken ook de regeringsnota's "Grenzen aan gedogen" als kader.[11]

Gedogen passen we alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties toe. We gedogen alleen 'actief' dit betekent dat we er een besluit over nemen. Onze uitgangspunten voor gedogen zijn:

- We handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn.
- Gedogen blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd;

---

10 ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200306199/1

11 Bestaande uit de 'eerste gedoogbrief' van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de 'tweede gedoogbrief' van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

- We gedogen expliciet, op schriftelijk verzoek van de overtreder en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
- Het gedogen tast belangen van derden niet in onredelijke mate aan;
- De activiteit is na de periode van gedogen vergund of gestopt.

Een gedoogbeschikking is geen besluit , en ook de weigering of intrekking van een gedoogbeschikking niet. Een gedoogbeschikking kan dan ook niet worden aangevochten bij de bestuursrechter. Dit laat onverlet dat anderen in zo'n geval wel om handhaving kunnen verzoeken. Op dergelijke verzoeken moeten we reageren.

We kunnen gedogen bij overgang-- en overmacht situaties.

Overgangssituaties zijn:

- overtredingen met concreet zicht op legalisatie;
- bedrijfsverplaatsingen;
- experimenten en andere tijdelijke overtredingen;
- situaties met overtredingen door omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen of een nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude vergunning geldt;
- gevallen waarin de rechter de vergunning vernietigt, terwijl vergunnen wel mogelijk lijkt;
- als de overtreder voorschriften om technische redenen niet kan naleven en die voorschriften binnenkort worden aangepast;
- situaties waarbij de overtreding ophoudt te bestaan door versoepeling van regels.

Overmacht situaties zijn:

- situaties waarin de overtreding was toegestaan, dan is volgens artikel 5:5 Awb [12] handhaving niet toegestaan. We moeten dan gedogen;
- situaties waarin het belang waar de regel voor is gemaakt beter af is als we gedogen;
- gevallen waarin handhaven onevenredig zwaar is in verhouding tot het belang dat we met handhaving beschermen.

We gedogen niet:

- als het gedrag van de overtreder recidiverend of calculerend is;
- bij activiteiten die vallen onder ondermijnen;

als de te gedogen activiteit in strijd is met een andere regel en het bevoegde gezag voor de handhaving van die regel laat weten dat het bestuursrechtelijk handhaaft of gaat handhaven
Een afschrift van de gedoogbeschikking sturen we naar:

- het Openbaar Ministerie;
- de Politie;
- eventuele andere betrokken instanties.

We houden actief toezicht op gedoogsituaties. We kijken of het gedogen nog actueel is en of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorwaarden naleeft.

---

[12] **Artikel 5:5 Awb**

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

Bijlage 1: VTH partners

Gemeente Veere

Gemeente Vlissingen

Gemeente Middelburg

Gemeente Schouwen Duiveland

Gemeente Tholen

Gemeente Noord Beveland

Gemeente Goes

Gemeente Borsele

Gemeente Reimerwaal

Gemeente Kapelle

Gemeente Terneuzen

Gemeente Hulst

Gemeente Sluis

Provincie Zeeland

Waterschap Scheldestromen

Openbaar Ministerie

Politie

RUD Zeeland

DCMR

Veiligheidsregio Zeeland

GGD

Rijkswaterstaat

Eindverslag inspraakprocedure ontwerp nota VTH Beleid Zeeland 2021

De concept nota VTH Beleid Zeeland 2021 heeft van 30 november 2020 tot en met 11 januari 2021 ter inzage gelegen. Ingezetenen en belanghebbenden konden tijdens deze periode hun zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 Algemene wet bestuursrecht mondeling of schriftelijk bij de gemeenten en provincie indienen.

In de volgende tabel zijn de ingekomen zienswijzen weergegeven met daarachter de reactie van de gemeente op deze zienswijze(n). De zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing van het concept beleid.

Naam	nr	Zienswijze(n)	Reactie gemeente
Stichting Gezond Water Ingediend bij de gemeenten: Noord Beveland, Tholen, Veere, Hulst, Sluis, Terneuzen, Middelburg, Vlissingen, Borsele, Schouwen-Duiveland en Reimerswaal.	1	De stichting Gezond Water vraagt het volgende: - Aandacht voor ZSS met name toepassing lood bij de sportvisserij; - Instellen van een verbod op het gebruik van lood; - Inzetten van toezicht en handhaving om het gebruik van lood te monitoren en te beëindigen; - Beoordelen of het gebruik van vislood vergunningplichtig is in het kader van de Wet Natuurbescherming; - Uitdragen van het standpunt van het bevoegd gezag.	De bevoegde gezagen onderkennen het onderwerp wat u aansnijdt. ZSS is een beleidsveld dat extra aandacht verdient. De VTH nota geeft kaders op welke wijze een vergunningaanvraag wordt afgewikkeld, hoe er toezicht wordt gehouden en op welke wijze we handhaven Zeeuws breed. De nota gaat niet over inhoudelijke onderwerpen, die zijn belegd bij andere disciplines. Als de wet- of regelgeving op een inhoudelijk onderwerp verandert dan worden aanvragen en vergunningen daaraan getoetst en dat geldt ook voor het geval nieuwe regelgeving leidt tot aanvullend of nieuw beleid. Er wordt altijd gewerkt met de nieuwste inzichten.
Stichting Zeeuws platform stralingsrisico. Ingediend bij:	2	De Stichting Zeeuws Platform Stralingsrisico vraagt aandacht voor het stralingsrisico van zendmasten en antennes. De Stichting verzoekt om het onderwerp elektromagnetische straling (of niet-ioiniserende straling) expliciet op te nemen in onderdeel C van de VTH strategie. Tevens vraagt	De bevoegde gezagen erkennen uw zorg ten aanzien van de zendmasten en antennes. De VTH nota geeft kaders op welke wijze een vergunning-aanvraag wordt afgewikkeld, hoe er toezicht wordt gehouden en op welke wijze we handhaven Zeeuws breed. De nota gaat niet over inhoudelijke

Naam	nr	Zienswijze(n)	Reactie gemeente
Provincie Zeeland en gemeente Borsele		men aandacht voor inperking van de inbreng van burgers en bedrijven bij de consultatieronde van wetgeving over dit onderwerp.	onderwerpen, die zijn belegd bij andere disciplines. Als de wet- of regelgeving op een inhoudelijk onderwerp verandert dan worden aanvragen daaraan getoetst en dat geldt ook voor het geval nieuwe regelgeving leidt tot aanvullend of nieuw beleid. Er wordt altijd gewerkt met de nieuwste inzichten.