VTH-beleid Fryslân

Uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken





VTH-beleid Fryslân

Uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken

Datum 26 november 2020
Versie 1.0
Status Definitief
Opgesteld door: Deelnemers van FUMO, omgevingsdienst Fryslân
Het bestuurlijk VTH-overleg Fryslân heeft 26 november 2020 ingestemd met het definitief concept VTH-beleid Fryslân. Onderdeel van dit beleidsplan is een addendum opgesteld door de FUMO. Het addendum is een nadere toelichting op de werk- en benaderingswijze bij toezicht en handhaving door de FUMO.

Inhoud

Proloog 6

Samenvatting 8

1 Inleiding 11
1.1 Achtergrond 12
1.2 VTH-beleid in de beleidscyclus 12
1.3 Basistaken 13
1.4 Ontwikkelingen 13
1.5 Leeswijzer 16

2 Uitgangspunten 17
2.1 Aansluiting bij strategische doelen van de deelnemers 18
2.2 Risicogericht werken 18
2.3 Impuls voor het ketentoezicht 19
2.4 Intensieve samenwerking tussen ketenpartners 21
2.5 Kwaliteitsborging 22

3 Beleid per basistaak 24
3.1 Milieubelastende activiteiten bij inrichtingen 25
3.2 Bodem 27
3.3 Asbest 29

4 Doorwerking van het VTH-beleid 32
4.1 VTH-strategieën 32
4.2 Jaarlijks uitvoeringsprogramma 33
4.3 Verslaglegging 33

Bijlage 1 Operationalisering doelstellingen 35

Bijlage 2 Informatiegestuurd risicomodel 40

Bijlage 3 Risicoanalyse activiteiten 43

Bijlage 4 Risicoanalyse branches 50

Bijlage 5 Constateringen bodem en risico's 58

Bijlage 6 Preventiestrategie **60**
6.1 Voorlichting 61
6.2 Beoordeling van conceptaanvragen 61
6.3 Pre-mediation 61
6.4 Actieve openbaarmaking 62
6.5 Samenwerking bij de preventie 62

Bijlage 7 Vergunningstrategie **63**
7.1 Basiswerkwijze 64
7.2 Intrekken van vergunningen 66
7.3 Beoordelingskader sloopwerkzaamheden met asbest 66
7.4 Beoordelingskader milieu 66
7.5 Beoordelingskader bodem, bouwstoffen en grondstromen 67
7.6 Samenwerking bij de vergunningverlening 67

Bijlage 8 Toezichtstrategie **68**
8.1 Aanleidingen voor toezicht 69
8.2 Vormen van toezicht 69
8.3 Toezicht sloopwerkzaamheden met asbest 70
8.4 Toezicht milieu 71
8.5 Toezicht bodem, bouwstoffen en grondstromen 72
8.6 Toezicht op basis van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken 74
8.7 Ketentoezicht 74
8.8 Samenwerking bij het toezicht 75

Bijlage 9 Sanctiestrategie **76**
9.1 Gelijkwaardige oplossing bij afwijking van voorschriften 77
9.2 Formele, legaliseerbare overtreding 77
9.3 Sanctie instrumenten 77
9.4 Passende reactie: bepalen van de sanctie 78
9.5 Overtredingen door de gemeentelijke of provinciale organisatie 83
9.6 Samenwerking bij het sanctioneren 83

Bijlage 10 Gedoogstrategie **84**
10.1 Wat is gedogen? 85
10.2 Grensvlak tussen handhaven en gedogen 85
10.3 Soms ongewenste resultaten bij actief gedogen 85
10.4 Wanneer is gedogen aanvaardbaar? 86
10.5 Gedogen beperken in omvang en/of tijd 86
10.6 Gedogen expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging 87
10.7 Gevallen waarin kan worden gedoogd 87
10.8 Toezicht bij gedogen 88
10.9 "Partieel handhaven" 89
10.10 Samenwerking bij het gedogen 89

Proloog

Voor u ligt het eerste gezamenlijke beleidsplan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de Friese gemeenten en provincie. Dit uitvoeringsgerichte VTH-beleid gaat over de basistaken die door de FUMO voor alle deelnemers wordt uitgevoerd. Een gezamenlijk VTH-beleid voor het gehele werkgebied van de FUMO is wettelijk vereist. Dit VTH-beleid voor de basistaken is onderdeel van uw gemeentelijke of provinciale brede VTH-beleid. U heeft immers als gemeente en provincie nog andere (bedrijfsgerichte) VTH-taken die u zelf uitvoert of ook (gedeeltelijk) laat uitvoeren door de FUMO.

Zoals gezegd, het is de eerste keer dat gewerkt is aan het maken van gezamenlijk beleid, doelen en uitvoeringswerkwijze (strategie) zodat de uitvoering ervan als uniforme opdracht van alle Friese deelnemers aan de FUMO dient. Het beleid is ontwikkeld vanuit het principe van risicogericht werken. Op basis van een ontwikkeld informatie gestuurd risicomodel zijn de risico's in kaart gebracht en vervolgens prioriteiten gesteld om de meest doeltreffende aanpak te kunnen kiezen.

Een mooi resultaat, maar hoe moet het uniforme VTH-beleid en -uitvoering nu worden geduid en worden gebruikt? Moet het beleid worden vastgesteld terwijl het traject van de financieringssystematiek en daarmee herijking van de kengetallen nog niet is afgerond? En zijn bijvoorbeeld de voorgestelde controlefrequenties acceptabel en ligt dit dan vast voor een lange periode?

In het VTH-beleid is rekening gehouden en uitgegaan van de huidige financiële kaders, dus budgettair neutraal voor opdrachtgevers en de FUMO. Budgettair neutraal betekent dat de uitvoering van het VTH-beleid niet tot meer, maar ook niet tot minder kosten voor gemeenten en provincie leidt. Dat is doorgerekend en dat past op basis van de huidige ervaringscijfers van de FUMO.

Met het VTH-beleid spreken de gemeenten en de provincie een uniform uitvoerings-niveau af. Het uniforme uitvoeringsniveau is de ondergrens; meer kan, minder niet. Meer kan voor de FUMO op twee manieren. Ten eerste kan een gemeente of provincie aangeven dat zij meer wil. Dit is dan maatwerk en leidt tot een aanvullende opdracht aan de FUMO met bijbehorende financiële middelen. Ten tweede kan tijdens de uitvoering blijken dat meer dienstverlening/productie – binnen de huidige financiële kaders – mogelijk is.

In vergelijking tot de situatie in 2020 leidt het voorliggende VTH-beleid tot meer dienstverlening, zoals meer controles. Dit komt onder andere door de risicogerichte

aanpak. Een wijziging van de kengetallen uit het traject van de financieringssystematiek heeft invloed op de uitvoering/productie van het voorliggende VTH-beleid. De eerste signalen zijn dat de nieuwe kengetallen leiden tot meer dienstverlening dan in voorliggend document is beschreven. Maar dat zal de praktijk nog moeten uitwijzen en ook zullen voorgenomen efficiency-slagen om op het gewenste niveau te komen wellicht nog tijd vergen.

Het advies is dit VTH-beleid vast te stellen omdat:

1. er inhoudelijk draagvlak is voor de prioriteiten, doelen en strategie;
2. latere vaststelling kan leiden tot een jaar vertraging in uitvoering en doelrealisatie;
3. in het voorliggende VTH-beleid garanties zijn ingebouwd met budgettair neutraliteit en een uniform uitvoeringsniveau als ondergrens. Als de nieuwe kengetallen tot meer dienstverlening leiden, is dat mooi meegenomen. Met de garanties in het beleid is minder dienstverlening dan afgesproken of een hoger kostenniveau niet mogelijk;
4. er altijd ontwikkelingen en trajecten zullen zijn die invloed hebben op het VTH-beleid en de VTH-uitvoering. Denk bijvoorbeeld alleen al aan de implementatie van de Omgevingswet en de daaruit vloeiende gevolgen voor het basistakenpakket. Kortom, er is altijd wel een reden op ergens op te wachten;
5. het VTH-beleid niet in beton is gegoten en dat gedurende de uitvoering veranderingen en afwijkingen mogelijk zijn.

Het VTH-beleid is flexibel. Hoe gaat dat in z'n werk? Het VTH-beleid wordt vertaald in het (jaarlijkse) uitvoeringsprogramma. Daardoor wordt voorafgaand aan het uitvoeringsjaar bijvoorbeeld precies duidelijk hoeveel controles en type controles worden gepland. Zijn er wijzigingen, bijvoorbeeld nieuwe kengetallen, dan wordt het uitvoeringsprogramma aangepast met inachtneming van de afgesproken garanties. De FUMO maakt in het uitvoeringsprogramma inzichtelijk waar men anders omgaat met bijvoorbeeld de controlefrequenties of verhouding aspect versus integrale controles. Ook kleine beleidswijzigingen als gevolg van ontwikkelingen kunnen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma met elkaar worden afgesproken. Grote veranderingen vereisen aanpassing van het VTH-beleid. Maar ook dat kan. Het VTH-beleid heeft geen vaste looptijd en kan worden aangepast als ontwikkelingen hierom vragen. Zeker gezien de onduidelijkheden en onzekerheden die in de nabije toekomst bestaan. Denk hierbij aan het activiteitengericht werken onder de Omgevingswet.

Het VTH-beleid en -uitvoering moet tenslotte als groeimodel worden gezien. Het is de eerste keer, veel is nieuw en niet alles is bekend. Dit vraagt om ervaring op te doen, hiervan te leren en bij te stellen. Hierbij gaat het om alle facetten van het optimaliseren van de beleidscyclus en het verbeteren van de informatiehuishouding. Daarbij gaat het om:

- De doorvertaling en het werken met het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, goede beheersing hierop organiseren en adequate bijstelling en verantwoording verzorgen.
- De voortgang van gestelde doelen kunnen monitoren op basis van kwalitatief goede gegevens. Er zijn goede stappen gezet bij het verbeteren van de gegevenskwaliteit, maar dit moet verder gaan.
- Het verbeteren en uitbouwen van het informatie gestuurde risicomodel. Nog niet voor alle risicovariabelen is de informatie beschikbaar en nog niet alle risico's zijn in beeld. Hierin moeten nog stappen worden gezet.

Samenvatting

In voorliggend document is het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de basistaken in Fryslân uitgewerkt. De basistaken zijn de VTH-taken die de gemeenten en provincie wettelijk gezien verplicht bij een Omgevingsdienst moeten beleggen. De colleges van burgemeester & wethouders en Gedeputeerde Staten in Fryslân zijn bevoegd gezag voor het uitvoeren van deze taken. In het VTH-beleid maken we onderscheid in de volgende clusters van taken:

- milieubelastende activiteiten bij inrichtingen;
- bodem;
- asbest.

Het voorliggend beleidsplan is uitvoeringsgericht beleid. Het beschrijft op welke wijze de gemeenten en provincie uitvoering willen geven aan de meer strategische ambities die zij in hun strategisch beleid hebben verwoord, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving, milieu, ondermijning, externe veiligheid, energiebesparing en klimaatadaptatie. Dit VTH-beleid voor de basistaken is een aanvulling op het bredere VTH-beleid dat door ieder van de colleges is vastgesteld voor de uitvoering van hun Wabo-taken.

Diverse ontwikkelingen hebben gevolgen voor de VTH-taken. Denk daarbij met name aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2022, de toenemende aandacht voor nieuwe milieuthema's zoals Zeer Zorgwekkende Stoffen, klimaatadaptatie en circulaire economie én diverse interne ontwikkelingen binnen de gemeenten, provincie en FUMO. Waar mogelijk zijn deze ontwikkelingen verwerkt in voorliggend beleid; indien deze of andere ontwikkelingen in de nabije toekomst leiden tot wijzigingen van beleidsmatige keuzen, vindt bijstelling van het beleid plaats.

Uitgangspunten

Uit de beleidsplannen van de gemeenten en provincie, de Omgevingsanalyse Fryslân en in overleg tussen de deelnemers en de FUMO zijn de uitgangspunten voor de uitvoering van de basistaken geconcretiseerd. De algemene uitgangspunten zijn:

1. Aansluiting bij strategische doelen van de gemeenten en provincie. De inzet van VTH-instrumenten voor de basistaken levert een bijdrage aan het gemeentelijk en provinciaal beleid voor onder meer een veilige, duurzame en schone omgeving;
2. Risicogericht werken. VTH zetten we in op de activiteiten met de grootste risico's. Op basis van risico's bepalen we hoe diepgaand de toetsing van meldingen en vergunningen dient plaats te vinden, bij welke objecten en wanneer een controle het meest effectief is én welke toezichtsvorm hier het beste bij past;

3. Impuls voor ketentoezicht. De grootste risico's zien we bij de ketens voor grond- en afvalstromen. Om te verdiepen in ketens als geheel bundelen we de kennis en expertise voor het ketentoezicht;
4. Intensieve samenwerking tussen ketenpartners. De samenwerking met verschillende partners gebeurt thema- of procesgericht. Met sommigen structureel, met anderen op incidentele basis;
5. Kwaliteitsborging. Door kwaliteit te borging trachten we onze doelstellingen te realiseren én te voldoen aan de wettelijke eisen. Beschikbaarheid van vakmanschap en expertise is daarbij cruciaal.

Doelstellingen

Door een evaluatie van het bestaande beleid, een inventarisatie van gemeentelijke en provinciale ambities én een analyse van problemen en risico's bij ieder van de clusters van basistaken zijn we gekomen tot 13 doelstellingen voor de uitvoering van de basistaken.

1. Bedrijven hebben inzicht in hun bijdrage aan en verantwoordelijkheid voor een klimaatbestendig, circulair en energieneutraal Fryslân;
2. Emissies naar water en lucht door industrie en landbouw worden gereduceerd door een branchegerichte aanpak;
3. Verbetering van de gegevenskwaliteit van de voornaamste risicovariabelen, zodat het informatie gestuurd risicomodel voor de clusters van basistaken optimaal kan functioneren;
4. De meest risicovolle grond- en afvalstromenketens zijn in beeld door een gerichte inzet van het ketentoezicht;
5. De FUMO voldoet voor de basistaken aan de landelijke kwaliteitscriteria;
6. Objecten met één of meerdere melding- of vergunningplichtige milieubelastende activiteit(en) beschikken over een actuele melding/vergunning;
7. De branches in de hoogste risicocategorie vertonen in 2024 een verbeterd naleefgedrag ten opzichte van 2020;
8. De voorschriften die gelden voor de activiteiten met de grootste milieurisico's worden in 2024 beter nageleefd dan in 2020;
9. Bij overige branches en activiteiten is in 2024 het naleefgedrag minimaal gelijk aan het naleefgedrag in 2020;
10. Verbetering van het naleefgedrag bij bodemsaneringen Wbb in 2024 ten opzichte van 2020;
11. Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van Bbk-werken in 2024 ten opzichte van 2020;
12. Inzicht in illegale activiteiten en het risico van niet gemelde bodemwerken en bepalen van de structureel benodigde inzet voor toezicht op niet gemelde bodemwerken in 2021;
13. Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van asbestsaneringen in 2024 ten opzichte van 2020.

Doorwerking van het beleid

Bovengenoemde doelstellingen zijn een onderdeel van een sluitende beleidscyclus. Zij zijn in bijlage 1 geconcretiseerd in indicatoren en normen. In het jaarverslag van de FUMO wordt jaarlijks verantwoording over de realisatie afgelegd.

Daarnaast zijn deze doelstellingen (wat we willen bereiken?) in de bijlagen uitgewerkt in een strategie (hoe we dit willen bereiken?). Deze strategie bestaat uit een aantal

componenten: preventie, vergunningverlening, toezicht, sanctioneren en gedogen. Zij vormen de uitwerking op hoofdlijnen van de werkwijze en intensiteit van de werkzaamheden door de FUMO.

Jaarlijks vindt een uitwerking van dit VTH-beleid in een uitvoeringsprogramma plaats. In dit programma wordt benoemd welke VTH-instrumenten de FUMO concreet gaat inzetten en wat de formatieve en financiële gevolgen zijn. Eventuele aanscherping van ambities kan ook in dit uitvoeringsprogramma plaatsvinden.



1 Inleiding

Voor u ligt het uniforme beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving (hierna: VTH) van de basistaken die de FUMO voor alle gemeenten in Fryslân en de provincie Fryslân uitvoert.

De gemeenten, provincie en FUMO hebben een gemeenschappelijk belang en een gezamenlijke ambitie in het behouden van een duurzame, veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Door prioriteiten en beleidsdoelen met elkaar af te spreken, bevorderen we een duurzame naleving van wet- en regelgeving en kunnen we risico's voor de leefomgeving beter beheersen. Met een uniforme manier van taakuitvoering en een gelijke behandeling van ondernemers en inwoners bij de uitvoering van de basistaken bevorderen we een gelijk speelveld in ons gebied. Met dit beleidskader leggen we hiervoor een basis.

Dit beleid geldt voor de basistaken die door de FUMO worden uitgevoerd voor alle gemeenten en provincie. Het betreft de taken die wettelijk verplicht door de gemeenten en provincie bij de FUMO zijn ingebracht. Het beleid is onderdeel van de beleidscyclus en vormt voor de basistaken het raamwerk voor het uitvoeringsprogramma van de gemeenten en provincie. In dit beleid zijn de prioriteiten, doelstellingen en werkwijzen opgenomen voor VTH en de samenwerking met externe partners. Het bevat dus zowel strategische, tactische als operationele elementen.

1.1 Achtergrond

Gemeenten en provincies zijn voor een groot deel verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken binnen het omgevingsrecht. Het omgevingsrecht regelt de fysieke omgeving waarin wij leven. Daartoe behoren milieu, water, natuur en ruimtelijke ordening. Het omgevingsrecht is vaak aan veranderingen onderhevig en complex. Ondanks dat er veel wetgeving wordt vereenvoudigd, blijft er altijd regelgeving nodig voor de bescherming van het milieu en meer specifiek voor geluid, geur, lucht, licht, water, bodem, trilling, natuur, afval en externe veiligheid.

Ter bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken binnen het omgevingsrecht zijn landelijk 29 omgevingsdiensten opgericht. Binnen de provincie Fryslân verzorgt de FUMO voor alle gemeenten en de provincie de basistaken. Voor enkele van deze deelnemers en Wetterskip Fryslân verzorgt de FUMO ook aanvullende taken (zogenaamde plustaken).

In 2017 is een wettelijke verplichting voor gemeenten en provincies ingevoerd om ten aanzien van VTH op het gebied van de wettelijke basistaken uniform VTH-beleid op te stellen; dit met het doel om de kwaliteit en uniformiteit van de VTH-taken binnen het omgevingsrecht te vergroten. Dit VTH-beleid voor de basistaken is tot stand gekomen met inbreng van deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling van de FUMO, FUMO, veiligheidsregio en Wetterskip Fryslân, onder begeleiding van adviesbureau Arena Consulting. Vóór besluitvorming is dit beleid ter consultatie voorgelegd aan de omliggende omgevingsdiensten, veiligheidsregio (brandweer en GGD), Wetterskip Fryslân en het Openbaar Ministerie.

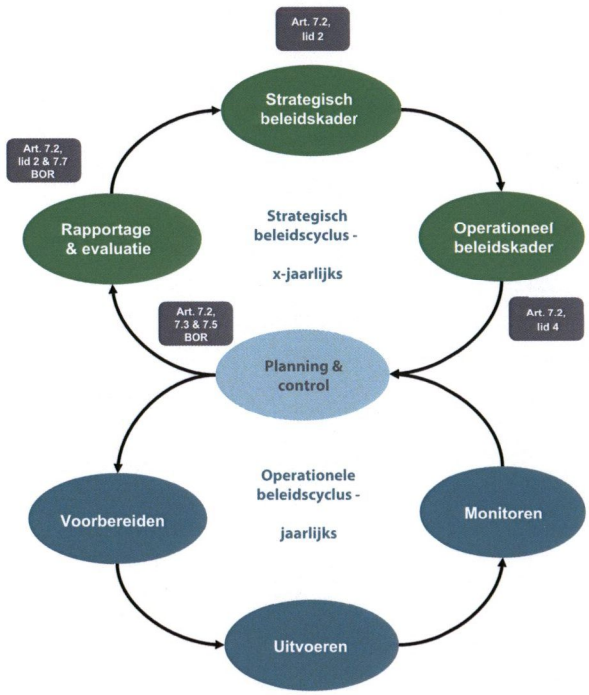
1.2 VTH-beleid in de beleidscyclus

Het voorliggend beleidsplan is uitvoeringsgericht beleid. Het beschrijft op welke wijze de gemeenten en provincie uitvoering willen geven aan de meer strategische ambities die zij in hun strategisch beleid hebben verwoord, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving, milieu, ondermijning, externe veiligheid, energiebesparing en klimaatadaptatie.

In 2019 is door het bestuurlijk VTH-overleg Fryslân de Omgevingsanalyse Fryslân vastgesteld. Met deze analyse is per bestuurlijk thema (o.a. klimaatopgave, energietransitie, leefbare en vitale kernen, biodiversiteit en toekomstbestendige landbouw) uitgewerkt welke bijdrage VTH kan leveren aan de bestuurlijke ambities. In voorliggend beleid is voor de basistaken, als onderdeel van de brede VTH-taken, een concretisering hiervan gemaakt. Dit VTH-beleid voor de basistaken is een aanvulling op het bredere VTH-beleid dat door ieder van de colleges is vastgesteld voor uitvoering van hun Wabo-taken.

In het omgevingsrecht worden regels gesteld waar het bevoegd gezag zich aan moet houden bij het uitvoeren van de VTH-taken. De eisen aan de inrichting van processen zijn wettelijk vastgelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden de regels binnen dit nieuwe wettelijke kader van kracht.

Zowel in de huidige als in de nieuwe situatie zijn de zogenaamde procescriteria leidend voor het VTH-beleid. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus, de BIG-8 cyclus. Voorliggend VTH-beleid heeft betrekking op de bovenste drie stappen en is richtinggevend voor de operationele beleidscyclus. In het figuur hiernaast zijn deze groen weergegeven. Deze strategische beleidscyclus wordt over het algemeen iedere vier jaar doorlopen, maar kan op basis van veranderende omgevingsfactoren, wetten of beleidsambities een andere frequentie hebben.



1.3 Basistaken

Zoals aangegeven geldt dit beleidsplan voor de basistaken die door de FUMO voor alle deelnemers worden uitgevoerd. De basistaken zijn in dit beleidsplan ondergebracht in drie clusters:

- Milieubelastende activiteiten bij inrichtingen;
- Bodem;
- Asbest.

Dit betekent dat de volgende clusters van basistaken buiten dit beleidsplan zijn gehouden, omdat de FUMO deze taken niet, of alleen voor de provincie, uitvoert:

- Majeure risicobedrijven (BRZO- en RIE-4 inrichtingen);
- Vuurwerkevenementen;
- Bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopactiviteiten (BRIKS).

Voor ieder van bovengenoemde taken is door de provincie Fryslân specifiek provinciaal VTH-beleid uitgewerkt. Voor de majeure risicobedrijven geldt dit beleid tezamen met het beleid dat door de provincies Groningen en Drenthe is gemaakt in de Noordelijke maat.

1.4 Ontwikkelingen

Diverse ontwikkelingen hebben gevolgen voor de VTH-taken. Waar mogelijk zijn deze ontwikkelingen verwerkt in voorliggend beleid; indien deze of andere ontwikkelingen leiden tot wijzigingen van beleidsmatige keuzen, vindt bijstelling van het beleid plaats.

1.4.1 Omgevingswet

Het doel van deze wet is om de geldende regels voor inwoners, bedrijven en overheden inzichtelijker te maken en de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving beter beheersbaar te maken. Deze wet gaat ook uit van de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven. De uitgangspunten van de Omgevingswet zijn minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is op 1 januari 2022.

De Omgevingswet heeft voor de basistaken, op basis van de huidige juridische uitwerkingen van de Omgevingswet, met name de volgende impact:

1. alle vergunningprocedures, in principe, in acht weken;
2. het omgevingsplan vraagt om participatie en afweging bij de planvorming;
3. door duidelijke plannen is inzichtelijker wat wel en niet kan en zijn mogelijk minder vergunningen nodig en verschuift de focus naar toezicht en handhaving;
4. meer maatwerk, immers bij minder regels vergen de besluiten een goede afweging en onderbouwing;
5. taakvelden worden integraal samengevoegd: meer (keten)samenwerking;
6. processen worden straks nog meer dan nu geïnitieerd door inwoners en bedrijven en vragen om integrale afhandeling;
7. financiering kan wijzigen, doordat voor de milieuactiviteiten ook leges mogen worden geheven;
8. gedrag en cultuurverandering: competenties als oplossingsgericht denken, helicopterview en samenwerken worden belangrijker;
9. mogelijkheid voor financiële zekerheidsstelling bij afvalbedrijven;
10. overdracht van bevoegdheid van bodemtaken van provincie naar gemeenten; daarnaast gaat de bevoegdheid van enkele inrichtingen met IPPC-installaties van provincie naar gemeenten;
11. uitbreiding van het basistakenpakket, waardoor onder meer meerdere milieubelastende activiteiten onder de (verplichte) uitvoering door de FUMO plaatsvinden;
12. het begrip 'inrichting' vervalt; milieubelastende activiteiten staan centraler in de wetgeving en vragen een meer specifieke (op activiteiten gerichte) registratie;
13. transparantie van informatievoorziening. Alle digitale informatie is straks op één plek te vinden, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Via het DSO kunnen initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel zien wat mag in de fysieke leefomgeving. De inwoner, ondernemer beschikt daarmee over dezelfde informatie als de overheid.

De gemeenten, provincie en FUMO streven ernaar om, vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet, al zoveel mogelijk in de geest van de Omgevingswet te werken. Tot inwerkingtreding van de Omgevingswet staat een deel van bovenstaande implicaties nog landelijk ter discussie. Voor de uitwerking in dit beleidsplan zijn we uitgegaan van de concept wetsteksten in januari 2020; indien de feitelijke implicaties bij inwerkingtreding afwijken, kan worden besloten tot actualisatie van voorliggend beleidskader of aanscherping middels het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

1.4.2 Aandacht voor nieuwe milieuthema's

Een aantal milieuthema's krijgt landelijk, provinciaal en lokaal steeds meer aandacht. Deze kunnen in de toekomst leiden tot actualisatie van voorliggend beleidskader of aanscherping middels het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

In het Klimaatakkoord worden verschillende afspraken gemaakt die de bevoegdheden van de provincie en gemeenten raken. In Fryslân wordt stevig ingezet op energiebesparing (25% ten opzichte van 2010) en duurzaam opgewekte energie (33% in 2030).

Intensivering van energiebesparing en het vergroten van het aandeel duurzaam opgewekte energie zijn belangrijke speerpunten van overheden. In het Energieakkoord 2013 is vastgelegd dat gemeenten en provincies prioriteit moeten geven aan handhaving van de energiebesparingsverplichtingen in de Wet milieubeheer. Vanaf 1 juli 2019 geldt een meldingsplicht voor middelgrote en grote energieverbruikers om te komen tot energiebesparende maatregelen en er geldt een verplichting voor het opstellen van energieaudits voor grote bedrijven. Hierdoor kan gericht toezicht gehouden worden op bedrijven die nog niet voldoen aan de energiebesparingsplicht.

Een belangrijk en concreet aandachtspunt bij de voorgenoemde energietransitie is het overstappen van gas naar duurzame warmtebronnen. Omdat aardgas een fossiele brandstof is, zorgt het ook voor klimaatverandering. Om de klimaatdoelstellingen te halen moet Nederland van het gas af en overstappen op duurzame warmtebronnen voor onder meer verwarmen, koken en douchen.

In een circulaire economie worden afvalstoffen maximaal hergebruikt. Dit gebeurt nu nog vaak niet: veel bedrijfsafval wordt verbrand in plaats van het te gebruiken. De FUMO is één van de spelers die voor de uitdagende taak staan om bedrijven via vergunningen en toezicht aan te moedigen meer circulair te worden.

Er ontstaat steeds meer zicht op de impact van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) voor mens en natuur. Denk daarbij aan onder meer PFAS, microplastics, medicijnresten / antibiotica en nanodeeltjes. Om aantasting van gezondheid en omgeving te voorkomen zal bij vergunningverlening en toezicht hieraan steeds meer aandacht worden gegeven. Een goede registratie van bedrijven en toegepaste stoffen is noodzakelijk. In de loop van de tijd kan zo ook worden gevolgd of toepassing ervan wordt beperkt. ZZS herkennen en beoordeling ervan maken deel uit van de reguliere VTH-werkprocessen.

1.4.3 Interne ontwikkelingen

Er zijn diverse ontwikkelingen bij en tussen de gemeenten, provincie en FUMO die gevolgen (kunnen) hebben voor de uitvoering van de basistaken. De gevolgen van deze ontwikkelingen nemen we mee bij de operationalisering van het beleid in het uitvoeringsprogramma en actualisaties van beleid. Enkele van deze ontwikkelingen zijn:

1. het actualiseren van de financieringssystematiek en governance-structuur van de FUMO, onder meer door actualisering van de kengetallen, verduidelijking van de rol van bestuur en opdrachtgevers en verbetering van de financiële sturing.
2. het opstellen van een uniform mandaat met bijbehorende escalatieladder, waarbij wordt uitgewerkt in welke gevallen opschaling van casuïstiek naar het bevoegd gezag plaatsvindt.
3. overdracht van een aantal basistaken die tot en met 31-12-2019 nog bij enkele gemeenten belegd waren. Het betrof onder meer de beoordeling en het toezicht van meldingen Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en sloopmeldingen én het beoordelen van meldingen en toezicht op diverse meldingsplichtige bedrijven. Door de FUMO is nog maar beperkte ervaring opgedaan bij de uitvoering van deze taken.

4. actualisaties van gemeentelijk VTH-beleid. Een aantal gemeenten beschikt niet over actueel VTH-beleid en actualiseert dit zodoende op korte termijn. Voor de basistaken hanteren de gemeenten en provincie voorliggend beleid.
5. een provincie dekkende structuur voor de inzet van BOA's domein II (milieu, welzijn en infrastructuur) is opgezet en wordt in de praktijk toegepast.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk benoemen we de algemene uitgangspunten voor de uitvoering van de basistaken. De uitgangspunten die specifiek gelden voor de clusters van basistaken zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 is uitgewerkt op welke wijze doorwerking van voorliggend beleid plaatsvindt in strategieën en het jaarlijks uitvoeringsprogramma.



2 Uitgangspunten

Voor de uitvoering van de basistaken hebben de gemeenten in Fryslân en provincie Fryslân een aantal uitgangspunten bepaald. Deze uitgangspunten zijn afgeleid uit de beleidsplannen van de gemeenten en provincie, de Omgevingsanalyse Fryslân en in overleg tussen de deelnemers aan de FUMO geconcretiseerd voor de basistaken. Een deel van de uitgangspunten leidt ook tot specifieke doelstellingen (verwoord in kaders met grijze arcering), waarmee de bevoegde gezagen de voortgang van doelrealisatie de komende jaren willen blijven volgen. Over de mate van realisatie van deze doelstellingen legt de FUMO jaarlijks in haar jaarverslag verantwoording af.

Dit hoofdstuk bevat de algemene uitgangspunten. In hoofdstuk 3 worden de uitgangspunten per cluster van basistaken (inrichtingen, bodem en asbest) benoemd. De uitgangspunten die specifiek gelden voor preventie, vergunningverlening, toezicht, sanctioneren en gedogen zijn uitgewerkt in de bijlagen 6 tot en met 10.

2.1 Aansluiting bij strategische doelen van de deelnemers

Dit VTH-beleidsplan voor de basistaken sluit aan bij en ligt in het verlengde van het brede gemeentelijke en provinciale VTH-beleid en de omgevingsanalyse Fryslân zoals deze in 2019 is opgesteld. Het brede VTH-beleid heeft betrekking op de overige VTH-taken van de gemeente (o.a. bouwen, ruimtelijke ordening, APV en bijzondere wetten) en de provincie (o.a. natuur, zwemwater, ontgrondingen).

De inzet van het VTH-instrumentarium voor de basistaken levert een bijdrage aan onder meer de volgende strategische doelen in het gemeentelijke en het provinciale VTH-beleid.

- Fryslân wordt klimaatbestendig ingericht en is energieneutraal in 2050;
- Bedrijven opereren veilig, duurzaam en schoon;
- Luchtkwaliteit in Fryslân (gezondheid) blijft minimaal op het huidig niveau;
- Uitstoot van stikstof, fosfaat en overige stoffen die schadelijk zijn voor kwetsbare natuurgebieden neemt af;
- Ernstige verontreinigingen in de bodem worden beperkt en worden zoveel mogelijk ongedaan gemaakt; we zorgen dat kwaliteit van bodem en water niet verslechtert;
- Kernen en het platteland blijven vitaal, leefbaar en bereikbaar;
- Friese economie wordt vergroend en meer circulair gemaakt, met extra aandacht voor hergebruik van grondstoffen;
- Stortplaatsen worden goed beheerd, zodat geen nadelige gevolgen voor de omgeving ontstaan;
- Een veilige fysieke leefomgeving waarin de risico's en mate van hinder op een aanvaardbaar niveau liggen;
- Ondermijnende activiteiten zijn zoveel mogelijk in beeld en worden voorkomen.

Deze bijdrage aan de gemeentelijke en provinciale doelstellingen richt zich voor de basistaken met name op de thema's 'Klimaat', 'Luchtkwaliteit', 'Energietransitie', 'Veiligheid en hinder', 'Bodem' en 'Ondermijning'. Voor de bijdrage van VTH aan deze thema's zijn de volgende doelstellingen geformuleerd.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

1. Bedrijven hebben inzicht in hun bijdrage aan en verantwoordelijkheid voor een klimaatbestendig, circulair en energieneutraal Fryslân.
2. Emissies naar water en lucht door industrie en landbouw worden gereduceerd door een branchegerichte aanpak.

2.2 Risicogericht werken

Onze inzet voor VTH bij de basistaken richt zich op de grootste risico's. De activiteiten met de grootste kans op overtreding én de grootste effecten als het mis gaat, krijgen de meeste aandacht. Het risico is afhankelijk van een aantal variabelen. Zo is het milieurisico bij objecten met een grote stookinstallatie veel groter dan bij objecten waar een acculader in werking is. Iedere basistaak kent een aantal variabelen die het risico bepalen. Door een goed inzicht in deze variabelen en daarmee samenhangende risico's kunnen we onze werkzaamheden gericht inzetten.

Om prioriteiten te kunnen stellen is een informatie gestuurd risicomodel uitgewerkt voor ieder van de clusters van basistaken. De effectiviteit van dit model wordt groter naarmate meer en betere informatie beschikbaar is. Deels is dit informatie waarvan de FUMO zelf bronhouder is (zoals controleresultaten, laatste controledatum en relevante activiteiten) en deels is dit informatie afkomstig van derden (zoals controleresultaten van andere inspectieorganen). De basis voor het model staat (zie bijlage 2); de komende jaren wordt gewerkt aan de gegevenskwaliteit om het model ook optimaal te kunnen inzetten.

Op basis van risico's bepalen we hoe diepgaand de toetsing van meldingen en vergunningen dient plaats te vinden, bij welke objecten[1] en wanneer een controle het meest effectief is én welke toezichtsvorm hier het beste bij past.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

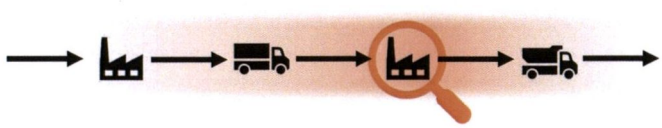
3. Verbetering van de gegevenskwaliteit van de voornaamste risicovariabelen, zodat het informatie gestuurd risicomodel voor de clusters van basistaken optimaal kan functioneren.

2.3 Impuls voor het ketentoezicht

Een van de voornaamste redenen om landelijk te komen tot een stelsel van omgevingsdiensten is het verkrijgen van zicht en inzicht in complexe ketens van (milieugerelateerde) activiteiten. Het ketentoezicht is als instrument één van de basistaken die door de gemeenten en provincie bij de FUMO is belegd.

De FUMO geeft op twee wijzen invulling aan het ketengericht (milieu)toezicht:

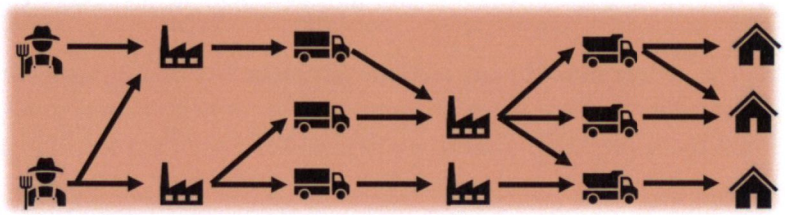
- **Verbreding van het locatiedossier** vindt plaats na signalen uit het reguliere (plaatsgebonden) toezicht dat eerder of later overtredingen (kunnen) zijn begaan. Dit kan zijn op een eerder moment in de keten (bij toeleveranciers) of op een later moment in de keten (bij afnemers). De aanleiding is daarbij altijd een reguliere inspectie op een locatie bij een object of transport en het signaal is een min of meer toevallige bijvangst. Het ketentoezicht op deze wijze is reactief en beperkt zich tot de schakels rond de betreffende locatie. Het resultaat van ketentoezicht op deze wijze is dat overtredingen kunnen worden gevonden bij bedrijven die ervoor of erna in de specifieke keten werkzaamheden uitvoeren.



- **Verdieping in de keten als geheel** vindt plaats als er meerdere (gelijke of samenhangende) signalen uit het reguliere (plaatsgebonden) toezicht worden ontvangen, signalen van andere inspectieorganen worden ontvangen of landelijke prioriteiten worden benoemd. Na dergelijke signalen wordt op basis van specifieke risicovariabelen met een strategische en tactische analyse een keten of deel van de keten in beeld gebracht. Deze beperkt zich dan niet tot de betreffende locatie; ook locaties en activiteiten van branchegenoten worden onderzocht. Het resultaat van keten-

1 Onder een object verstaan we een locatie waar één of meerdere activiteiten plaatsvinden. Objecten met een of meerdere milieubelastende activiteiten worden inrichtingen genoemd.

toezicht op deze wijze is een rangorde (bijv. Top 50) van te inspecteren plaatsgebonden of mobiele activiteiten: deze patronen, incentives en rangorde waren met alleen reguliere (locatiegebonden) inspecties niet boven water gekomen.



De afgelopen jaren voerde de FUMO het ketentoezicht met name uit door het verbreden van locatiedossiers bij signalen uit het reguliere (plaatsgebonden) toezicht. Na een signaal bij een specifieke inrichting of transport dat in de keten ervóór of erna mogelijke overtredingen zijn begaan, wordt samenwerking gezocht met strafrechtelijke en andere bestuursrechtelijke partners. Samen met hen wordt dit deel van de keten verdiept en waar nodig handhavend opgetreden. Voorbeelden van dergelijke dossiers zijn de puin- en afvalopslag zonder vergunning, afvoer van AVI-bodemas als schoon puin naar Rotterdam, papierslib in een weiland en toepassing van met plastic vervuild tomatenloof uit België. Daarnaast zijn projecten opgestart voor afvaldumpingen (Toezichtkring natuurhandhaving) en vuurwerkhandel en wordt op basis van ketenanalyses van onder meer de politie op specifieke locaties toezicht gehouden. Behoud van het ketentoezicht om locatiedossiers te verbreden bij signalen uit het reguliere (plaatsgebonden) toezicht is essentieel; daarmee komen zaken boven water die buiten de directe scope van het specifieke object of transport plaatsvinden. De inzet van de BOA-capaciteit voor ketentoezicht wordt vastgelegd in een jaarplan dat via het VTH-overleg Fryslân wordt vastgesteld.

Deze beperkte invulling van het ketentoezicht tot het verbreden van het locatiedossier komt enerzijds door de beperkt gespecificeerde opdracht van de deelnemers voor uitvoering van ketentoezicht en anderzijds door de wijze waarop de FUMO het ketentoezicht heeft georganiseerd. Uren voor het ketentoezicht zijn door de FUMO verdeeld over een groot aantal toezichthouders, juristen en BOA's die ieder voor een klein deel van hun beschikbare uren ketentoezicht uitvoeren. Door een combinatie van beide redenen is door de FUMO afgelopen jaren maar beperkt proactief verdiept in ketens als geheel.

De grootste risico's in ketens worden gezien:

1. bij bedrijven die meerdere schakels (activiteiten) in de keten in huis heb-ben, al dan niet verspreid over meerdere locaties (beperking administratie door intern transport), met stoffen die relatief gemakkelijk in een an-dere categorie zijn te brengen;
2. bij activiteiten met veel financieel gewin / bedrijven die een buitensporige groei doormaken;
3. waar met veel verschillende grond- en afvalstoffen wordt gewerkt;
4. waar activiteiten plaatsvinden in afgelegen gebieden, met daardoor een lage pakkans;
5. waar veel maatschappelijke kosten gemaakt worden als bedrijven regels niet naleven;
6. waar activiteiten buiten kantooruren plaatsvinden.

Om te verdiepen in ketens als geheel bundelen we de kennis en expertise voor het ketentoezicht in een team ketentoezicht. Dit team dient te voldoen aan de eisen

gesteld in de kwaliteitscriteria; hiervoor ligt samenwerking met de omgevingsdiensten in Noord-Nederland en/of de ketenpartners in Fryslân voor de hand. Naast de bundeling van het ketentoezicht in dit team houden we ook ketentoezicht door het verbreden van het locatiedossier. Dit gebeurt na signalen uit het reguliere (plaatsgebonden) toezicht dat eerder of later overtredingen (kunnen) zijn begaan.

Inzet van het team ketentoezicht is het meest noodzakelijk in de ketens grond- en afvalstromen. Beide ketens (1) worden door toezichthouders het meest risicovol gevonden, (2) blijken uit de risicoanalyse ketentoezicht uit 2015[2] en grondstromen uit 2014 risicovol[3], (3) hebben veel aandacht in de provinciale en landelijke media (4) zijn landelijke prioriteiten en daardoor zijn landelijke werkgroepen actief (5) worden door vrijwel alle gemeenten en provincie in hun VTH-beleidsplannen hoog geprioriteerd, (6) zijn door de FUMO afgelopen jaren ook de meeste ketenonderzoeken als verbreding van het locatiedossier uitgevoerd en (7) zijn verdiept in ketenonderzoeken van andere omgevingsdiensten.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

4. De meest risicovolle grond- en afvalstromenketens zijn in beeld door een gerichte inzet van het ketentoezicht.

2.4 Intensieve samenwerking tussen ketenpartners

In de uitvoering van onze taken werkt de FUMO samen met betrokken collega's van provincies en gemeenten, andere omgevingsdiensten en instanties als de politie, Rijkswaterstaat, veiligheidsregio (brandweer en GGD), Wetterskip Fryslân, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, douane, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Openbaar Ministerie. Door bundeling van kennis, taken en ervaring zorgen we voor een kwalitatieve en betrouwbare dienstverlening. Ook de ondernemers en de inwoners profiteren hiervan. De kwaliteit van de leefomgeving verbetert, de administratieve lasten voor bedrijven en inwoners verminderen, procedures verkorten en voorschriften zijn op elkaar afgestemd. Hierdoor ontstaat een gelijk speelveld voor onze klanten.

De samenwerking met verschillende partners gebeurt thema- of procesgericht. Met sommigen structureel, met anderen op incidentele basis. Samenwerking vindt op drie niveaus plaats:

- Strategisch niveau: afstemming over VTH-beleid en uitvoering, handhavingsprojecten, zoals een handhavingsestafette of een regionaal samenwerkingsprogramma.
- Tactisch niveau: doelgroep- en ketengericht, analyses, trend, inzet van handhavingsinstrumenten, aanpak probleem, informatie en kennisdeling;
- Operationeel niveau: casusbesprekingen, lokaal karakter, acties, projecten, integrale aanpak.

Tijdige en adequate afstemming met ketenpartners vereist een sterke politiek-bestuurlijke sensitiviteit van medewerkers.

2 FUMO en provincie Friesland, Risicoanalyse Ketentoezicht Fryslân, oktober 2015
3 Expertgroep ketentoezicht grondstromen, Risicoanalyse ketentoezicht grondstromen in Friesland, januari 2014

2.5 Kwaliteitsborging

Cruciaal voor het leveren van kwaliteitsproducten is de beschikbaarheid van vakmanschap en expertise en de borging van de kwaliteit. Als kwaliteitsafspraken niet worden vastgelegd, gemonitord en gerapporteerd is er een sterke mate van afhankelijkheid van de individuele medewerker.

Kwaliteit is voor ons (1) het realiseren van de doelstellingen die we met elkaar hebben afgesproken en (2) het voldoen aan de wettelijke eisen. Deze doelstellingen zijn door B&W en GS vastgesteld en geven in de kern aan wat we vanuit VTH bijdragen aan de maatschappelijke opgaven.

Elk van de gemeenten en de provincie Fryslân heeft een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld. In de verordening is een verplichting opgenomen om te voldoen aan de kwaliteitscriteria die in het Fries bestuurlijk VTH-Overleg zijn afgesproken en door B&W en GS zijn vastgesteld. Deze criteria zijn gebaseerd op de landelijke criteria en naar de Friese dimensie vertaald. De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers.

Tevens is in de verordening een verplichting opgenomen om doelen uit te werken op de volgende onderwerpen:
- Uitvoeringskwaliteit
- Dienstverlening
- Financiën

Voor de uitwerking van doelen voor 'dienstverlening' wordt verwezen naar de Producten- en Dienstencatalogus van de FUMO. Hierin staan servicetermijnen genoemd. Dit is primair een servicetermijn voor de gemeente en de provincie, maar werkt door naar burgers en bedrijven. Verder is onderstaande doelstelling 5 inzake de kwaliteitscriteria ook te linken aan dienstverlening. In bijlage 1 is de nadere uitwerking van deze doelstelling opgenomen en zijn ook dienstverleningsdoelstellingen verwoord.

De ambities ten aanzien van uitvoeringskwaliteit van de basistaken zijn in voorliggend VTH-beleid beschreven.

Om de kwaliteit te borgen zorgt de FUMO voor:
- Functiescheiding op:
  - o persoonsniveau tussen vergunningverlener en toezichthouder,
  - o objectniveau voor toetsing en toezicht door specialismen;
- Roulatie van toezichthouders vindt plaats om een vaste handhavingsrelatie te voorkomen en kennisniveau te verdiepen. Anderzijds is voor sommige doelgroepen meer bestendigheid gewenst; frequentie van roulatie is afhankelijk van de branche;
- Functiebeschrijvingen worden bijgehouden waarin minimaal de eisen (aan de functie) zijn opgenomen die in de wet zijn bepaald en bevoegdheden zijn vastgelegd;
- Volgen en bijhouden van actuele vakkennis en permanente scholing;
- Registreren en stimuleren van medewerkers om te voldoen aan de kwaliteitscriteria;
- Goed functionerende en voldoende automatisering, materiaal en materieel om de werkzaamheden uit te kunnen voeren;
- Registreren van zaak- en procesgegevens, gebaseerd op de strategieën en werkprocessen die we met elkaar hebben afgesproken;

- Registreren van gegevens van objecten met gebruik van authentieke gegevens uit basisregistraties;
- Bijhouden van uitgewerkte procesbeschrijvingen, protocollen en werkinstructies die zijn gebaseerd op de vastgestelde strategieën;
- Gebruik van projectdossiers die zijn opgebouwd volgens de wettelijke archiefeisen;
- Vastleggen van regelingen voor aanbesteding en uitbesteding;
- Vastleggen van bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling buiten kantoortijden;
- Inbedding in werkprocessen van vier ogen principe: toets door collega van alle besluiten en niet gestandaardiseerde brieven.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

5. De FUMO voldoet voor de basistaken aan de geldende landelijke Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.



3 Beleid per basistaak

Van de drie clusters van basistaken zijn in dit hoofdstuk de beleidsuitgangspunten beschreven. Deze zijn zoveel mogelijk gebaseerd op de risico's van de basistaak. In onderstaande paragrafen zijn eerst de risico's beschreven en op basis van deze risico's de beleidsmatige uitgangspunten benoemd. De uitgangspunten zijn dus afgeleid van risico's.

Er is nog maar beperkt informatie opgebouwd over de resultaten van de controles (naleefgedrag). Het bepalen van de risico's is daardoor vooral nog gebeurd op basis van expert judgement van vergunningverleners, toezichthouders, boa's en juristen en adviesbureau. Door te investeren in risicogericht werken (zie paragraaf 2.2) bouwen we een betere informatiepositie op. Dit zal er ook toe leiden dat periodiek geëvalueerd kan worden of de inzet op de juiste activiteiten wordt ingezet; in het jaarverslag blikken we jaarlijks terug en in het uitvoeringsprogramma actualiseren we doelstellingen en aanpak.

3.1 Milieubelastende activiteiten bij inrichtingen

In de provincie Fryslân zijn anno 2020 zo'n 3.565 inrichtingen waarvoor de FUMO de beoordeling van meldingen[4] uitvoert en vergunningaanvragen in behandeling neemt[5] voor één of meerdere milieubelastende activiteiten en het toezicht en de handhaving op deze milieubelastende activiteiten uitvoert. Dit zijn basistaken voor in ieder geval de objecten[6] met een vergunning voor milieubelastende activiteiten en voor een deel van de objecten met meldingsplichtige activiteiten. Volgens de begroting worden in 2020 zo'n 500 vergunningaanvragen verwacht en zijn zo'n 598 reguliere 1e controles gepland (dus excl. hercontroles en handhavingscontroles).

3.1.1 Risico's

De intensiteit van het beoordelen van meldingen en besluiten op aanvragen vergunningen, evenals het toezicht op milieubelastende activiteiten is beperkt bij wet vastgelegd. Zo geldt een plicht om regelmatig te bepalen of milieuvoorschriften in de vergunning nog toereikend zijn (actualiseringsplicht). In de Ministeriële Regeling omgevingsrecht (MOR) is verder vastgelegd dat elk object met een IPPC-installatie met grote milieurisico's minimaal één keer per jaar een controlebezoek krijgt én elk object met een IPPC-installatie met beperkte milieurisico's minimaal één keer per drie jaar een controle-bezoek krijgt.

Een gevolg van een dergelijk minimaal uitvoeringsniveau is dat veel objecten dan niet bezocht worden en daardoor na verloop van tijd niet over de juiste melding/vergunning voor uitvoering van hun activiteiten beschikken. Controles zijn immers belangrijke momenten om te constateren dat de melding/vergunning niet meer actueel is.

Daarnaast is (de dreiging van) een controle en eventueel daaropvolgende sanctie een belangrijke drijfveer om de melding/vergunningsituatie op orde te hebben. Een actueel bedrijvenbestand draagt bij aan het verlagen van de milieudruk en verbeteren van naleefgedrag. Een actuele melding/vergunning is ook beter toetsbaar en handhaafbaar. En met een actuele melding/vergunning kunnen onze beleidsambities (bijv. energiebesparing en reductie van afvalstoffen) beter worden gerealiseerd.

Met beperking van het toezicht op alle locaties waar milieubelastende activiteiten plaatsvinden, wordt de kans op en het effect van onomkeerbare situaties groter: hinder voor de omgeving, onveilige situaties voor omwonenden, verontreiniging van lucht, water en bodem met gevolgen voor gezondheid, aantasting van natuurwaarden, geen gelijk speelveld tussen bedrijven, ongewenste verschuiving van ondersteuning vooraf naar toezicht en handhaving, meer bezwaar- en beroepsprocedures, bouwwerken die later aangepast moeten worden en het niet realiseren van beleidsambities ten aanzien van bijvoorbeeld energiebesparing, inzet van duurzame energie en reductie van afvalstoffen.

4 Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet Activiteitenbesluit en Vuurwerkbesluit. Daarna meldingen voor milieubelastende activiteiten waarvoor in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regels zijn gesteld.

5 Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt voor diverse activiteiten ook een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Deze zijn in dit document niet meer specifiek benoemd; hiervoor gelden dezelfde beleidslijnen als voor de vergunningplichtige activiteiten.

6 Onder een object verstaan we een locatie waar één of meerdere activiteiten plaatsvinden. Objecten met een of meerdere milieubelastende activiteiten worden inrichtingen genoemd.

3.1.2 Beleidsuitgangspunten

In aanvulling op de algemene uitgangspunten (zie hoofdstuk 2) gelden, op basis van voorgaande beschrijving van de risico's, voor de milieubelastende activiteiten bij objecten de volgende beleidsuitgangspunten:

1. Objecten met een of meerdere melding- of vergunningplichtige milieubelastende activiteiten beschikken over een actuele melding of vergunning. Bij iedere controle wordt beoordeeld of de vigerende melding of vergunning nog actueel is (actualiteitstoets).
2. Alle meldingen en aanvragen voor vergunningen voor milieubelastende activiteiten worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten.
3. Alle relevante milieuaspecten uit iedere melding en (vergunning)aanvraag voor milieubelastende activiteiten worden globaal beoordeeld. Op basis van de impact van de aangevraagde activiteiten (zie bijlage 3 voor de risicoanalyse van activiteiten), de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de activiteiten op deze locatie/ ligging van het object én de verwachte emissies / hinder voor de omgeving vindt intensievere inhoudelijke beoordeling plaats.
4. Het prioriteren van risicovolle objecten met een of meerdere milieubelastende activiteiten gebeurt informatie gestuurd. Op basis van risicovariabelen en input van deelnemers doet de FUMO jaarlijks een voorstel aan de bevoegde gezagen welke objecten integraal én welke objecten op specifieke aspecten een controlebezoek ontvangen.
   a. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de volledigheid van het overzicht van objecten met milieubelastende activiteiten (alle objecten in beeld). De deelnemer levert dit overzicht jaarlijks aan de FUMO, zodat de FUMO het voorstel voor te controleren objecten kan uitwerken. Het bevoegd gezag kan het beheer van het overzicht van objecten met milieubelastende activiteiten ook bij de FUMO beleggen.
   b. De FUMO is verantwoordelijk voor de volledigheid van benodigde gegevens van ieder van de objecten onder het basistakenpakket (benodigde gegevens van objecten in beeld). Bij het uitvoeren van controles actuali-seert de FUMO de gegevens; de gegevens van objecten die langere tijd niet gecontroleerd zijn, zijn daardoor minder actueel dan gegevens van recent gecontroleerde objecten. Mutaties van gegevens geeft FUMO aan het bevoegd gezag door, zodat het bevoegd gezag daarmee de volledigheid van het overzicht met objecten actueel kan houden.
   c. De volgende risicovariabelen worden in ieder geval in het risicomodel meegenomen:
      i. Het risico van de milieubelastende activiteit(en) van het object. Zie bijlage 3 voor een uitwerking van de risico's per activiteit.
      ii. Het milieurisico van de branche waarin het bedrijf actief is. Om het risico van de branche te bepalen, wordt het naleefgedrag van de branche als geheel meegenomen én worden milieuas-pecten ten opzichte van elkaar gewogen. Deze weging, op basis van een risico-inschatting van deelnemers en FUMO, is:
         1. Externe veiligheid: zwaarte 5 van 5;
         2. Bodemkwaliteit: zwaarte 3 van 5;
         3. Geluid: zwaarte 3 van 5;
         4. Luchtkwaliteit en geur: zwaarte 3 van 5;
         5. Waterkwaliteit: zwaarte 2 van 5;

6. Gezondheid: zwaarte 4 van 5.
   Zie bijlage 4 voor een uitwerking van de risico's per branche.

iii. De politiek-bestuurlijke gevoeligheid van het object.
iv. De lengte van de periode dat geen milieucontrole heeft plaatsgevonden.
v. Het gedrag van de drijver/eigenaar.

d. De 10% objecten met de grootste risico's vallen onder de categorie hoog risico. De 25% objecten die hierna het grootste risico hebben, vallen onder de categorie matig risico. De overige 65% objecten is categorie laag risico.[7]
e. Voor de objecten met een IPPC-installatie geldt: de objecten in de categorie hoog risico worden anderhalf keer per jaar gecontroleerd, met een matig risico één keer per jaar en met een laag risico één keer per drie jaar. In een toezichtplan per object met een IPPC-installatie wordt benoemd wanneer integraal en wanneer op een of enkele aspecten wordt gecontroleerd.
f. Voor de objecten zonder IPPC-installatie geldt: de objecten in de categorie hoog risico worden één keer per twee jaar gecontroleerd, met een matig risico één keer per vier jaar en met een laag risico minimaal één keer per 10 jaar. Van de controles bij objecten zonder IPPC-installatie is 50 tot 75% een aspectcontrole. In het uitvoeringsprogramma wordt door een efficiënte aanpak getracht de objecten met een laag risico frequenter te bezoeken dan één keer per 10 jaar.
g. Bij het ketentoezicht hebben de ketens van grond- en afvalstromen de hoogste prioriteit (zie hoofdstuk 2.3). Een onderbouwing en uitwerking van het ketentoezicht is opgenomen in bijlage 8.7.

Deze beleidsuitgangspunten zijn uitgewerkt in de vergunning- en toezichtstrategie in respectievelijk bijlage 7.4 en 8.4.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

6. Objecten met één of meerdere melding- of vergunningplichtige milieubelastende activiteit(en) beschikken over een actuele melding / vergunning.
7. De branches in de hoogste risicocategorie vertonen in 2024 een verbeterd naleefgedrag ten opzichte van 2020.
8. De voorschriften die gelden voor de activiteiten met de grootste milieurisico's worden in 2024 beter nageleefd dan in 2020.
9. Bij overige branches en activiteiten is in 2024 het naleefgedrag minimaal gelijk aan het naleefgedrag in 2020

3.2 Bodem

Bij de uitvoering van de Wet bodembescherming (Wbb) ontvangen de bevoegde gezagen meldingen in het kader van het Besluit Uniforme Saneringen (BUS) of aanvragen voor saneringsbeschikkingen. Het toezicht tijdens het werk en de advisering over de sanctionering bij geconstateerde overtredingen aan het bevoegd gezag zijn basistaken. Dit geldt ook voor de beoordeling van het evaluatierapport en/of nazorgplan na afloop.

7 De indeling van objecten met milieubelastende activiteiten in de drie risicocategorieën wordt jaarlijks gemaakt op basis van actuele gegevens. Bedrijven die in het eerste jaar in de categorie laag risico vallen en niet gecontroleerd worden, worden het jaar erna met een hoger risico ingedeeld doordat de periode dat geen milieucontrole heeft plaatsgevonden (risicovariabele IV) langer is. Een toelichting op de percentages is opgenomen in bijlage 8.4 Toezichtstrategie milieu.

In het Bbk wordt het toepassen van schone en licht verontreinigde grond en baggerspecie geregeld. Het doel daarvan is voldoen aan het 'stand still principe': voorkomen van verdere achteruitgang van de bodemkwaliteit. De gemeenten zijn bevoegd gezag Bbk. Zowel de behandeling van meldingen Bbk als het toezicht op de uitvoering van het Bbk conform de melding en de landelijk geldende regels zijn basistaken.

3.2.1 Risico's

Jaarlijks worden zo'n 120 werken gemeld in het kader van de Wbb. Het betreft zo'n 30 aanvragen voor saneringsbeschikkingen en zo'n 90 BUS-meldingen. De wet verplicht niet hoe intensief het toezicht Wbb dient plaats te vinden. Wettelijk gezien is het dus mogelijk dat het toezicht beperkt blijft tot het administratief beoordelen van en beschikken over het evaluatierapport en/of nazorgplan na afloop van het werk. Dit minimaal uitvoeringsniveau leidt tot een groot aantal risico's, waarvan in bijlage 5 een selectie is opgenomen.

Er worden in de praktijk veel afwijkingen van de bepalingen in de vergunning Wbb geconstateerd op de saneringslocaties. Bij ontvangst van een aanvraag Wbb is, op basis van ontvangen gegevens, geen goed beeld van de verwachte naleving, waardoor niet bepaald kan worden op welke locatie een controle meer nodig is dan elders. In 2019 vonden 90 controles plaats bij bodemsaneringen Wbb. Dit leidde tot veel aanpassingen in de praktijk, 16 waarschuwingen (11 schriftelijk en vijf mondeling), drie bestuurlijke strafbeschikkingen en éé bodemsignaal aan de strafrechtelijke partners. De tekortkomingen vonden plaats op veel verschillende locaties. Het is niet mogelijk gebleken om vooraf in te schatten waar het mis gaat; dit noodzaakt om ieder werk met een saneringsbeschikking of melding Wbb minimaal één keer te bezoeken. We ambiëren hier een meer risicogericht toezicht (zie doel-stelling in paragraaf 2.2).

Volgens de begroting 2020 bedroeg in 2017-2018 het gemiddelde aantal meldingen Bbk jaarlijks 1.141. We verwachten op basis van intensivering van het toezicht Bbk dat 50% van de werken onterecht niet wordt gemeld.[8] Risico's zijn door het (mogelijk bewust) niet melden hoger dan bij gemelde werken. Ook voor het Bbk is de intensiteit van het beoordelen van meldingen en het toezicht niet bij wet vastgelegd. Indien de uitvoering plaatsvindt op dit wettelijk niveau, worden de grootste risico's gelopen bij werken met sterke twijfels bij de beoordeling van de melding Bbk, IBC-bouwstoffen, meldingen achteraf en toepassing immobilisatie (zie bijlage 5). Matige risico's zijn er bij tijdelijke en kortdurende opslag, partijen met meer dan 5% bodemvreemd materiaal, samengevoegde partijen en meldingen met herkomst buiten Fryslân.

Als gevolg van de Omgevingswet verschuiven diverse bodemwerkzaamheden van een meldingsplicht naar een informatieplicht. Hierdoor is een beperktere beoordeling mogelijk.

8 Bij een project in twee gemeenten in Fryslân bleek door de inzet van 0,8 fte extra toezicht door FUMO het aantal mel-dingen Bbk toe te nemen van 92 in 2017 naar 223 in 2019.

3.2.2 Beleidsuitgangspunten

In aanvulling op de algemene uitgangspunten (zie hoofdstuk 2) gelden, op basis van voorgaande beschrijving van de risico's, voor bodem de volgende beleidsuitgangspunten:

1. Alle meldingen Bbk worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten.
2. Alle relevante aspecten uit iedere melding Bbk worden globaal beoordeeld. Op basis van de risicocategorie, lengte van de opslagperiode en samenstelling en omvang van de grondstroom vindt intensievere inhoudelijke beoordeling plaats.
3. Ieder werk met een saneringsbeschikking of melding Wbb wordt op locatie op alle aspecten uit de beschikking en melding gecontroleerd.
4. De meldingen Bbk worden ingedeeld in drie risicocategorieën op basis van een beoordeling van de milieutechnische risico's én het gedrag van de uitvoerder. 10% van de meldingen wordt ingedeeld in de hoge risicocategorie, 25% in de matige risicocategorie en 65% in de lage risicocategorie.
5. De meldingen Bbk in de hoge risicocategorie worden allen gecontroleerd. De werken in de matige risicocategorie worden in 50% van de gevallen gecontroleerd en in de lage risicocategorie in 10% van de gevallen. Bij deze controles worden alle aspecten uit de melding gecontroleerd.
6. Bij het ketentoezicht hebben de ketens van grond- en afvalstromen de hoogste prioriteit (zie hoofdstuk 2.3). Een onderbouwing en uitwerking van het ketentoezicht is opgenomen in bijlage 8.7.
7. Het sterke vermoeden bestaat dat veel bodemwerken niet gemeld worden. De risico's bij niet gemelde bodemwerken zijn over het algemeen groter dan bij de gemelde bodemwerken. Met een één jaar durende pilot wordt getracht dit vermoeden te onderbouwen en te bepalen welke toekomstige inzet structureel benodigd is om de risico's bij niet gemelde bodemwerken te beperken.

Deze beleidsuitgangspunten zijn uitgewerkt in de vergunning- en toezichtstrategie in respectievelijk bijlage 7.5 en 8.5. Een specifieke uitwerking van het ketentoezicht is opgenomen in bijlage 8.7.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

10. Verbetering van het naleefgedrag bij bodemsaneringen Wbb in 2024 ten opzichte van 2020.
11. Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van Bbk-werken in 2024 ten opzichte van 2020.
12. Inzicht in illegale activiteiten en het risico van niet gemelde bodemwerken en bepalen van de structureel benodigde inzet voor toezicht op niet gemelde bodemwerken in 2021.

3.3 Asbest

Voor sloopwerken waarbij een bepaalde hoeveelheid asbest vrijkomt, geldt een landelijke meldingsplicht. Zowel de behandeling van bedrijfsmatige sloopmeldingen met asbest als het toezicht op de uitvoering van bedrijfsmatige sloopwerken met asbest, zijn basistaken. Volgens de begroting 2020 van de FUMO worden voor het jaar 2020 in totaal 3.622 bedrijfsmatige sloopmeldingen verwacht.

3.3.1 Risico's

De intensiteit van het beoordelen van bedrijfsmatige sloopmeldingen met asbest en het toezicht op de uitvoering van bedrijfsmatige sloopwerken met asbest is niet bij wet vastgelegd. Door het benoemen van de risico's en onderbouwing waarom het bevoegd gezag deze accepteert, is het mogelijk om op onderdelen de meldingen niet of minder diepgaand en vergunningen minder diepgaand te toetsen en/of toezicht hierop te houden. Dit minimaal uitvoeringsniveau leidt tot een grote kans op primaire en secundaire blootstelling met gevolgen voor de volksgezondheid.

Het risico op vezelemissie op het moment dat niet wordt voldaan aan de wet- en regelgeving is dusdanig groot dat in verhouding een groot risico voor mens en milieu bestaat. Een adequaat toezichtniveau is dus heel belangrijk in de saneringsfase. Daarnaast is het een bekend fenomeen dat het lucratief is om zich te onttrekken aan toezicht en illegale handelingen te verrichten. Financieel gewin speelt hierin een belangrijke rol. Door ook niet-gemelde saneringen op te sporen wordt deze vorm van illegaliteit aangepakt.

In alle gevallen geldt dat de maatschappelijke onrust groot kan zijn; asbest is een beladen onderwerp. Uit de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de asbestinventarisatie-rapporten, ondanks het systeem van certificering, te wensen over laat. Het is daarom goed om te toetsen of het asbest- inventarisatierapport volledig is en aansluit bij de uit te voeren werkzaamheden.

3.3.2 Beleidsuitgangspunten

In aanvulling op de algemene uitgangspunten (zie hoofdstuk 2) gelden, op basis van voorgaande beschrijving van de risico's, voor asbest de volgende beleidsuitgangs-punten:

1. Alle bedrijfsmatige sloopmeldingen met asbest worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten.
2. Het asbestinventarisatierapport wordt in samenhang met de ingediende sloopmelding beoordeeld op basis van de landelijke checklist.
3. De sloopmeldingen worden ingedeeld in drie risicocategorieën op basis van de locatie, het gebruik van het object, de risicoklasse, de soort saneerder en het toezicht door derden. 10% van de meldingen wordt ingedeeld in de hoge risico-categorie, 25% in de matige risicocategorie en 65% in de lage risicocategorie.
4. De sloopmeldingen in de hoge risicocategorie worden allen gecontroleerd. De werken in de matige risicocategorie worden in 40% van de gevallen gecontro-leerd en in de lage risicocategorie in 7,5% van de gevallen. Bij deze controles worden de meest risicovolle aspecten uit het Landelijk Protocol – Locatiebezoek Asbestverwij-deringswerkzaamheden gecontroleerd.
5. Bij het toezicht tijdens de bouw en sloop hebben ketenpartners (waaronder gemeenten) bijzondere aandacht voor illegale (niet gemelde) saneringen van asbest. Ketenpartners zorgen ook voor bewustwording van het (tijdig) melden.
6. Bij het ketentoezicht hebben de ketens van grond- en afvalstromen de hoogste prioriteit (zie hoofdstuk 2.3). Een van de thema's binnen de keten afvalstromen is asbest. Een onderbouwing en uitwerking van het ketentoezicht is opgenomen in bijlage 8.7.

Deze beleidsuitgangspunten zijn uitgewerkt in de vergunning- en toezichtstrategie in respectievelijk bijlage 7.3 en 8.3.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)
13. Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van asbestsaneringen in 2024 ten opzichte van 2020.



Doorwerking van het VTH-beleid

4

Voorliggend VTH-beleid is onderdeel van een sluitende beleidscyclus, de BIG-8 cyclus (zie paragraaf 1.2). Dit betekent dat het strategisch beleid (wat we willen bereiken?) uit voorgaande drie hoofdstukken doorwerkt in operationeel beleid (hoe we dit willen bereiken?), ofwel de VTH-strategieën.

4.1 VTH-strategieën

De VTH-strategieën bestaan uit vijf componenten: preventiestrategie, vergunning-strategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie. In onderstaand figuur is de onderlinge verhouding tussen de VTH-strategieën gevisualiseerd.



In de preventiestrategie beschrijven we hoe we bij de uitvoering van de basistaken trachten te bereiken dat inwoners en bedrijven van nature regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid nakomen. Daarbij zetten we bijvoorbeeld in op heldere communicatie, voorlichting en het uitleggen van het doel van regels. De meeste in-woners en bedrijven blijken dan bereid de voor hen geldende regels na te leven. De preventiestrategie is uitgewerkt in bijlage 6.

De vergunningstrategie beschrijft de basiswerkwijze, het beoordelingskader en toets niveaus voor het behandelen en beoordelen van aanvragen en meldingen sloop, milieu en bodem. Op basis van de beleidsuitgangspunten in voorgaande hoofdstukken wordt de intensiteit en diepgang van toetsing van aanvragen en meldingen uitgewerkt in bijlage 7.

Net als bij de toetsing onderscheiden we ook bij het toezicht uitvoeringsniveaus. Ook hier geldt dat het toezicht niet 100% kan zijn. Immers, in dit geval zou de toezichthouder bij iedere activiteit continu aanwezig moeten zijn en alle aspecten moeten controleren. Deze toezichtniveaus zijn vastgelegd in de toezichtstrategie in bijlage 8.

We sanctioneren bij overtredingen conform de landelijke handhavingsstrategie (LHS). Deze strategie is overgenomen en nader uitgewerkt in bijlage 9. Ditzelfde geldt voor de landelijke gedoogstrategie in bijlage 10.

4.2 Jaarlijks uitvoeringsprogramma

Met de vaststelling van dit beleid behouden de bevoegde gezagen bestuurlijke afwegingsruimte. In het Fryslân brede uitvoeringsprogramma voor de taken die bij de FUMO zijn ondergebracht, vindt jaarlijks een specifiekere uitwerking en indien benodigd actualisering plaats van het strategisch en operationeel beleidskader. Daar is ook ruimte, binnen de kaders die in voorliggend beleid zijn uitgewerkt, voor inbreng van provinciale, regionale en lokale (politieke) inzichten, nieuwe ontwikkelingen en voorkeuren.

Het is mogelijk dat individuele deelnemers een hoger ambitieniveau ambiëren dan in voorliggend beleidsplan is uitgewerkt; met het uitvoeringsprogramma kan deze aanvullende opdracht aan de FUMO wordt vastgesteld.

Uitgangspunt bij het uitwerken van dit VTH-beleid was, dat de toekomstige uitvoering dient te passen binnen de huidige budgettaire kaders van de deelnemers. In het uitvoeringsprogramma en begroting wordt de financiële vertaling concreet gemaakt.

4.3 Verslaglegging

De uitvoering leidt tot resultaten. In hoeverre deze resultaten bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen is object voor monitoring, evaluatie en verantwoording.

De 13 doelstellingen in voorliggend document zijn in bijlage 1 vertaald in SMART-indicatoren en normen. Door het meten van deze indicatoren krijgen we periodiek inzicht in de mate waarin we onze doelstellingen realiseren en kunnen we tijdig

bijsturen. De resultaten van de monitoring nemen we op in ons jaarverslag. Met dit jaarverslag voldoen we aan de wettelijke plicht om een jaarverslag op te stellen en om colleges, gemeenteraden en Provinciale Staten jaarlijks te informeren over de realisatie.



Bijlage 1

Operationalisering doelstellingen

Paragraaf	Nr.	Voorgestelde doelstelling
2.1 Aansluiting bij strategische doelen deelnemers	1	Bedrijven hebben inzicht in hun bijdrage aan en verantwoordelijkheid voor een klimaatbestendig, circulair en energieneutraal Fryslân.
2.1 Aansluiting bij strategische doelen deelnemers	2	Emissies naar water en lucht door industrie en landbouw worden gereduceerd door een branchegerichte aanpak.
2.2 Risicogericht werken	3	Verbetering van de gegevenskwaliteit van de voornaamste risicovariabelen, zodat het informatie gestuurd risicomodel voor de clusters van basistaken optimaal kan functioneren.
2.3 Impuls ketentoezicht	4	De meest risicovolle grond- en afvalstromenketens zijn in beeld door een gerichte inzet van het ketentoezicht.
2.5 Kwaliteitsborging	5a	De FUMO voldoet voor de basistaken aan de landelijke kwaliteitscriteria VTH (zoals beschreven in Kaders en uitgangspunten kwaliteitscriteria Frysk Peil F2)
	5b	Goed opgeleid personeel die voldoen aan de kwaliteitscriteria VTH en beschikken over de benodigde competenties voortvloeiend uit de Omgevingswet. Optimaliseren van klachtenafhandeling en reactie op vragen van inwoners. Goede bereikbaarheid.

Indicator	Norm (bron)
• Percentage van de integrale milieucontroles waarbij het voldoen aan energiebesparende maatregelen wordt meegenomen. • Aantal projecten in het uitvoeringsprogramma van de FUMO waaraan alle gemeenten en provincie deelnemen, die dienen ter bevordering van energiebesparing, duurzame energie, afvalreductie of circulariteit. • Percentage bedrijven dat voldoet aan de Informatieplicht Wet milieubeheer (IPWM) energiebesparing door het indienen van een melding bij het eLoket van RVO van het totaal aantal bedrijven onder het basistakenpakket waarvan bekend is dat ze zich zouden moeten melden. • Percentage van bedrijven die voor 1-1-2021 een melding voor de informatieplicht hebben ingediend, dat alle besparende maatregelen met een zelfstandig vervangingsmoment heeft toegepast. Bovenstaande indicatoren hebben met name betrekking op energieneutraal Fryslân. Zodra strategische ambities voor een klimaatbestendig en circulair Fryslân door deelnemers zijn vastgesteld kunnen deze indicatoren worden aangevuld.	• 100% per jaar (LEEF) • Minimaal 1 per jaar (uitvoeringsprogramma) • 80% op 1-1-2021 (eLoket RVO voor meldingen / lijst EP/RVO/eigen analyse voor te melden bedrijven) • 100% op 1-1-2023 (LEEF)
• Percentage van de controles op indirecte lozingen, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHS categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar). • Percentage van de controles op lucht-emissies bij industrie en land-bouw, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHS categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	• Verbetering ten opzichte van 2020. Na een 0-meting in 2021 (met gegevens over - een deel van - 2020) wordt in het uitvoeringsprogramma 2022 de norm (%) bepaald. • Verbetering ten opzichte van 2020. Na een 0-meting in 2021 (met gegevens over - een deel van - 2020) wordt in het uitvoeringsprogramma 2022 de norm (%) bepaald.
• Percentage inrichtingen onder het basistakenpakket waarvan de branche conform het risicomodel bekend is (1-4-2020 = 73%). • Percentage inrichtingen onder het basistakenpakket waarvan de hoofdactiviteit conform het risicomodel bekend is (1-4-2020 = 47%). • Onderbouwing met één of enkele risicovariabelen om vóór een controle te kunnen bepalen welke werken met een saneringsbeschikking of melding Wbb een laag, matig of hoog risico hebben.	• 100% op 1-1-2021 • 100% op 1-1-2021 • Wordt verwerkt in uitvoeringsprogramma 2022
• Inrichting van een team ketentoezicht dat voldoet aan kwaliteitscriteria. • Jaarlijkse tactische analyse (van de keten als geheel) op minimaal één thema binnen de keten afvalstromen. • Jaarlijkse tactische analyse (van de keten als geheel) op minimaal één thema binnen de keten grondstromen.	• Team ketentoezicht is op 1-1-2022 ingericht en voldoet aan de kwaliteitscriteria. • In jaarverslag rapportage over ketenanalyses afval- en grondstromen. • Jaarlijkse verwerking resultaten van de analyses afval- en grondstromen in het uitvoeringsprogramma van het jaar erna.
• Mate waarin de medewerkers van de FUMO voldoen aan de vastgestelde kwaliteitscriteria voor de activiteiten binnen de deskundigheidsgebieden die de medewerker voor de basistaken uitvoert. • Mate waarin door de FUMO ingehuurde medewerkers een verklaring hebben overlegd waarin ze aangeven dat ze voldoen aan de vastgestelde kwaliteitscriteria voor de activiteiten binnen de deskundigheidsgebieden die de ingehuurde medewerker voor de basistaken uitvoert. • Mate waarin de FUMO als organisatie voldoet aan de vastgestelde kwaliteitscriteria: percentage van de deskundigheidsgebieden voor de basistaken waarvoor de FUMO voldoet aan de kwaliteitscriteria.	• Registratie per medewerker in MyForms • 100% of indien minder onderbouwd (rapportage in jaarverslag FUMO) • 100% of indien minder onderbouwd (rapportage in jaarverslag FUMO)
• Toetsen aan de deskundigheidstabellen kwaliteitscriteria VTH (kritieke massa) • Terugkoppeling binnen 48 uur • 24 uursbereikbaarheid bij calamiteiten	• 100% voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria VTH (zoals beschreven in Kaders en uitgangspunten kwaliteitscriteria Frysk Peil F2) I • 100% binnen reactietermijn • 100% bereikbaar

Paragraaf	Nr.	Voorgestelde doelstelling
3.1 Milieubelastende activiteiten	6	Objecten met één of meerdere melding- of vergunningplichtige milieubelastende activiteit(en) beschikken over een actuele melding / vergunning.
3.1 Milieubelastende activiteiten	7	De branches in de hoogste risicocategorie vertonen in 2024 een verbeterd naleefgedrag ten opzichte van 2020.
3.1 Milieubelastende activiteiten	8	De voorschriften die gelden voor de activiteiten met de grootste milieurisico's worden in 2024 beter nageleefd dan in 2020.
3.1 Milieubelastende activiteiten	9	Bij overige branches en activiteiten is in 2024 het naleefgedrag minimaal gelijk aan het naleefgedrag in 2020.
3.2 Bodem	10	Verbetering van het naleefgedrag bij bodemsaneringen Wbb in 2024 ten opzichte van 2020.
3.2 Bodem	11	Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van Bbk-werken in 2024 ten opzichte van 2020.
3.2 Bodem	12	Inzicht in illegale activiteiten en het risico van niet gemelde bodemwerken en bepalen van de structureel benodigde inzet voor toezicht op niet gemelde bodemwerken in 2021.
3.3 Asbest	13	Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van asbest-saneringen in 2024 ten opzichte van 2020.

9 In risicocategorie 5 vallen, conform bijlage 4, de branches IPPC-C-4. Chemische industrie, IPPC-C-5. Afvalbeheer, C-2. Afval industrie (opslag en be- en verwerking, inclusief autodemontage, incl. grondopslag) en C-24. Spoorwegemplacement

10 Zie vorige voetnoot.

11 In risicocategorie 4 of 5 vallen, conform bijlage 3, de activiteiten § 3.4.2 - Opslaan in ondergrondse opslagtanks van vloeibare brandstof, afgewerkte olie, bepaalde organische oplosmiddelen of vloeibare bodembedreigende stoffen die geen gevaarlijke stoffen of CMR stoffen zijn, § 4.1.2 - Opslaan van vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor theater-gebruik of andere ontplofbare stoffen, § 4.1.3 - Opslaan van stoffen in opslagtanks, § 4.1.5 - Gebruik of opslag van bepaalde organische peroxiden, § 4.6.4 - Afleveren van vloeibare brandstof of gecomprimeerd aardgas anders dan aan motorvoertuigen voor het wegverkeer, vaartuigen of spoorvoertuigen, § 5.1.1 - Grote stookinstallatie, § 5.1.2 - Afvalverbrandings- of afvalmeeverbrandings-installatie, § 5.1.4 - Installatie, als onderdeel van olieraffinaderijen, voor de productie van zwavel en § 5.1.6 - Installatie voor de productie van asfalt

12 Zie vorige voetnoot.

Indicator	Norm (bron)
• Percentage van controles van vergunningplichtige en meldingsplichtige milieuactiviteiten waarbij een actualiteitstoets is uitgevoerd van de aspecten die in de controle worden meegenomen. • Jaarlijkse analyse van de actualiseringsnoodzaak van in ieder geval de vergunningen voor milieubelastende activiteiten die ouder zijn dan 10 jaar.	• 100% • Jaarlijks uitwerking in uitvoeringsprogramma van actualisering
• Percentage van de integrale controles bij bedrijven onder het basistakenpakket binnen de branche in de hoogste risicocategorie[9], waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHS categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar). • Percentage van de aspectcontroles bij bedrijven onder het basistakenpakket binnen de branche in de hoogste risicocategorie[10], waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHS categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	• Verbetering ten opzichte van 2020. Na een 0-meting in 2021 (met gegevens over - een deel van - 2020) wordt in het uitvoeringsprogramma 2022 de norm (%) bepaald.
• Percentage van de integrale controles bij bedrijven onder het basistakenpakket die activiteiten uitvoeren met de grootste milieurisico's[11], waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHS categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar). • Percentage van de aspectcontroles bij bedrijven onder het basistakenpakket die activiteiten uitvoeren met de grootste milieurisico's[12], waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHS categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	• Verbetering ten opzichte van 2020. Na een 0-meting in 2021 (met gegevens over - een deel van - 2020) wordt in het uitvoeringsprogramma 2022 de norm (%) bepaald.
• Percentage van de integrale controles bij bedrijven onder het basistakenpakket die overige activiteiten uitvoeren, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHS categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar). • Percentage van de aspectcontroles bij bedrijven onder het basistakenpakket die overige activiteiten uitvoeren, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHS categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	• Minimaal gelijkblijvend ten opzichte van 2020. Na een 0-meting in 2021 (met gegevens over - een deel van - 2020) wordt in het uitvoeringsprogramma 2022 de norm (%) bepaald.
• Percentage van de 1e controles bij bodemsaneringen Wbb, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHS categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	• Verbetering ten opzichte van 2020. Na een 0-meting in 2021 (met gegevens over - een deel van - 2020) wordt in het uitvoeringsprogramma 2022 de norm (%) bepaald.
• Mate van verbetering van het gemiddeld gedrag volgens LHS van uitvoerders van Bbk werken met overtredingen.	• Verlaging van het gemiddeld gedrag. Na een 0-meting in 2021 (met gegevens over - een deel van - 2020) wordt in het uitvoeringsprogramma 2022 de norm (%) bepaald.
• Uitwerking (beschrijving) van het risico en de risicovariabelen van niet gemelde bodemwerken. • Voorstel voor structureel benodigde inzet voor toezicht op niet gemelde bodemwerken.	• Risicobeschrijving en voorstel voor deelnemers in 2021, zodat in uitvoeringsprogramma 2022 verwerkt wordt.
• Mate van verbetering van het gemiddeld gedrag volgens LHS van uitvoerders van asbestsaneringen met overtredingen.	• Verlaging van het gemiddeld gedrag. Na een 0-meting in 2021 (met gegevens over - een deel van - 2020) wordt in het uitvoeringsprogramma 2022 de norm (%) bepaald.



Bijlage 2

Informatiegestuurd risicomodel

Om prioriteiten te kunnen stellen is een informatie gestuurd risicomodel uitgewerkt voor ieder van de clusters van basistaken. In het model wordt onderscheid gemaakt in twee vormen van risicogericht werken:

1. Op basis van gegevens uit aanvragen en meldingen.
2. Op basis van gegevens van objecten.

Ad 1. Risicogericht werken op basis van gegevens uit aanvragen en meldingen

We werken risicogericht op basis van gegevens uit de aanvraag of melding bij:

A. toezicht op asbestsaneringen. Daarbij wordt de toezichtintensiteit bepaald op basis van de volgende kenmerken: de locatie, het gebruik van het object, de risicoklasse, de soort saneerder en het toezicht door derden. Zie 3.3.2 uit het VTH-beleid.
B. beoordeling van meldingen Bbk. Alle relevante aspecten uit iedere melding Bbk worden globaal beoordeeld. Op basis van de risicocategorie, lengte van de opslagperiode en samenstelling en omvang van de grondstroom vindt intensievere inhoudelijke beoordeling plaats. Zie 3.2.2 uit het VTH-beleid.

C. toezicht op Bbk-werken. Op basis van het milieutechnische risico's én het gedrag van de uitvoerder vindt intensiever toezicht plaats. Zie 3.2.2 uit het VTH-beleid.
D. beoordeling van aanvragen en meldingen milieubelastende activiteiten. Alle relevante milieuaspecten uit iedere melding en (vergunning)aanvraag voor milieubelastende activiteiten worden globaal beoordeeld. Op basis van de im-pact van de aangevraagde activiteiten (conform bijlage 4 uit het VTH-beleid), de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de activiteiten op deze locatie/ligging van het object én de verwachte emissies / hinder voor de omgeving vindt intensievere inhoudelijke beoordeling plaats. Zie 3.1.2 uit het VTH-beleid.

Bij iedere melding en aanvraag wordt daarbij, al dan niet met gebruik van een checklist, bepaald hoe intensief de beoordeling en het toezicht bij deze zaak dient plaats te vinden.

Ad 2. Risicogericht werken op basis van gegevens van objecten

Voor het toezicht op milieubelastende activiteiten bij inrichtingen werken we risicogericht door gebruik te maken van gegevens van objecten. Bij de totstandkoming van het VTH-beleid voor de basistaken is door Arena Consulting tevens een betaversie van het risicomodel voor de 'milieubelastende activiteiten bij inrichtingen' uitgewerkt. Hiervoor is in het VTH-beleid opgenomen dat de 10% inrichtingen met de grootste risico's anderhalf keer per jaar gecontroleerd worden indien ze een IPPC-installatie hebben en anders één keer per twee jaar. Ook voor de 25% inrichtingen met een matig risico en de 65% inrichtingen met een laag risico gelden controlefrequenties. Daarmee zorgen we ervoor dat we ons toezicht inzetten op de inrichtingen die ertoe doen én realiseren we met ons toezicht een toezichtniveau dat past bij de budgetten die de bevoegde gezagen beschikbaar stellen.

In overleggen met medewerkers van de FUMO zijn risicovariabelen I t/m X benoemd. Op basis van een score van deze variabelen ontstaat per inrichting een beeld van het risico. De gemeenten en provincie verwachten, conform paragraaf 3.1.2, dat de FUMO de I t/m V minimaal meeneemt in het bepalen van het risico per inrichting. Op basis van deze variabelen krijgt iedere inrichting 'risicopunten'. Inrichtingen met de meeste risicopunten hebben het grootste risico en krijgen de hoogste prioriteit.

We zien het risicomodel als een groeimodel. Groei vindt plaats langs twee lijnen:
1. Voor het bepalen welke bedrijven in 2021 een reguliere controle dienen te ontvangen maken we gebruik van de risicovariabelen I tot en met V. Het risicomodel breiden we de komende twee jaren uit met overige risicovariabelen, zodat het programma van uiterlijk 2024 gebaseerd wordt op een risicoanalyse met meerdere risicovariabelen.
2. De gegevens voor de risicovariabele I tot en met V zijn nog niet volledig. In 2020 bouwen we deze gegevens op. De gegevens voor de risicovariabelen III., IV. en V. zijn bij de FUMO bekend. De milieubelastende hoofdactiviteit (risico-variabele I) is momenteel bij 47% van de inrichtingen onder het basistakenpakket bekend. De branche (risicovariabele II) bij 73%. We streven ernaar dat voor het uitvoeringsprogramma van 2021 de hoofdactiviteit én branche van alle inrichtingen onder het basistakenpakket bekend zijn.

De betaversie is functioneel bruikbaar. Deze kan meerjarig gebruikt worden. Door jaarlijks actuele gegevens in te lezen vindt een berekening van de risicopunten en daarmee een prioritering van de inrichtingen plaats met actuele data. Het exporteren van gegevens uit de huidige FUMO registraties, transformeren en daarna inlezen in de betaversie vereist enige tijd en expertise. Zolang de analyse eenmaal per jaar plaats-

vindt (bij de samenstelling van de controlelijst voor het volgend jaar), lijkt dit nog acceptabel. Indien ook tussendoor aangepaste prioriteitstelling plaatsvindt en dus meerdere keren per jaar het risicomodel gevuld dient te worden, is een meer duurzame oplossing gewenst.

Deze duurzame oplossing wordt bij voorkeur dicht tegen de primaire registratie van de FUMO georganiseerd (LEEF). Dit kan mogelijk in een planningsmodule: veel van de data om het risicomodel te vullen is afkomstig uit LEEF. Door het risicomodel in LEEF op te nemen wordt alle data continu actueel bij elkaar gehouden, hoeft dezelfde data niet op meerdere plekken geregistreerd te worden én heeft de FUMO de mogelijkheid om meerdere keren per jaar analyses/controlelijsten te maken. De FUMO onderzoekt met leverancier Stadsbeheer wat de mogelijkheden zijn voor een dergelijke planningsmodule in LEEF.



Bijlage 3

Risicoanalyse activiteiten

Ieder van de activiteiten uit het Activiteitenbesluit is op basis van vijf risicofactoren ingedeeld in een risicocategorie. Voor de vulling is gebruik gemaakt van een model en uitwerking van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen. Deze is door toezichthouders van de FUMO op maat gemaakt door het aanpassen van enkele waarden én het toevoegen van twee activiteiten die niet specifiek in het Activiteitenbesluit benoemd zijn.

Toelichting van de risicofactoren:

- Financieel: de mate waarin de activiteit kan leiden tot financiële risico's voor de overheid;
- Fysiek: de mate waarin de activiteit kan leiden tot risico's voor de fysieke bebouwing (explosie, brand, instorten);
- Kwaliteit van de leefomgeving: de mate waarin de activiteit kan leiden tot overlast in de leefomgeving (geur, geluid, trilling, luchtkwaliteit);
- Natuur: de mate waarin de activiteit kan leiden tot korte en lange termijn schade aan flora en fauna;
- Gezondheid: de mate waarin de activiteit op korte en lange termijn kan leiden tot gezondheidsklachten.

Het risico per activiteit is voor ieder van deze vijf risicofactoren door toezichthouders van de FUMO ingeschat. Daarbij is een schaal gehanteerd van 1 (geen risico) tot 10 (zeer groot risico). Het totaal van de risicofactoren leidt tot een risicoscore, waarbij een indeling is gemaakt in:

Risicoanalyse activiteiten		
§ 5.1.1 -	Grote stookinstallatie	
§ 5.1.2 -	Afvalverbrandings- of afvalmeeverbrandingsinstallatie	
§ 4.1.2 -	Opslaan van vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik of andere ontplofbare stoffen	
§ 4.1.3	Opslaan van stoffen in opslagtanks	
§ 5.1.4	Installatie, als onderdeel van olieraffinaderijen, voor de productie van zwavel	
§ 3.4.2	Opslaan in ondergrondse opslagtanks van vloeibare brandstof, afgewerkte olie, bepaalde organische oplos-middelen of vloeibare bodembedreigende stoffen die geen gevaarlijke stoffen of CMR stoffen zijn	
§ 4.1.5	Gebruik of opslag van bepaalde organische peroxiden	
§ 4.6.4	Afleveren van vloeibare brandstof of gecomprimeerd aardgas anders dan aan motorvoertuigen voor het wegverkeer, vaartuigen of spoorvoertuigen	
§ 5.1.6	Installatie voor de productie van asfalt	
§ 3.3.3	Het demonteren van autowrakken of wrakken van tweewielige motorvoertuigen en daarmee samenhangen-de activiteiten	
§ 3.4.1	Opslaan van propaan	
§ 3.4.7	Opslaan van vloeibare bijvoedermiddelen	
§ 4.1.1	Opslaan van gevaarlijke stoffen, CMR-stoffen of bodembedreigende stoffen in verpakking, niet zijnde vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, andere ontplofbare stoffen, bepaalde organische peroxiden, asbest, gedemonteerde airbags, gordelspanners of vaste kunstmeststoffen	
§ 3.2.3	In werking hebben van een windturbine	
§ 4.8.2	Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 4.1.7	Opslaan van vaste kunstmeststoffen	
Eigen	Luchtwassystemen	
Eigen	Grootschalig vergisten van uitsluitend dierlijke meststoffen	
§ 3.3.1	Afleveren van vloeibare brandstof of gecomprimeerd aardgas aan motorvoertuigen voor het wegverkeer of afleveren van vloeibare brandstof aan spoorvoertuigen	
§ 3.5.8	Houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven	
§ 4.6.1	Lozen van afvalwater (algemeen)	
§ 3.1.6	Lozen ten gevolge van werkzaamheden aan vaste objecten	
§ 3.4.11	Op- en overslaan van verwijderd asbest	
§ 3.4.3	Opslaan en overslaan van goederen	
§ 3.4.6	Opslaan van drijfmest en digestaat	
§ 3.7.5	Gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen op sport- of recreatieterreinen	
§ 5.3.1	LPG-tankstations	
§ 3.1.1	Bodemsanering en proefbronnering	
§ 3.8.2	Gemeentelijke milieustraat	
§ 4.5.7	Beitsen of etsen van metalen	
§ 4.8.3	Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 4.8.5a	Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 5.1.5	Het in werking hebben van een middelgrote stookinstallatie, gestookt op een niet-standaard brandstof	
§ 3.4.10	Opslaan of bewerken van ontplofbare stoffen of voorwerpen bij defensie-inrichtingen	
§ 3.5.4	Waterbehandeling voor agrarische activiteiten	
§ 4.5.2	Lassen van metalen	
§ 4.6.3	Afleveren van vloeibare brandstoffen aan vaartuigen	

- 10-20: score 4
- 20-30: score 6
- 30-40: score 8
- 40-50: score 10

	Risicofactor						Ris.cat.
	Financieel	Fysiek	Kwaliteit	Natuur	Gezondheid	Totaal	
	7	8	8	8	8	39	8
	8	7	8	8	8	39	8
	9	10	7	2	8	36	8
	7	10	9	6	4	36	8
	5	6	8	8	8	35	8
	8	8	5	6	4	31	8
	5	6	7	4	9	31	8
	7	7	7	6	4	31	8
	4	4	8	6	9	31	8
	10	8	6	3	3	30	6
	4	8	7	4	6	29	6
	5	5	9	6	4	29	6
	7	8	8	2	4	29	6
	7	4	8	5	4	28	6
	7	6	5	6	4	28	6
	7	6	8	2	4	27	6
	6	2	9	4	6	27	6
	5	8	8	2	4	27	6
	7	8	5	2	4	26	6
	3	3	9	6	5	26	6
	7	4	5	6	4	26	6
	3	3	9	6	4	25	6
	4	5	3	5	8	25	6
	5	6	8	2	4	25	6
	3	5	7	6	4	25	6
	3	3	6	6	7	25	6
	3	7	6	4	5	25	6
	3	6	5	6	4	24	6
	6	3	9	2	4	24	6
	6	6	6	2	4	24	6
	3	6	9	2	4	24	6
	3	10	5	2	4	24	6
	3	6	9	2	4	24	3
	3	8	6	2	4	23	6
	3	3	2	6	8	22	6
	3	6	5	2	6	22	6
	6	3	5	4	4	22	6

Risicoanalyse activiteiten		
§ 4.8.10	In werking hebben van een laboratorium of een praktijkruimte	
§ 4.8.9	In werking hebben van een crematorium of het in gebruik hebben van een strooiveld	
§ 5.1.7	Installatie voor de op- en overslag van vloeistoffen	
§ 3.2.1	Het in werking hebben van een middelgrote stookinstallatie, gestookt op een standaard brandstof	
§ 3.2.2	In werking hebben van een installatie voor het reduceren van aardgasdruk, meten en regelen van aardgas-hoeveelheid of aardgaskwaliteit	
§ 3.2.5	In werking hebben van een natte koeltoren	
§ 3.5.5	Aanmaken of transporteren via vaste leidingen of apparatuur van gewasbeschermingsmiddelen, biociden of bladmeststoffen	
§ 3.5.7	Composteren	
§ 4.1.4	Parkeren van vervoerseenheden met gevaarlijke stoffen	
§ 3.4.9	Opslaan van gasolie, smeerolie of afgewerkte olie in een bovengrondse opslagtank	
§ 3.5.2	Telen en kweken van gewassen in een gebouw, anders dan in een kas	
§ 3.7.2	Traditioneel schieten	
§ 3.8.3	Buitenschietbanen	
§ 4.4.1	Mechanische bewerkingen van rubber, kunststof of rubber- of kunststofproducten	
§ 4.5.11	Thermisch aanbrengen van metaallagen op metalen	
§ 4.5.12	Lozen van afvalwater afkomstig van activiteiten in § 4.5.1 tot en met 4.5.11	
§ 4.5.3	Solderen van metalen	
§ 4.5.6	Aanbrengen anorganische deklagen op metalen	
§ 4.5.8	Elektrolytisch of stroomloos aanbrengen van metaallagen op metalen	
§ 4.5a.6	Het breken van steenachtig materiaal	
§ 4.6.5	Onderhouden en repareren van motoren, motorvoertuigen en andere gemotoriseerde apparaten en proef-draaien van verbrandingsmotoren	
§ 4.7.3a	Rotatieoffset druktechniek	
§ 4.8.8	Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 3.3.6	Het gebruik van hefschroefvliegtuigen bij ziekenhuizen	
§ 3.4.8	Het vullen van gasflessen met propaan of butaan	
§ 3.5.10	Kleinschalig vergisten van uitsluitend dierlijke meststoffen	
§ 3.6.1	Bereiden van voedingsmiddelen	
§ 3.6.2	Slachten van dieren, uitsnijden van vlees of vis of bewerken van dierlijke bijproducten	
§ 3.6.3	Industrieel vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken	
§ 4.3.1	Mechanische bewerkingen van hout of kurk dan wel van houten, kurken of houtachtige voorwerpen	
§ 4.5.13	Smelten en gieten van metalen	
§ 4.5.9	Drogen van metalen	
§ 4.6.6	Onderhouden, repareren of afspuiten van pleziervaartuigen	
§ 3.1.7	Handelingen in een oppervlaktewaterlichaam	
§ 3.1.8	Lozen ten gevolge van schoonmaken drinkwaterleidingen	
§ 3.2.4	In werking hebben van een installatie voor het doorvoeren, bufferen of keren van rioolwater	
§ 3.4.5	Opslaan van agrarische bedrijfsstoffen	
§ 3.5.6	Het behandelen van gewassen	
§ 4.5.1	Spaanloze, verspanende of thermische bewerking of mechanische eindafwerking van metalen	
§ 4.7.3b	Flexodruk of verpakkingsdiepdruk	
§ 4.7a.1	Bewerken, lijmen, coaten of lamineren van papier of karton	
§ 4.8.5	Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 5.2.2	Overslaginstallaties	
§ 3.1.4a	Behandeling van stedelijk afvalwater	
§ 3.2.6	In werking hebben van een koelinstallatie	

	Risicofactor						Ris.cat.
	Financieel	Fysiek	Kwaliteit	Natuur	Gezondheid	Totaal	
	3	8	5	2	4	22	6
	6	5	5	2	4	22	6
	3	5	7	3	4	22	6
	3	7	7	3	1	21	6
	3	7	6	3	2	21	6
	3	6	4	2	6	21	6
	3	3	5	6	4	21	6
	3	5	7	2	4	21	6
	3	8	7	2	1	21	6
	4	4	6	3	3	20	4
	3	6	5	2	4	20	4
	2	3	6	5	4	20	4
	2	4	5	4	5	20	4
	3	6	5	2	4	20	4
	3	6	5	2	4	20	4
	3	6	5	2	4	20	4
	3	6	5	2	4	20	4
	3	6	5	2	4	20	4
	5	4	5	2	4	20	4
	6	6	2	2	4	20	4
	3	6	4	2	5	20	4
	6	3	4	2	5	20	4
	3	6	5	2	4	20	4
	2	4	7	3	3	19	4
	3	5	4	3	4	19	4
	3	5	5	3	3	19	4
	3	4	6	3	3	19	4
	3	4	7	2	3	19	4
	7	5	4	2	1	19	4
	3	6	5	1	4	19	4
	3	2	5	4	5	19	4
	5	3	5	2	4	19	4
	3	5	5	2	4	19	4
	4	3	5	4	2	18	4
	4	3	6	3	2	18	4
	7	3	5	2	1	18	4
	3	5	7	2	1	18	4
	7	3	2	2	4	18	4
	3	4	5	2	4	18	4
	6	3	4	2	3	18	4
	3	3	5	2	5	18	4
	3	3	9	2	1	18	4
	2	5	4	4	3	18	4
	3	3	5	2	4	17	4
	3	3	5	2	4	17	4

Risicoanalyse activiteiten	
§ 4.5.4 Stralen van metalen	
§ 4.5.5 Reinigen, lijmen of coaten van metalen	
§ 4.5a.2 Aanbrengen van lijmen, harsen of coatings op steen	
§ 4.6.2 Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 4.7.1 Ontwikkelen en afdrukken van fotografisch materiaal	
§ 4.7a.2 Reinigen of wassen van textiel	
§ 4.8.1 Inwendig reinigen of ontsmetten van transportmiddelen	
§ 5.2.1 Opslaginstallaties	
§ 3.1.9 Lozen van afvalwater ten gevolge van calamiteitenoefeningen	
§ 3.3.4 Bieden van parkeergelegenheid in een parkeergarage	
§ 3.4.4 Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 3.5.3 Telen van gewassen in de open lucht	
§ 3.5.9 Bereiden van brijvoer voor eigen landbouwhuisdieren	
§ 3.7.3 Bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht	
§ 4.7.3 Vellenoffset druktechniek	
§ 4.7a.3 Mechanische bewerking of verwerking van textiel	
§ 3.1.2 Lozen van grondwater bij ontwatering	
§ 3.2.7 In werking hebben van een wisselverwarmingsinstallatie	
§ 3.8.5 Fokken, houden of trainen van vogels of zoogdieren	
§ 4.5a.1 Mechanische bewerkingen van steen	
§ 4.5a.3 Chemisch behandelen van steen	
§ 4.7a.4 Lassen van textiel	
§ 4.7a.5 Lijmen, coaten of veredelen van textiel, leer of bont	
§ 5.1.3 Installatie voor de productie van titaandioxide	
§ 3.1.5 Lozen van koelwater	
§ 3.3.5 Bieden van gelegenheid tot het afmeren van pleziervaartuigen in een jachthaven	
§ 3.7.1 Binnenschietbanen	
§ 4.4.3 Wegen of mengen van rubbercompounds of het verwerken van rubber, thermoplastisch kunststof of polyesterhars	
§ 4.5a.5 Het vormgeven van betonproducten	
§ 4.7.2 Zeefdrukken	
§ 4.1.6 Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 4.4.2 Reinigen, coaten of lijmen van rubber, kunststof of rubber- of kunststofproducten	
§ 3.1.3 Lozen van hemelwater, dat niet afkomstig is van een bodembeschermende voorziening	
§ 3.1.4 Behandelen van huishoudelijk afvalwater op locatie	
§ 3.2.8 Installeren en in werking hebben van een gesloten bodemenergiesysteem	
§ 3.3.2 Het uitwendig wassen van en stallen van motorvoertuigen of werktuigen of van spoorvoertuigen	
§ 4.3.2 Reinigen, coaten of lijmen van hout of kurk dan wel van houten, kurken of houtachtige voorwerpen	
§ 4.8.6 In werking hebben van een acculader	
§ 4.8.7 Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 3.5.1 Telen of kweken van gewassen in een kas	
§ 4.5.10 Aanbrengen van conversielagen op metalen	
§ 4.5a.4 Het vervaardigen van betonmortel	
§ 4.8.4 Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 4.8.5b Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	
§ 3.8.4 Coaten of lijmen van planten of onderdelen van planten	
§ 3.7.4 Recreatieve visvijvers	
§ 3.8.1 Tandheelkunde	
Onbekend	

	Risicofactor						Ris.cat.
	Financieel	Fysiek	Kwaliteit	Natuur	Gezondheid	Totaal	
	3	3	5	2	4	17	4
	3	3	5	2	4	17	4
	3	3	5	2	4	17	4
	3	3	5	2	4	17	4
	3	3	5	2	4	17	4
	3	3	5	2	4	17	4
	3	3	5	2	4	17	4
	2	5	4	2	3	16	4
	2	3	3	5	2	15	4
	1	2	4	2	6	15	4
	1	6	4	2	2	15	4
	3	3	2	6	1	15	4
	3	2	6	2	2	15	4
	1	2	3	5	4	15	4
	3	3	4	2	3	15	4
	1	5	3	4	2	15	4
	1	6	5	1	1	14	4
	3	3	2	2	4	14	4
	1	2	4	4	3	14	4
	3	3	5	2	1	14	4
	1	6	2	1	4	14	4
	1	6	2	1	4	14	4
	1	6	2	1	4	14	4
	1	2	5	2	4	14	4
	1	3	2	6	1	13	4
	2	3	3	4	1	13	4
	3	6	2	1	1	13	4
	5	3	2	2	1	13	4
	3	6	2	1	1	13	4
	1	3	5	1	3	13	4
	1	3	5	2	1	12	4
	1	3	4	1	3	12	4
	1	6	2	1	1	11	4
	1	6	2	1	1	11	4
	2	2	1	5	1	11	4
	3	3	2	2	1	11	4
	1	3	5	1	1	11	4
	1	3	5	1	1	11	4
	1	3	5	1	1	11	4
	3	3	2	1	1	10	2
	3	3	2	1	1	10	2
	1	3	2	2	1	9	2
	1	3	2	2	1	9	2
	1	3	2	2	1	9	2
	1	1	2	2	2	8	2
	1	1	1	1	1	5	2
	1	1	1	1	1	5	2
							5



Bijlage

4 Risicoanalyse branches

De bedrijven zijn ingedeeld in drie groepen:

- bedrijven met een IPPC-installatie
- bedrijven met vergunningplichtige milieubelastende activiteiten
- bedrijven met meldingsplichtige milieubelastende activiteiten

De bedrijven zijn per groep gerubriceerd naar branches. Daarvoor is gebruik gemaakt van de indeling, risicomodel en uitwerking van de RUD Limburg-Noord. Deze is door toezichthouders van de FUMO op maat gemaakt door het aanpassen van enkele waarden én het toevoegen van twee branches (Vuurwerkopslag en -verkoop en Grasdrogerijen).

Ieder van de branches is gescoord (van waarde 1 zeer laag risico tot waarde 5 zeer hoog risico) op de zes voornaamste milieu-aspecten. Deze aspecten leiden met een weging (zie paragraaf 3.1.2) tot een risicocategorie per branche. Het totaal van de risico-factoren leidt tot een risicoscore, waarbij een indeling is gemaakt in:

- <100: score 2
- 100-150: score 4
- 150-200: score 6
- 200-250: score 8
- >250: score 10

Risicoanalyse milieu per branche	Criteria met wegingsfactor								
	Externe veiligheid			Bodemkwaliteit			Geluid		
	Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal
		5			3			3	
IPPC									
IPPC-C-1. Energie-industrieën	4		20	4		12	4		12
IPPC-C-2. Productie en verwerking van metalen	3		15	4		12	5		15
IPPC-C-3. Minerale industrie	3		15	4		12	5		15
IPPC-C-4. Chemische industrie	5		25	5		15	4		12
IPPC-C-5. Afvalbeheer	3		15	5		15	4		12
IPPC-C-6. Intensieve pluimveehouderij	1		5	2		6	3		9
IPPC-C-7. Intensieve varkenshouderij	1		5	2		6	3		9
IPPC-C-8. Andere IPPC activiteiten	3		15	4		12	4		12
IPPC-C-Onbekend	3		15	4		12	4		12
Overig vergunningplichtig									
C-1. Installaties	4		20	3		9	3		9
C-2. Afval industrie (opslag en be- en verwerking, inclusief autodemontage, incl. grondopslag)	3		15	5		15	4		12
C-3. Afvalwaterzuivering industrie	3		15	3		9	2		6
C-4. Metalektro industrie	2		10	4		12	4		12
C-5. Kunststofverwerkende industrie (verwerking thermoplasten)	3		15	3		9	3		9
C-6. Hout industrie	3		15	4		12	3		9
C-7. Keramische industrie	3		15	3		9	4		12
C-8. Voedingsmiddelen industrie	3		15	2		6	3		9
C-9. Textiel industrie	2		10	4		12	3		9
C-10. Papier industrie	3		15	3		9	4		12
C-11. Energie industrie	2		10	3		9	3		9
C-12. Grafische industrie	2		10	4		12	3		9
C-13. Koolelektroden industrie	4		20	4		12	4		12
C-14. Glastuinbouw	1		5	2		6	1		3
C-15. Akkerbouw	0		0	2		6	2		6
C-16. Veehouderijen, aanwezigheid van dieren	1		5	2		6	2		6
C-17. Grasdrogerijen	1		5	3		9	2		6
C-18. Loonwerkers en grondverzetbedrijven	3		15	4		12	4		12
C-19. Groothandel in voedingsmiddelen	4		20	2		6	4		12
C-20. Horeca sport en recreatie	1		5	1		3	5		15
C-21. Herstelinrichtingen voor voer-, vaar- en vliegtuigen en opslag en transportbedrijven	3		15	4		12	4		12
C-22. Schietbanen	3		15	3		9	5		15
C-23. (Niet academische) ziekenhuizen, verpleegtehuizen en medische zorginstellingen	3		15	2		6	4		12
C-24. Spoorwegemplacement	5		25	4		12	5		15

Luchtkwaliteit en geur			Waterkwaliteit			Gezondheid			Naleefgedrag	Totaal	Ris.cat.
Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal	Score		
	3			2			4				
5		15	4		8	3		12	3	237	8
4		12	3		6	2		8	3	204	8
4		12	3		6	2		8	3	204	8
5		15	4		8	3		12	3	261	10
5		15	4		8	3		12	4	308	10
5		15	2		4	3		12	3	153	6
5		15	2		4	3		12	3	153	6
4		12	3		6	3		12	3	207	8
4		12	3		6	3		12	3	207	8
2		6	1		2	2		8	3	162	6
4		12	3		6	2		8	4	272	10
5		15	5		10	2		8	3	189	6
3		9	2		4	2		8	3	165	6
4		12	2		4	2		8	3	171	6
3		9	2		4	2		8	3	171	6
4		12	2		4	2		8	3	180	6
5		15	4		8	2		8	3	183	6
3		9	3		6	2		8	3	162	6
5		15	4		8	2		8	3	201	8
3		9	2		4	2		8	3	147	4
5		15	2		4	2		8	3	174	6
5		15	3		6	2		8	3	219	8
2		6	3		6	2		8	3	102	4
1		3	3		6	2		8	3	87	2
4		12	2		4	3		12	3	135	4
3		9	3		6	2		8	3	129	4
2		6	4		8	2		8	4	244	8
3		9	1		2	2		8	3	171	6
3		9	3		6	2		8	3	138	4
3		9	4		8	2		8	3	192	6
2		6	1		2	2		8	3	165	6
2		6	3		6	2		8	3	159	6
3		9	1		2	2		8	4	284	10

Risicoanalyse milieu per branche	Criteria met wegingsfactor								
	Externe veiligheid			Bodemkwaliteit			Geluid		
	Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal
C-25. Reinigingsbedrijven voor drukhouders, insluitsystemen, ketels, vaten, mobiele tanks, tankauto's, tank- of bulkcontainers	3		15	4		12	3		9
C-26. Oefencentra brandbestrijdingstechnieken	2		10	4		12	3		9
C-27. Laboratoria/onderzoeksruimten	3		15	2		6	2		6
C-28. Havensector	4		20	3		9	5		15
C-29. Defensie	3		15	4		12	4		12
C-30. Vuurwerk	5		25	1		3	5		15
C-Onbekend	4		20	3		9	3		9
Meldingsplichtig									
B-1. Installaties	3		15	3		9	2		6
B-2. Afvalverwerkingsbedrijven	2		10	4		12	3		9
B-3. Afvalwaterzuiveringsbedrijven	2		10	2		6	2		6
B-4. Metalektro bedrijven	2		10	3		9	3		9
B-5. Kunststofverwerkende bedrijven	2		10	2		6	3		9
B-6. Hout be- en verwerkingsbedrijven en aannemersbedrijven	3		15	3		9	3		9
B-7. Keramische bedrijven	2		10	3		9	3		9
B-8. Voedingsmiddelenbedrijven	2		10	2		6	3		9
B-9. Textiel be- en verwerkingsbedrijven	1		5	2		6	2		6
B-10. Papier be- en verwerkingsbedrijven	2		10	2		6	3		9
B-11. Energie bedrijven	1		5	2		6	3		9
B-12. Grafische bedrijven	1		5	3		9	3		9
B-13. Koolelektroden bedrijven	4		20	4		12	4		12
B-14. Glastuinbouw	1		5	2		6	1		3
B-15. Akkerbouw	0		0	2		6	1		3
B-16. Veehouderijen, aanwezigheid van dieren	1		5	2		6	2		6
B-17. Grasdrogerijen	1		5	2		6	2		6
B-18. Loonwerkers en grondverzetbedrijven	2		10	3		9	4		12
B-19. Groothandel in voedingsmiddelen	2		10	1		3	4		12
B-20. Horeca sport en recreatie	1		5	1		3	4		12
B-21. Herstelinrichtingen voor voer-, vaar- en vliegtuigen en opslag en transportbedrijven	1		5	3		9	3		9
B-22. Schietbanen	1		5	3		9	3		9
B-23. (Niet academische) ziekenhuizen, verpleegtehuizen en medische zorginstellingen	1		5	1		3	3		9
B-24. Spoorwegemplacement	3		15	3		9	4		12

Luchtkwaliteit en geur			Waterkwaliteit			Gezondheid			Naleefgedrag	Totaal	Ris.cat.
Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal	Score		
2		6	5		10	2		8	3	180	6
4		12	4		8	2		8	3	177	6
3		9	4		8	2		8	3	156	6
3		9	5		10	2		8	3	213	8
3		9	3		6	2		8	4	248	8
4		12	1		2	2		8	3	195	6
2		6	1		2	2		8	3	162	6
1		3	1		2	2		8	3	129	4
3		9	2		4	2		8	4	208	8
5		15	4		8	2		8	3	159	6
2		6	1		2	2		8	3	132	4
3		9	1		2	2		8	3	132	4
3		9	2		4	2		8	3	162	6
3		9	2		4	2		8	3	147	4
4		12	3		6	2		8	3	153	6
2		6	2		4	2		8	3	105	4
2		6	2		4	2		8	3	129	4
2		6	1		2	2		8	3	108	4
3		9	2		4	2		8	3	132	4
5		15	3		6	2		8	3	219	8
2		6	3		6	2		8	3	102	4
1		3	3		6	2		8	3	78	2
4		12	2		4	2		8	4	164	6
2		6	2		4	2		8	3	105	4
2		6	4		8	2		8	4	212	8
1		3	1		2	2		8	3	114	4
3		9	3		6	2		8	4	172	6
3		9	3		6	2		8	3	138	4
2		6	1		2	2		8	3	117	4
2		6	3		6	2		8	3	111	4
2		6	1		2	2		8	4	208	8

Risicoanalyse milieu per branche	Criteria met wegingsfactor								
	Externe veiligheid			Bodemkwaliteit			Geluid		
	Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal
B-25. Reinigingsbedrijven voor drukhouders, insluitsystemen, ketels, vaten, mobiele tanks, tankauto's, tank- of bulkcontainers	2		10	4		12	3		9
B-26. Oefencentra brandbestrijdingstechnieken	2		10	4		12	3		9
B-27. Laboratoria/onderzoeksruimten	2		10	2		6	2		6
B-28. Havensector	1		5	3		9	3		9
B-29. Defensie	1		5	3		9	4		12
B-30. Vuurwerk	4		20	1		3	4		12
B-Onbekend	3		15	3		9	2		6

Luchtkwaliteit en geur			Waterkwaliteit			Gezondheid			Naleefgedrag	Totaal	Ris.cat.
Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal	Score	Weging	Subtotaal	Score		
2		6	5		10	2		8	3	165	6
4		12	4		8	2		8	3	177	6
3		9	4		8	2		8	3	141	4
2		6	4		8	2		8	3	135	4
3		9	3		6	2		8	3	147	4
3		9	1		2	2		8	3	162	6
1		3	1		2	2		8	3	129	4



Bijlage 5

Constateringen bodem en risico's

Selectie van constateringen binnen reikwijdte Wbb met risico's

Constatering	Risico
Onvoldoende (bodem)onderzoek vooraf.	De verontreiniging kan zijn veranderd of verplaatst. De sanering kan verkeerd of onvoldoende worden uitgevoerd, waardoor verontreiniging zich verder kan verspreiden. De kwaliteit van de vrijkomende grond of het vrijkomende grondwater is onvoldoende bekend.
Vervalsen van analyserapporten of laboratorium-certificaten bij bodemonderzoek.	Uit de rapporten of certificaten kunnen onjuiste conclusies worden getrokken, waardoor noodzakelijke toetsingen en beoordelingen niet kunnen worden uitgevoerd en illegale handelingen worden verdoezeld.
Niet tijdig gestart met de spoedeisende sanering.	Ongewenste effecten kunnen optreden. De verontreiniging kan veranderen of zich verplaatsen.
De start van de uitvoering of de afronding van de sanering is niet (tijdig) gemeld, of het evaluatie-verslag is niet (tijdig) ingediend.	Het bevoegd gezag is niet in de gelegenheid om toezicht uit te oefenen.
Kritische werkzaamheden zijn niet voor aanvang van de sanering vastgelegd.	Het toezicht wordt bemoeilijkt.
Niet juist uitvoeren van het saneringsplan of eisen uit beschikking.	Onvolledige sanering. Mogelijkheid tot frauderen.

Constatering	Risico
Saneerder is niet erkend of processturing vindt plaats door een niet erkende aannemer.	Er bestaat een grote kans dat werkzaamheden niet juist/deskundig worden uitgevoerd. Er kan later geen gebruik worden gemaakt van de gegevens m.b.t. de resultaten van de werkzaamheden. Tevens risico op fraude door te veel of te weinig saneren.
Depots worden niet gescheiden gehouden.	Partijen kunnen op een ongewenste manier worden vermengd. Verontreiniging kan verspreid worden (wegmengen verontreinigde grond).
Grond afgeven aan een niet erkende verwerker.	Er is geen toezicht op juiste verwerking mogelijk, materiaal verdwijnt uit beeld. Grond wordt naar ongecontroleerde locaties gebracht, waardoor er nieuwe milieurisico's ontstaan.
Na afronding van een sanering niet de noodzakelijke maatregelen treffen m.b.t. de instandhouding van de isolatielaag of niet de noodzakelijke beperkingen in acht nemen.	Onvolledige nazorg. Continuïteit van de nazorg komt in gevaar. Verspreiding verontreiniging, herverontreiniging.

Constateringen binnen reikwijdte Bbk met grootste risico's

Constatering	Risico
Illegale activiteiten, niet gemeld.	Ontdoen van verontreinigde grond vaak op terreinen van gemeente. Kosten voor gemeente soms fors. Niet melden is bedreiging voor het 'stand still' principe zoals landelijk is vastgesteld, dus verslechtering van kwaliteit van de bodem. Niet melden geeft oneerlijke concurrentie.
Melding IBC-bouwstoffen niet 4 weken voor aanvang werkzaamheden ingediend.	Volledige beoordeling van de melding niet mogelijk voor aanvang werkzaamheden. Werk wordt niet volgens IBC-voorschriften aangelegd waardoor langdurig uitlogen van verontreinigende stoffen plaatsvindt.
Samenvoegen van verschillende partijen zonder BRL 9335.	Wegmengen van (verontreinigde) partijen. Kans op verontreiniging onderliggen-de bodem (op inrichtingen is hiervoor een vloeistofdichte voorziening nodig). Oneerlijke concurrentie. Wanneer 'per ongeluk' partijen met elkaar vermengd zijn, dan is de slechtst ingaande partij bepalend voor de kwaliteit van gehele partij. Gevolg onnodige milieubelasting. Bij bestuursdwang is de personele inspanning voor de gemeente soms fors, dit brengt kosten met zich mee. Risico's gezondheid directbetrokkenen en milieu.
Transport op openbare weg (of water) zonder begeleidingsformulier.	Illegaal werk uitvoeren, reële kans op niet voldoen aan 'stand still' principe. Oneerlijke concurrentie.
Kortdurende opslag (max zes maanden) niet volgens Bbk.	Opslag langer dan gemeld, hierdoor kans op uitlogen naar ondergrond. Partijen blijven achter in het veld, worden vergeten. Kans op illegale bijstorten. Niet voldoen aan intentie van Bbk, zoveel mogelijk nuttig hergebruik van grond en bouwstoffen. Verloedering van openbare ruimte. Wanneer 'per ongeluk' partijen met elkaar vermengd zijn, dan is de slechtst ingaande partij bepalend voor de kwaliteit van gehele partij. Gevolg onnodige milieubelasting.
Opzettelijk verkeerd melden, fraude.	Kwaliteit van partij slechter dan te verwachten was. Splitsing register niet correct, ontdoen van afvalstoffen. Afwijkende hoeveelheden, ontdoen van afvalstoffen.
Immobiliseren grond (geen meldingsplicht op van toepassing).	Bedrijven gaan improviseren (valse concurrentie). Uitlogen schadelijke stoffen in de bodem.
Na 'niet instemmen melding' vaak geen toezicht in het veld.	Werk is al uitgevoerd of wordt toch uitgevoerd. Geen zicht op afgewezen partijen.
Volume toepassing meer dan gemeld (>25 %).	Wegmengen verontreinigde grond. 'Omkatten' van partijen grond. Oneerlijke concurrentie.
Ontbreken controle 'vrije veld'.	Wanneer uitsluitend gecontroleerd wordt naar aanleiding van meldingen, dan zal dit nadelig zijn op de bereidheid te melden. Verontreinigde grond/afvalstoffen verdwijnen (vaak dempingen buitengebied). Niet voldoen aan 'stand stil'. Oneerlijke concurrentie, we horen het vaak van de nette melders. Het verschil in aanneemsom kan enorm zijn. Gezondheidsri-sico voor personeel welke onwetend zijn. In veel gevallen is er sprake van afvalstoffen, is risico voor gezondheid omgeving directe omgeving /flora en fauna.



Bijlage 6

Preventiestrategie

Beter voorkomen dan genezen. Door vooraf te investeren in inzicht en duidelijkheid van regels, kunnen we een deel van de overtredingen voorkomen.

Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie niet uitkomt is er altijd een gesprek met de casemanager of overige betrokken medewerkers mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantvriendelijke dienstverlening.

Bij preventie gaat het om het van nature nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door toezicht uit te voeren, maar ook door in te zetten op voorlichting en het uitleggen van het doel van regels. De meeste inwoners en bedrijven blijken dan bereid de voor hen geldende regels na te leven.

6.1 Voorlichting

Via voorlichting wordt voorkomen dat overtredingen ontstaan uit een gebrek aan informatie en kennis. Inwoners en bedrijven worden geïnformeerd door de FUMO, gemeenten en provincie over verandering van wet- en regelgeving, indieningsvereisten, mogelijkheden voor aanvragen, et cetera.

Voorlichting vindt plaats door:

- informatieverstrekking via de social media en de websites van onze gemeenten, provincie en FUMO met verwijzing naar websites van (landelijke) overheden met actuele informatie over wetgeving en indieningsmogelijkheden (omgevingsloket);
- vooroverleg over bijvoorbeeld de vindbaarheid en interpretatie van indieningsvereisten, gemeentespecifieke bepalingen, slagingskans van plannen, te volgen procedures, andere benodigde toestemmingen, de scope en doorloop-tijd van de procedure, kritische aspecten en mogelijkheden voor indiening van aanvragen (in fasen, in delen of integraal);
- bespreken van (toetsings)resultaten na indiening van een conceptaanvraag;
- bij weigering of het buiten behandeling laten, wordt de aanvrager vóór bekendmaking geïnformeerd over het besluit en de overwegingen;
- informatieverstrekking tijdens controles.

6.2 Beoordeling van conceptaanvragen

De gemeenten, provincie en de FUMO beoordelen zo vroeg mogelijk plannen en initiatieven integraal, mede op basis van de vergunningenstrategie. Daarbij worden partners, adviseurs en belanghebbende derden betrokken. Dit betekent dat de FUMO bij (concept)aanvragen onder het basistakenpakket op verzoek van deelnemers deelneemt aan vooroverleggen bij initiatieven, in het behandelteam van de gemeente wordt opgenomen én inzage heeft in het dossier in verband met milieurisico's in relatie tot politieke en/of maatschappelijke gevoeligheden.

Het eindresultaat van het vooroverleg op basis van een conceptaanvraag betreft, naast inzicht in meer procedurele randvoorwaarden, een ambtelijke indicatie van de haalbaarheid van een initiatief op bepaalde maatgevende facetten. Voor initiatieven waarbij activiteiten gaan plaatsvinden of gevolgen gaan hebben voor activiteiten binnen het basistakenpakket, geeft de FUMO een advies aan het bevoegd gezag. De aanvrager kan zijn initiatief zo nodig aanpassen en verder uitwerken en loopt zodoende in het formele vergunningentraject niet meer tegen onverwachte obstakels aan.

6.3 Pre-mediation

Pre-mediation kan worden ingezet in vergunningprocedures en bij overlastmeldingen. Voor vergunningprocedures kunnen bevoegde gezagen eisen stellen aan de wijze van participatie van belanghebbenden bij de totstandkoming van een vergunningaanvraag. Pre-mediation kan ook worden ingezet bij zienswijzen en bezwaar tegen besluiten. De initiatiefnemer kan met participatie zorgdragen voor voldoende draagvlak voor z'n initiatief. De werkwijze met omgevingstafels in het kader van de Omgevingswet sluit hierop aan.

Indien er maatschappelijke weerstand tegen activiteiten bestaat of veel overlast is, maar geen wettelijke grondslag is om te sanctioneren (in casu formeel geen overtreding is) of een vergunning te weigeren, kunnen de gemeenten en provincie pre-mediation inzetten om toekomstige klachten en handhavingsverzoeken te voorkomen.

Pre-mediation levert vooral een bijdrage aan de verbetering van een initiatief in samenspraak met de omgeving en van de context waarbinnen het naleefgedrag tot stand moet komen. De bevoegde gezagen kiezen in beginsel een neutrale positie in het 'conflict' door te proberen de partijen bij elkaar te brengen. In sommige gevallen kunnen aanvullend financiële middelen (subsidie) of kennis en informatie aan de partijen beschikbaar gesteld worden om tot een gezamenlijke oplossing te komen. De inzet van pre-mediation is altijd maatwerk en wordt door deelnemers, in overleg met FUMO, bepaald.

6.4 Actieve openbaarmaking

Door actieve openbaarmaking van slecht naleefgedrag wordt de interventie gericht op het toebrengen van reputatieschade voor de overtreder. Veelal kan een dergelijke interventie worden toegepast om ande re interventies extra kracht te geven. Voorbeelden van een dergelijke interventie is het publiceren van de sanctie. Een dergelijke aanpak wordt altijd in overleg met de deelnemer ingezet. Een positieve prikkel kunnen we afgeven door 'naming en faming'. Door goed gedrag actief naar buiten te brengen en het belang van goede naleving te benoemen, stimuleren we anderen regels na te leven.

6.5 Samenwerking bij de preventie

Bij het voorkomen van overtredingen werken we samen. Afhankelijk van het doel vindt samenwerking plaats samen met de FUMO, de gemeenten en provincie, Wetterskip Fryslân, veiligheidsregio en diensten van rijksoverheden.



Bijlage 7 Vergunningstrategie

We verstaan in deze vergunningstrategie onder vergunningverlening bij basistaken:

- het verlenen, weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een vergunning, geheel of gedeeltelijk;
- het behandelen van een melding[13];
- het besluiten over maatwerk en/of gelijkwaardigheid;
- het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een MER (m.e.r.-beoordeling).

Vergunningverlening levert een bijdrage aan het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor het bepalen van de acceptabele kwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen.

13 Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet Activiteitenbesluit en Vuurwerkbesluit. Daarna meldingen voor milieubelastende activiteiten waarvoor in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regels zijn gesteld.

Na een beschrijving van de basiswerkwijze en vormen van vergunningverlening, zijn de beoordelingskaders voor de clusters van basistaken uitgewerkt.

7.1 Basiswerkwijze

Uitgangspunten bij vergunningverlening en het behandelen van meldingen zijn:

- inwoners en bedrijven zijn verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige (conform indieningsvereisten) aanvragen/meldingen. De FUMO, gemeenten en provincie houden zich bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel;
- vergunningen zijn afgestemd op de geldende wet- en regelgeving (landelijk, provinciaal en lokaal) alsmede op lokaal en provinciaal beleid;
- vergunningen zijn afgestemd op landelijke standaarden (zoals de LRSO, de Landelijke Redactie voor Standaardteksten voor de Omgevingsvergunning), op gangbare en beproefde methodieken en op de eigen standaarden van de FUMO die, na consultatie door de deelnemers, worden/zijn ontwikkeld;
- vergunningen zijn duidelijk leesbaar, uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar;
- besluiten op vergunningaanvragen worden tijdig genomen, conform de wettelijke termijnen en conform specifieke afspraken met deelnemers;
- het proces dat we lopen is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar;
- advies wordt ingewonnen voor in ieder geval de aanvragen waar een advies van een ketenpartner wettelijk verplicht is. Door de FUMO zijn hierover met veiligheidsregio en Wetterskip Fryslân operationele afspraken gemaakt;
- in de gevallen dat vergunningen of besluiten integraal zijn worden de verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze behandeld;
- er vindt afstemming, coördinatie of contact plaats met het bevoegd gezag en andere bestuurs- of adviesorganen of belanghebbende derden.

Frontoffice en casemanagement
Bij de toedeling van taken is het uitgangspunt dat de FrontOffice is ondergebracht bij de bevoegde gezagen. Het 'gemeenteloket' is hiermee voor inwoners en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. In de BackOffice bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke of provinciale disciplines en de FUMO voor de taken ten aanzien van milieu, bodem en asbest.

Het bevoegde gezag verzorgt van iedere aanvraag en melding:

1. de registratie en intake van de klantvraag;
2. het bepalen van bevoegd gezag;
3. het onderzoek welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit;
4. het digitaliseren (met ontvangstbevestiging);
5. het casemanagement van de aanvraag;
6. het uitzetten bij behandelende dienst (FUMO of ODG) en overige interne- en externe adviseurs, evenals bepalen van overlegvorm, zoals omgevingstafel;
7. het publiceren van aanvragen en (ontwerp)beschikkingen;
8. het bewaken van termijnen van lopende procedures en de voortgang.
9. het aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
10. de besluitvorming op aanvragen en na zienswijzen;
11. het archiveren van de melding, beschikking (analoog en digitaal) en alle relevante stukken;
12. het bijwerken van de gegevens om het inrichtingenbestand volledig te houden.

De FUMO kan op verzoek van het bevoegd gezag een of meerdere van bovenstaande activiteiten uitvoeren.
Voor het milieu-, bodem- en asbestdeel verzorgt de FUMO in ieder geval:

1. het toetsen van volledigheid en ontvankelijkheid op basis van indieningsvereisten en opstellen advies richting bevoegd gezag bij buiten behandeling laten;
2. het (vak)inhoudelijke toetsen aan alle relevante beoordelingskaders;
3. het uitvoeren van een handhaafbaarheidstoets;
4. het bewaken van de afgesproken (advies)termijnen aan het bevoegd gezag;
5. het opstellen van de (ontwerp)beschikking of het advies aan het bevoegd gezag.

De volgende procedures zijn mogelijk na het ontvangen van een aanvraag:

- Reguliere procedure;
- Uitgebreide procedure;
- Gefaseerde aanvraag (eerste fase en tweede fase).

Bij het besluiten op een vergunningaanvraag en het beoordelen van een melding volgen wij de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Awb en de Wabo/Omgevingswet.

Op meldingen volgt geen besluit. Bij de behandeling wordt inhoudelijk getoetst én beoordeeld of aanvullende onderzoeken noodzakelijk zijn. Indien op de algemeen geldende voorschriften aanvullende of concretere uitwerking van voorschriften nodig is voor het voorkomen van risico's en/of voor een betere handhaafbaarheid, worden nadere voorwaarden (in geval van sloop) of maatwerkvoorschriften (in geval van milieu) opgelegd of een gelijkwaardigheidsbesluit genomen. Na beoordeling ontvangt de melder een bevestigingsbrief.

De basiswerkwijze voor het behandelen van een aanvraag/melding is vastgelegd in het registratiesysteem van de FUMO, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen. Voor de meest voorkomende correspondentie, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften zijn standaarden beschikbaar. Voor voorschriften wordt gebruik gemaakt van een standaard voorschriftenpakket. Meldingen en besluiten worden (indien FUMO mandaat heeft) ter kennisname aan het bevoegd gezag beschikbaar gesteld.

Ontvankelijkheid
Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen dan mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De indieningsvereisten zijn landelijk geüniformeerd en toegeschreven op de verschillende categorieën van activiteiten. Het consequent toetsen op ontvankelijkheid voorkomt dat in het vervolg van het proces de toetsing niet (geheel) kan worden uitgevoerd. Als detailuitwerkingen ontbreken wordt wel alvast een inhoudelijke beoordeling van de overige stukken gemaakt.

We verrichten een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen en meldingen. Als de gevraagde ontbrekende stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dit wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt dat zijn aanvraag buiten behandeling blijft, waartegen bezwaar kan worden ingediend. Bij een melding kan de melder erop gewezen worden dat, indien de gegevens niet aangeleverd worden of onvolledig blijven, deze de activiteit niet kan uitvoeren. Tegen het niet óf onvolledig indienen van een melding of vergunningaanvraag kan handhavend worden opgetreden.

Indien met de verlening van een vergunning het gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten gepleegd zullen worden of dat uit strafbare feiten verkregen geld benut zal worden, wordt in het voortraject of na ontvangst van de aanvraag door de deelnemer een Bibob toets uitgevoerd. De situaties waarbij een Bibob toets wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd in het Bibob-beleid van het bevoegd gezag.

7.2 Intrekken van vergunningen

Vergunningen met activiteiten die niet worden gebruikt, kunnen worden ingetrokken. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen in wetgeving. De FUMO adviseert aan het bevoegd gezag tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu indien gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. In aanvulling daarop adviseert de FUMO aan het bevoegd gezag tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning van een veehouderijbedrijf indien een vergunde diercategorie gedurende drie jaar in zijn geheel niet is gehouden.

7.3 Beoordelingskader sloopwerkzaamheden met asbest

Alle bedrijfsmatige sloopmeldingen met asbest worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten. Beoordeling van het asbestinventarisatierapport in samenhang met de ingediende sloopmelding vindt plaats aan de hand van een landelijke checklist op basis van het certificatieschema voor de procescertificaten Asbestinventarisatie en Asbestverwijdering.

7.4 Beoordelingskader milieu

Onderstaande beschrijving is een operationele uitwerking van de beleidsuitgangspunten voor vergunningverlening milieubelastende activiteiten (zie 3.1.2). Voor de activiteit milieu is het bedrijf primair verantwoordelijk voor een milieuverantwoorde bedrijfsvoering, binnen de kaders die hiervoor door de overheid zijn gesteld. De werkzaamheden rondom vergunningverlening milieu hebben betrekking op het beoordelen van aanvragen en meldingen[14] voor activiteiten die van invloed zijn op het milieu.

De milieutoets heeft betrekking op een grote variëteit aan bedrijfsactiviteiten, waarbij ook de locatie en aard en omvang van de bedrijvigheid een belangrijke rol speelt. Naast de landelijke regelgeving en richtlijnen wordt ook rekening gehouden met provinciaal en gemeentelijk beleid en regelgeving. Vanwege het verschil in werkwijze gelden voor het behandelen van vergunningaanvragen en meldingen afzonderlijke beoordelingskaders.

Het beoordelingskader voor vergunningplichtige activiteiten bestaat uit:
- Actuele milieuwet- en regelgeving, inclusief provinciale en gemeentelijke verordeningen en beleidsregels (zoals Beleidsregels geur bedrijven Fryslân);

14 Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet Activiteitenbesluit en Vuurwerkbesluit. Daarna meldingen voor milieubelastende activiteiten waarvoor in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regels zijn gesteld.

- Standaarden: er wordt gewerkt met standaarden voor bijvoorbeeld vergunningvoorschriften, overwegingen, brieven en overige documenten;
- Aandachtspunten besluitvorming: in de besluitvorming wordt deugdelijk gemotiveerd op welke wijze invulling is gegeven aan de beoordelingsvrijheid en benoemd welke wet- en regelgeving bij de besluitvorming is betrokken.

Alle relevante milieuaspecten uit iedere melding en aanvraag voor een vergunning voor milieuactiviteiten worden beoordeeld. Afhankelijk van de mate van relevantie van de aspecten (te bepalen door de beoordelaar van de meldingen of aanvraag) vindt een globale beoordeling plaats door de beoordelaar óf een 100% toets aan wet- en regelgeving waarbij ook juridisch en/of inhoudelijk specialisten worden betrokken. De relevantie van de aspecten is afhankelijk van onder meer de impact van de aangevraagde activiteiten, de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de activiteiten, de locatie/ligging van het object én de verwachte emissies / hinder voor de omgeving.

Actualisering
Jaarlijks maakt of actualiseert de FUMO een analyse van de actualiseringsnoodzaak van vergunningen voor milieubelastende activiteiten, in het bijzonder de vergunningen die ouder zijn dan 10 jaar. In het uitvoeringsprogramma van de FUMO wordt op basis van deze analyse opgenomen welke (type/branches) vergunningen voor milieubelastende activiteiten geactualiseerd worden en voor welk deel (gehele vergunning of specifiek thema), waarbij wettelijke actualiseringsthema's bindend zijn.

7.5 Beoordelingskader bodem, bouwstoffen en grondstromen

Onderstaande beschrijving is een operationele uitwerking van de beleidsuitgangspunten voor de vergunningverlening bodem (zie 3.2.2).

Alle meldingen Bbk uit het Meldpunt Bodemkwaliteit worden door de FUMO vastgelegd en beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten. Alle relevante aspecten uit iedere melding worden beoordeeld. Afhankelijk van de mate van relevantie van de aspecten vindt een globale beoordeling plaats óf een 100% toets aan wet- en regelgeving. De relevantie van de aspecten wordt door de behandelaar bepaald door onder meer de risicocategorie, lengte van de opslagperiode en samenstelling en omvang van de grondstroom.

Onder de naam Kwalibo regelt het Besluit bodemkwaliteit de kwaliteitsborging in het bodembeheer. De kwaliteit van het partij grond of baggerspecie moet voldoen aan de toepassingseisen van het Besluit bodemkwaliteit. Bewijsmiddelen voor de kwaliteit van een partij grond zijn Bodemonderzoeken (partijkeuringen) en de Regionale Bodemkwaliteitskaart.

7.6 Samenwerking bij de vergunningverlening

De casemanager beoordeelt welke interne en externe adviseurs betrokken dienen te worden bij de beoordeling of toetsing. In het gedigitaliseerde werkproces van de FUMO zijn ook de contactmomenten met externe en interne adviseurs benoemd.



Bijlage

8 Toezichtstrategie

Gemeenten en provincie dienen inzicht te geven in de wijze waarop het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving wordt uitgeoefend. Op welke wijze en met welke frequentie uiteindelijk toezicht wordt gehouden, is het resultaat van de uitkomsten van de analyse. Hierbij spelen ook de ervaringen die met onze inwoners, bedrijven en instellingen zijn opgedaan en de keuzes in het verleden een rol.

We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er toezicht plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes (risicoanalyse). De planning wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Niet alles is echter vooraf in te plannen. Ongewone voorvallen of klachten kunnen toezicht noodzakelijk maken. We zetten verschillende vormen van toezicht in. Met name bij risico- en aandachtsdossiers is sprake van een intensieve aanpak, op maat. Uitvoering hiervan vindt altijd plaats in overleg met deelnemers.

De toezichtstrategie is gericht op het op eenzelfde wijze uitvoeren van toezicht in overeenkomstige gevallen. De doelen hiervan zijn tweeledig. Enerzijds het bereiken van transparantie, professionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor diegenen

waarop het toezicht zich richt. Anderzijds het voorzien in een hoge mate van effectiviteit en efficiency voor de FUMO, zodat zo hoog mogelijke maatschappelijke effecten tegen zo laag mogelijke inspanningen en kosten worden bereikt. De strategie heeft betrekking op de werkwijze die wordt gevolgd voor dat deel van het traject dat loopt van het toezichtsprogramma tot en met het constateren van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd wordt overgegaan op een andere strategie: waarschuwen, sanctioneren of alleen in uitzonderlijke gevallen gedogen.

Na een beschrijving van de aanleidingen voor toezicht en de vormen van toezicht, zijn de toezichtniveaus voor de clusters van basistaken uitgewerkt: sloopwerkzaamheden met asbest (8.3), milieubelastende activiteiten (8.4) en bodem, bouwstoffen en grondstromen (8.5). Hierna beschrijven we op welke wijze we toezicht houden na klachten, meldingen en handhavingsverzoeken (8.6) en ketentoezicht (8.7).

8.1 Aanleidingen voor toezicht

Toezicht in ons gebied vindt plaats op basis van:
- het jaarlijks uitvoeringsprogramma;
- aangevraagde vergunningen en ontvangen meldingen[15] als opleveringscontrole;
- specifieke thema's of projecten;
- ontvangen (overlast/hinder)meldingen, klachten, handhavingsverzoeken en ongewone voorvallen;
- waarnemingen in het vrije veld: oog en oor.

8.2 Vormen van toezicht

Bij het houden van toezicht kunnen verschillende methoden worden gebruikt. Het onderscheid is van belang omdat per branche en per beleidsterrein de aspecten waar de controle zich op richt verschillend zijn. Het is effectief om verschillende vormen van controles te hanteren, welke zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Controles dienen een objectieve waarneming te zijn om betrouwbare en kwalitatief goede bevindingen op te leveren. Om die reden worden controles onaangekondigd uitgevoerd, tenzij deelnemers hier specifiek om verzoeken, er een noodzaak is en er geen afbreukrisico's zijn aan het vooraf aankondigen.

Vormen van toezicht in ons gebied zijn:
- Structurele (routinematige) fysieke controles: periodiek toezicht op vergunningen en meldingen;
- Opleveringscontroles bij een nieuwe vergunning, na gereedmelding van de vergunde activiteit; opleveringscontroles zijn mogelijk na een specifieke opdracht van de deelnemers.
- Administratief toezicht (bijvoorbeeld bij afvalstromen en uitstootnormen);
- Ad hoc toezicht vanwege bijzondere omstandigheden, onder andere door verzoeken om handhaving, ongewone voorvallen en klachten;
- Thematische- of aspectcontroles. Deze worden geformuleerd in het uitvoeringsprogramma;

15 Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet Activiteitenbesluit en Vuurwerkbesluit. Daarna meldingen voor milieubelastende activiteiten waarvoor in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regels zijn gesteld.

- Gebiedsgerichte controles, in het algemeen om vanuit de openbare ruimte de aanwezige bedrijven / milieubelastende activiteiten in beeld te brengen (bijv. door gevelinspecties) én het voorkomen en tegengaan van excessen;
- Concerntoezicht (werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een concern met meerdere vestigingen);
- Her- en handhavingscontroles. De hercontrole bevat toezicht op één of enkele aspecten en vindt plaats aan de hand van een brief die is verzonden naar aanleiding van de vorige controle of handhavingsbesluit.

Voor deze vormen is in het VTH-registratiesysteem een proces ingericht waarin de stappen worden doorlopen.

Na iedere controle wordt een brief gemaakt volgens een vast format; deze wordt toegezonden aan de gecontroleerde eigenaar/uitvoerder. Tevens ontvangt de deelnemer de brief en de relevante documenten (waaronder keuringsrapporten) ter archivering. In de brief worden bevindingen opgenomen van degenen die het toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan de bevindingen wordt gegeven. Hierbij wordt aandacht besteed aan de aard en ernst van de geconstateerde overtredingen, LHS-code[16] en eventuele wijzigingen van NAW-gegevens. Zowel het gedrag van de overtreder, de ernst van de overtreding en verzwarende en verzachtende omstandigheden worden conform de sanctiestrategie (bijlage 9) vastgelegd in de voorhanden systemen.

8.3 Toezicht sloopwerkzaamheden met asbest

Onderstaande beschrijving is een operationele uitwerking van de beleidsuitgangspunten voor het toezicht asbest (zie 3.3.2). Op basis van informatie uit de melding, asbestinventarisatierapport, LAVS én Inspectie Alert Asbest (landelijke aandachtsbedrijven) worden met een puntentelling alle bedrijfsmatige sloopmeldingen met asbest ingedeeld en vastgelegd in één van de drie categorieën:
A. Hoog risico. 10% van de meldingen krijgt een hoog risico;
B. Matig risico. 25% van de meldingen krijgt een matig risico;
C. Laag risico. 65% van de meldingen krijgt een laag risico.

De punten zijn afhankelijk van (A) de locatie van de asbestsanering, (B) het gebruik van het te saneren object, (C) de risicoklasse asbest volgens het asbestinventarisatierapport, (D) de soort saneerder en (E) het toezicht door derden tijdens de sanering.

Thematische (asbest) controles op locatie vinden tijdens de saneringen plaats bij:
A. Werken met een hoog risico: 100%;
B. Werken met een matig risico: 40% (selectie[17] door de FUMO);
C. Werken met een laag risico: 7,5% (selectie[18] door de FUMO).
Een vervolg thematische controle bij hetzelfde werk vindt alleen plaats indien de toezichthouder vermoedt dat illegale activiteiten met grote maatschappelijke risico's plaats gaan vinden op een later moment en ná instemming van de deelnemer.

Deze controles worden uitgevoerd aan de hand van een digitale checklist op basis van het Landelijk Protocol – Locatiebezoek Asbestverwijderingswerkzaamheden. Van dit

16 Positie in de interventiematrix volgens de LHS, zie bijlage 9.4
17 Onder een selectie verstaan we een voorstel voor de werken die gecontroleerd worden. De deelnemer kan beargumenteerd afwijken van het voorstel van de FUMO.
18 Zie voetnoot 17.

protocol is een selectie gemaakt van meest risicovolle aspecten die bij alle controles worden beoordeeld. Beoordeling van overige aspecten vindt niet plaats.
Enkel van de gecontroleerde werken wordt de stortbon en eindbeoordeling (vrijgave) van de melding opgeslagen en aan deelnemer toegezonden. Van de sloopwerkzaamheden waar geen toezicht op wordt gehouden, worden deze documenten niet door de FUMO bijgehouden en ook niet in het registratiesysteem vastgelegd.

Toezichthouders hebben onderweg van en naar hun controlebezoeken oog voor eventuele illegale asbestsaneringen in de omgeving. Bij het signaleren van een mogelijk illegale asbestsanering voeren zij ter plekke een controle uit volgens het Landelijk Protocol – Locatiebezoek asbestverwijderingswerkzaamheden. Doordat gemeenten een groot deel van de bouw- en slooptaken uitvoeren, hebben zij het beste zicht op mogelijk illegale saneringen van asbest. Ogen en oren van andere toezichthouders van FUMO, deelnemers en overige inspectieorganisaties, zoals Inspectie SZW, worden zoveel mogelijk gebruikt om eventueel illegale asbestsaneringen te signaleren.

8.4 Toezicht milieu

Onderstaande beschrijving is een operationele uitwerking van de beleidsuitgangspunten voor het toezicht milieubelastende activiteiten (zie 3.1.2). Voor ieder object met één of meerdere milieubelastende activiteiten bepaalt de FUMO risicopunten.
De puntentelling is vanaf 1-1-2021 gebaseerd op een aantal variabelen:

I. Risicovolle activiteiten volgens de melding en vergunning. Zie bijlage 3;
II. Brancherisico voor mens (gezondheid), omgeving en financieel gewin. Zie bijlage 4;
III. Politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de locatie/branche/activiteit: door deelnemers benoemde aandachtsbedrijven in het door FUMO bijgehouden overzicht;
IV. Lengte van de periode dat geen milieucontrole heeft plaatsgevonden;
V. Gedrag van de drijver/eigenaar.

Vanaf 1-1-2022 kunnen deze variabelen worden aangevuld met overige variabelen, waaronder:

VI. Toezichtresultaten van andere inspectiediensten. Bron: aantal en zwaarte van geconstateerde overtredingen op de locatie door andere inspectieorganen;
VII. Aantallen gegronde klachten en ongewone voorvallen;
VIII. Ligging van het object nabij Natura 2000-gebieden én woonwijken;
IX. Zwaarte van recent geconstateerde milieuovertredingen;
X. Aantal recent geconstateerde milieuovertredingen.

Op basis van de risicopunten wordt ieder object ingedeeld in één van de drie categorieën:[19]

A. Hoog risico. 10% van de objecten met één of meerdere milieubelastende activiteiten krijgt een hoog risico;
B. Matig risico. 25% van de objecten met één of meerdere milieubelastende activiteiten krijgt een matig risico;
C. Laag risico. 65% van de objecten met één of meerdere milieubelastende activiteiten krijgt een laag risico.

19 Deze percentages leiden voor de inrichtingen die in 2020 zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma in combinatie met de onderstaande controlefrequenties en de verdeling van 25-50% integraal en 50-75% aspectcontroles tot een gelijk aan-tal benodigde uren voor het milieutoezicht als in 2020 begroot. Een actualisatie van deze berekening vindt plaats in het uitvoeringsprogramma na vaststelling van de nieuwe kengetallen.

Bij de gemeentelijke en provinciale objecten met IPPC-installaties vinden controles met een specifiek toezichtplan voor het object plaats bij:
A. objecten met een hoog risico: 1,5x per jaar;
B. objecten met een matig risico: 1x per jaar;
C. objecten met een laag risico: 1x per 3 jaar (selectie[20] door FUMO).

In het toezichtplan wordt benoemd wanneer integraal en wanneer op een of enkele aspecten wordt gecontroleerd.

Objecten zonder IPPC-installatie worden gecontroleerd op basis van:
A. objecten met een hoog risico: één keer per twee jaar (selectie[21] door FUMO);
B. objecten met een matig risico: één keer per vier jaar (selectie[22] door FUMO);
C. objecten met een laag risico: minimaal één keer per 10 jaar (selectie[22] door FUMO). In het uitvoeringsprogramma wordt door een efficiënte aanpak getracht de objecten met een laag risico frequenter te bezoeken dan één keer per 10 jaar.

Bij de objecten zonder IPPC-installatie vindt 25 tot 50% van de controles integraal plaats (op alle risicovolle aspecten, diepgang kan per aspect verschillen) en 50 tot 75% op basis van specifieke thema's/aspecten die jaarlijks in het uitvoeringsprogramma (bijv. in de vorm van een project) worden benoemd. Controles op milieubelastende activiteiten worden zoveel mogelijk uitgevoerd met behulp van een checklist. Daarbij worden de meest risicovolle activiteiten (zoals uitgewerkt voor de bovenstaande risicovariabele I) gecontroleerd.

Toezichthouders van FUMO, deelnemers en overige inspectieorganisaties hebben onderweg van en naar hun controlebezoeken oog voor eventuele illegale activiteiten. Bij het signaleren van illegale activiteiten met vermoedelijk onomkeerbare effecten voeren zij ter plekke een controle uit; in overige gevallen wordt het signaal besproken met het bevoegd gezag om een aanpak te bepalen. Indien uit de aanpak blijkt dat een controlebezoek nodig is, wordt dit door de FUMO uitgevoerd.

Bij politiek-bestuurlijke en/of landelijke beleidsmatige prioriteiten kunnen na besluitvorming door deelnemers projectmatig aspect- of gebiedscontroles worden toegevoegd aan het uitvoeringsprogramma; deze controles zijn aanvullend aan bovengenoemde frequenties en kunnen gevolgen hebben voor de bijdrage van de deelnemers.

8.5 Toezicht bodem, bouwstoffen en grondstromen

Onderstaande beschrijving is een operationele uitwerking van de beleidsuitgangspunten voor het toezicht bodem (zie 3.2.2).

Wet bodembescherming
Ieder werk waarvoor het bevoegd gezag een saneringsbeschikking Wbb heeft afgegeven of een melding heeft ontvangen, wordt op locatie gecontroleerd op het aspect bodem. De praktijk laat zien dat er veel misgaat op de saneringslocaties en vooraf op basis van ontvangen gegevens geen goed beeld van de verwachte naleving te krijgen is, waardoor onderbouwde selecties van te bezoeken locaties niet mogelijk zijn.

20 Onder een selectie verstaan we een voorstel voor de objecten die gecontroleerd worden. De deelnemer kan beargumenteerd afwijken van het voorstel van de FUMO.
21 Zie voetnoot 20.
22 Zie voetnoot 20.

Bij deze thematische controles worden alle aspecten uit de beschikking / melding gecontroleerd op basis van een uniforme checklist. Een vervolgcontrole bij hetzelfde werk vindt plaats indien (1) in de eerste controle door de toezichthouder overtredingen zijn geconstateerd die volgens de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) van belang of aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar zijn, (2) de toezichthouder beoordeelt dat kritische momenten tijdens de sanering op een later moment plaatsvinden en (3) de sanering politiek-bestuurlijk gevoelig ligt, cq. de maatschappelijke risico's groot zijn. Het evaluatierapport en/of nazorgplan na afloop worden volledig inhoudelijk beoordeeld.

Besluit bodemkwaliteit
Met een checklist op basis van risicovariabelen wordt bepaald in welke risicocategorie de meldingen Bbk vallen. Er wordt onderscheid gemaakt in:

A. Hoog risico: werken door bedrijven die de afgelopen drie jaren overtredingen hebben begaan met een gedrag 'Moet kunnen', 'Calculerend' of 'Bewust en structureel / crimineel' volgens LHS én met sterke twijfels bij de beoordeling, IBC-bouwstoffen, meldingen achteraf en toepassing immobilisatie. Indicatief heeft 10% van de meldingen een hoog risico.
B. Matig risico: werken door bedrijven die de afgelopen drie jaren overtredingen hebben begaan met een gedrag 'Moet kunnen', 'Calculerend' of 'Bewust en structureel / crimineel' volgens LHS én met tijdelijke en kortdurende opslag, partijen met meer dan 5% bodemvreemd materiaal, samengevoegde partijen en meldingen met herkomst buiten Fryslân. Indicatief heeft 25% van de meldingen een matig risico.
C. Laag risico: meldingen schone grond, gemeentelijke aanvraag, hertoepassing bouwstoffen, zand (certificaat) en met ontbrekend BKK document. Indicatief heeft 65% van de meldingen een laag risico.

Controles op locatie vinden in de eerste week van het werk plaats bij:

A. Werken met een hoog risico: 100%;
B. Werken met een matig risico: 50% (selectie[23] door FUMO);
C. Werken met een laag risico: 10% (selectie[24] door FUMO).

Bij deze controles worden alle aspecten uit de melding Bbk beoordeeld. Een vervolgcontrole bij hetzelfde werk vindt alleen plaats indien de toezichthouder vermoedt dat illegale activiteiten met grote maatschappelijke risico's plaats gaan vinden op een later moment.

Algemeen
Door gedurende één jaar op basis van MOOR- [25] en KLIC[26]-meldingen, evenals surveillances (vrije veld toezicht) door bodemtoezichthouders, toezicht uit te voeren op niet gemelde bodemwerken (Wbb en Bbk), kan aangetoond worden hoe omvangrijk en risicovol de niet gemelde werken in Fryslân zijn. De resultaten worden na één jaar aan deelnemers voorgelegd.

Toezichthouders van FUMO, deelnemers en overige inspectieorganisaties hebben onderweg van en naar hun controlebezoeken oog voor eventuele illegale activiteiten. Bij het signaleren van mogelijk illegale activiteiten met onomkeerbare effecten voeren zij ter plekke een controle uit; in overige gevallen wordt het signaal besproken met deelnemers om een aanpak te bepalen.

23 Zie voetnoot 20.
24 Zie voetnoot 20.
25 Verplichte melding bij graafwerkzaamheden bij het landelijke Meldpunt Opbrekingen Openbare Ruimte (MOOR).
26 Verplichte melding bij graafwerkzaamheden bij het Kadaster.

Door prioriteit van het ketentoezicht op de ketens grond- en afvalstromen wordt getracht mogelijke overtredingen in de ketens te constateren, die met reguliere controles niet boven water komen (zie 8.7 Ketentoezicht).

8.6 Toezicht op basis van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken

Bij handhavingsverzoeken vindt altijd een controle plaats. Bij ongewone voorvallen daar waar nodig en mogelijk. Bij klachten over activiteiten vindt door de toezichthouders een afweging plaats of een controle ter plekke nodig is, op basis van het verwachte risico waarop de klacht betrekking heeft. Op basis van deze afweging wordt een controle ter plekke uitgevoerd op (in beginsel) enkel het aspect waarop de klacht betrekking heeft. De toezichthouder overweegt voorafgaand aan de controle of afstemming met de deelnemer nodig is.

Anonieme verzoeken worden in principe niet in behandeling genomen. Indien de toezichthouder bepaalt dat de impact van de activiteit op mens en omgeving groot is, wordt eventueel verdere actie ondernomen.

Het streven is om de klager binnen twee werkdagen op de hoogte te stellen dat de klacht is ontvangen en te informeren over het vervolg, al dan niet via piketdienst Mili-eualarmnummer Fryslân. Klachten die de FUMO ontvangt die geen betrekking hebben op de taken die de FUMO uitvoert, worden direct doorgezonden naar het bevoegd gezag.

Bij ongewone voorvallen wordt de FUMO op de hoogte gebracht en opgeroepen. De ondersteuning vindt plaats door middel van het verlenen van kennis, toezicht (eventuele monsteropnames, meedenken bij oplossingen) en materiaal (zoals meetapparatuur). Hierbij geldt een 24-uurs bereik- en beschikbaarheid met een vastgelegde (maximale) opkomsttijd.

Bij een ongewoon voorval, klacht en handhavingsverzoek kan door bemiddeling van de toezichthouders milieu geprobeerd worden de veroorzaker/eigenaar zelf de noodzakelijke actie te laten ondernemen. Daarmee kan worden voorkomen dat een last onder dwangsom of (een last onder) bestuursdwang moet worden opgelegd. Als dit niet lukt kunnen bestuursrechtelijke middelen worden ingezet en wordt (afhankelijk van de overtreding, zie interventiematrix in bijlage 9.4) contact gezocht met de BOA; mogelijk is hier ook strafrecht aan de orde.

De FUMO werkt bovenstaande toezichtstrategie voor klachten, meldingen en handhavingsverzoeken uit in een klachtenprotocol.

8.7 Ketentoezicht

Ketentoezicht is het op elkaar afgestemde toezicht van meerdere toezichthoudende organisaties. Dit toezicht richt zich op meerdere partijen die achtereenvolgens be-trokken zijn bij deze activiteit. Ketentoezicht wordt ingezet voor de aanpak van risico's die in een keten van meerdere activiteiten ontstaan. Ketentoezicht beperkt zich niet tot één plaatsgebonden activiteit.

Jaarlijks worden thema's binnen de ketens grond- en afvalstromen benoemd in het uitvoeringsprogramma van FUMO. De onderbouwing kan gebaseerd zijn op strategische ketenanalyses, op meerdere (gelijke of samenhangende) signalen uit het reguliere (plaatsgebonden) toezicht en/of signalen van andere inspectieorganen. Voor de strategische ketenanalyses wordt ingezet op ketens waar met het regulier toezicht een lage pakkans is, groot financieel gewin te halen is én de maatschappelijke en bestuurlijke effecten van overtredingen op milieu en volksgezondheid groot zijn.

Het te vormen team ketentoezicht richt haar analysecapaciteit vooral op het analyseren van deze thema's. De resultaten van tactische analyses zijn overzichten van specifieke aandachtsbedrijven (bijv. Top 50) binnen deze thema's in de ketens van grond- en afvalstromen. Deze bedrijven kunnen zowel basistaak als niet-basistaak zijn. In ieder geval de activiteiten die onder de basistaken vallen komen in het FUMO uitvoeringsprogramma terug voor het reguliere (plaatsgebonden) toezicht.

8.8 Samenwerking bij het toezicht

Binnen de FUMO vindt frequent afstemming van activiteiten plaats. Met de omliggende omgevingsdiensten vindt periodiek overleg plaats over mogelijk (omgevingsdienst) grensoverschrijdende activiteiten. Extern is hiernaast op ad hoc basis overleg met instanties als de gemeente, de provincie, de politie, de veiligheidsregio, Wetterskip Fryslân, het OM (Openbaar Ministerie), Belastingdienst, Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T) douane en Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit en wordt er voor elkaar gesignaleerd (oog- en oorfunctie). Deze signaalfunctie is essentieel voor de aanpak van ondermijnende activiteiten: door elkaar goed en tijdig te informeren krijgen de FUMO, deelnemers en ketenpartners een goed beeld van ondermijnende activiteiten en kan worden ingegrepen.

Toezichtprogramma's worden zoveel mogelijk afgestemd met de gemeente, provincie en veiligheidsregio om te voorkomen dat bedrijven in een beperkte periode voor zowel bouw, milieu als brandveiligheid bezocht worden. Waar mogelijk worden controles met overige inspectie organisaties gelijktijdig uitgevoerd of worden aspecten voor elkaar gecontroleerd.

Voor de informatie-uitwisseling tussen inspectie organisaties naar aanleiding van een controle wordt door de FUMO, gemeenten/provincie en ketenpartners een protocol/ beslisboom uitgewerkt.



Bijlage 9

Sanctiestrategie

Indien een overtreding geconstateerd wordt, volgen de gemeenten en provincie voor de basistaken onderstaande sanctiestrategie. Ter ondersteuning daarvan is deze nader uitgewerkt in het registratiesysteem van de FUMO, waarin de processen zijn ingericht. Daarbij volgen we de Landelijk Handhavingsstrategie (LHS)[27]. Het doel van de landelijke handhavingsstrategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen. De essentiële onderdelen van de LHS zijn in onderstaande alinea's uitgewerkt en aangevuld met eigen overwegingen.

Over het algemeen geldt dat we het contact met de eigenaar en uitvoerder van groot belang vinden. Door in een vroeg stadium in overleg te gaan worden ieders verwachtingen duidelijk en worden mogelijke toekomstige problemen voorkomen.

27 De actuele versie is hier opgenomen: https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke

9.1 Gelijkwaardige oplossing bij afwijking van voorschriften

Er kan sprake zijn van een afwijking van de voorschriften, maar dat er andere maatregelen zijn getroffen die tot hetzelfde beschermend niveau leiden. Indien op een andere wijze dezelfde veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu wordt gerealiseerd, kan het bevoegd gezag in een aantal gevallen een 'besluit gelijkwaardige voorziening' nemen (zie bijlage 7).

9.2 Formele, legaliseerbare overtreding

De FUMO kan adviseren over een gelijkwaardige voorziening/oplossing bij constatering van een overtreding. Als er sprake is van een overtreding en er geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing, dan wordt in overleg met de vergunningverleners bekeken of de situatie vergunbaar is, cq. maatwerkvoorschrift opgelegd kan worden (legalisatieonderzoek). Als de situatie vergunbaar is, wordt een vergunningprocedure of procedure voor maatwerkvoorschriften gestart. Afhankelijk van de ernst van de overtreding (verhoogd risico, schade al opgetreden) en het profiel van de overtreder kan worden besloten om ook te sanctioneren.

In sommige situaties is het denkbaar dat ondersteuning wordt geboden om de situatie te verbeteren. Bijvoorbeeld door het geven van voorlichting als wordt vastgesteld dat een bepaalde (onnodige) overtreding systematisch voorkomt.

9.3 Sanctie instrumenten

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de wijze waarop wordt opgetreden bij geconstateerde overtredingen. Hiervoor zijn bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten in te zetten. Vóór inzet van een van de sanctie instrumenten wordt de deelnemer geïnformeerd.
Bestuursrechtelijk zijn dat:

- Een bestuursrechtelijke sanctie:
  - last onder dwangsom (LOD), preventief of bij illegale situaties,
  - last onder bestuursdwang (LOB), zoals het (tijdelijk) stilleggen van activiteiten;
- Schorsen of intrekken van de vergunning, certificaat of erkenning;
- Bestuurlijke boete;
- Verscherpt toezicht (intensiever controleren).

Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het bereiken van de gewenste situatie. Bij een bestuursrechtelijke sanctie (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) krijgt de overtreder een hersteltermijn aangeboden waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Dit geldt niet voor besluiten die gericht zijn op het voorkomen van herhaling én in situaties waar het direct beëindigen van de activiteit noodzakelijk is. Daarbij volgen de gemeenten en provincie de landelijke leidraad[28] en kunnen we daarbij, als het milieu en de volksgezondheid ernstig in gevaar worden gebracht, beargumenteerd afwijken. Als de overtreding na deze gestelde termijn niet is beëindigd, dan wordt de sanctie geëffectueerd.

28 Zie de meest actuele versie op https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/@88354/begunstigingstermijn/

Bij een dreigende overtreding of een dreigende illegale situatie kunnen de gemeenten of provincie, in bepaalde situaties, ook een preventieve last onder dwangsom opleggen.

In samenhang met de bestuurlijke sanctie of los daarvan kan de strafrechtelijke sanctie worden toegepast. Strafrechtelijke instrumenten zijn:

- Een proces verbaal (PV);
- De bestuurlijke strafbeschikking (BSB).

Hiervoor hebben we BOA's aangewezen die strafrechtelijk kunnen optreden binnen het domein II. Bij strafrechtelijke handhaving is naast het bereiken van het gewenste gedrag tevens het bestraffende element van belang.

9.4 Passende reactie: bepalen van de sanctie

Het overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie is geen lichtzinnige beslissing. De toe te passen sanctie moet proportioneel zijn en dient transparantie te bieden over de lengtes van begunstigingstermijnen en bij een last onder dwangsom de hoogtes van dwangsommen:

- Voor besluiten die niet gericht zijn op het voorkomen van herhaling kiezen we qua begunstigingstermijn voor een termijn conform de landelijke leidraad handhavingsacties en termijnen[29] en kunnen daarbij beargumenteerd afwijken. Indien de leidraad geen termijn benoemd, onderbouwen we een termijn die zodanig is, dat het praktisch haalbaar is om aan de last te kunnen voldoen. Verder is de te stellen termijn afhankelijk van de aard van de overtreding (er kan in principe met geen of een korte termijn worden volstaan bij gedragsvoorschriften) en mag de termijn niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding;
- De hoogte van een dwangsom moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. We relateren de hoogte van de dwangsom o.a. aan de aard en ernst van de overtreding, de potentiële schade en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken. Daarbij volgen we de landelijke leidraad handhavingsacties en termijnen en kunnen daarbij beargumenteerd afwijken. In ieder geval moet het bedrag in verhouding staan tot het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald;
- Het verbeuren van dwangsommen gebeurt van rechtswege. Een dwangsom wordt na het verbeuren ingevorderd, tenzij er om juridische redenen (zoals een schorsingsverzoek) uitstel is overeengekomen of een bijzondere omstandigheid gemotiveerd kan worden;
- Bij het opleggen van een last onder dwangsom die ook voor rechtsopvolgers geldt, legt het bevoegd gezag de overtreding ook vast in de registratie van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb) van het Kadaster;
- Het bevoegd gezag kan in sommige gevallen goed gemotiveerd de vergunning ook geheel of gedeeltelijk intrekken als niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld. Dit instrument wordt in uitzonderlijke gevallen toegepast als andere maatregelen geen effect sorteren.

De keuze voor het instrumentarium bij constatering van een overtreding is gebaseerd op vijf uitgangspunten.

1. Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties. Handhaving vindt consequent en vasthoudend plaats op basis van de geldende wet- en regelgeving en voorliggende strategie;

29 Zie voetnoot 25.

2. Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling. Toezichthouders en BOA's wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de overtreder en de feiten en omstandigheden van de situatie con-form LHS. Bij mandaat bepalen zij, bij politiek-bestuurlijke gevoelige zaken in overleg met de deelnemer, vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is; in andere gevallen adviseren zij hierover aan het college. Dit vereist professionaliteit, vakmanschap en uitwisseling van kennis en leerervaringen;
3. Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover overtreders uit het oogpunt van een 'level playing field', als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat toezichthouders en bevoegd gezag zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft;
4. Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daartoe te komen. In vergelijkbare zaken worden vergelijkbare keuzes gemaakt. Een passende interventie leidt zo effectief en efficiënt mogelijk tot spoedig herstel van de situatie, waarborgt naleving, voorkomt herhaling en/of bestraft;
5. Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatie gestuurd gezamenlijk optreden. Informatie is voor goede risicoanalyses en het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma onontbeerlijk.

Landelijke handhavingsstrategie (LHS)

Met deze uitgangspunten in het achterhoofd volgen we de LHS bij het bepalen van de sanctie die we opleggen. Op basis van twee primaire variabelen bepaalt de toezichthouder, waar nodig in overleg met de BOA/juridisch medewerker, met welk instrumentarium gehandhaafd wordt bij een geconstateerde overtreding:

1. de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie:
   a) vrijwel nihil; of
   b) beperkt; of
   c) van belang - er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
   d) aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar - onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.
2. het gedrag van de overtreder (gedragsprofiel). Daarbij kijkt de toezichthouder verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing.
   a) goedwillend, pro-actief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
   b) onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
   c) is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
   d) bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Als de toezichthouder niet in staat is om het gedrag van de overtreder te typeren, bijvoorbeeld bij gebrek aan historische informatie, dan is typering b) (onverschillig/ reactief) het uitgangspunt. Beide variabelen bepalen of alleen bestuursrechtelijk (gele segmenten), alleen strafrechtelijk (rode segmenten) of in een combinatie van beide (oranje segmenten) wordt opgetreden. De interventiematrix op pagina 60 visualiseert dit. In overleg tussen toezichthouder en bevoegd gezag kan gemotiveerd worden afgeweken.

Verzwarende en verzachtende omstandigheden
Na motivatie van de toezichthouder van verzwarende of verzachtende argumenten kan een verschuiving van het instrumentarium plaatsvinden. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst en andersom bij verzwarende argumenten. Stapeling van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, verticaal of diagonaal op.

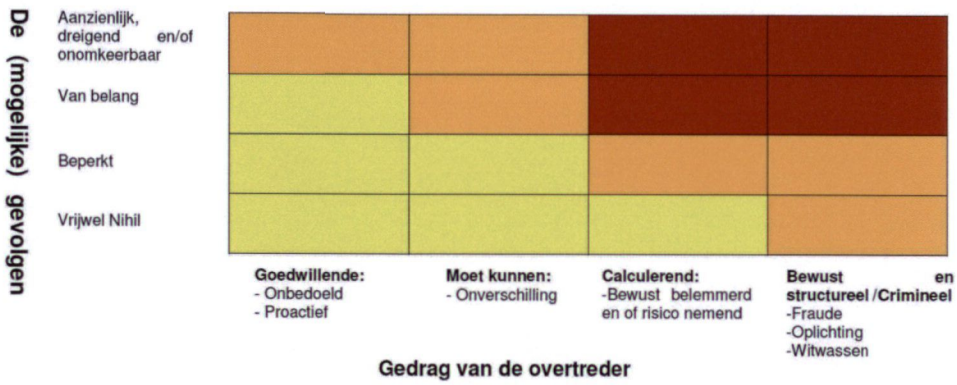
In lijn met de LHS kunnen de volgende argumenten verzwarend werken:
1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing): De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie: de overtreder is een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Recidive: de overtreding wordt zwaarder aangerekend in het geval sprake is van (een) herhaalde overtreding en/of er sprake is van een soortgelijke overtreding.
4. Combinatie met andere relevante delicten: andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen;
5. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect: de bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs) kosten ingecalculeerd;
6. Medewerking van deskundige derden: de overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver/toezichthouder moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij/zij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding;
7. Normbevestiging: bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of norm bevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechts belangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect;
8. Waarheidsvinding: soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen;
9. Samenloop van overtredingen: bij een controle kunnen meerdere overtredingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving aan de orde zijn. Deze samenloop zal als verzwarend aspect worden meegewogen in het geval sprake is van een dreigen-

de en/of onomkeerbare schade voor de fysieke leefomgeving en risico's voor de volksgezondheid.

De volgende argumenten kunnen verzachtend zijn:

1. De overtreder heeft door zijn handelen al een ander (dan gesanctioneerd) financieel nadeel behaald;
2. De overtreder heeft, voorafgaand aan de constatering van de toezichthouder, al adequate maatregelen genomen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen;
3. De handeling is legaliseerbaar;
4. Er is sprake van overmacht, waar de overtreder zichzelf niet bewust in heeft gebracht.

Figuur: interventiematrix



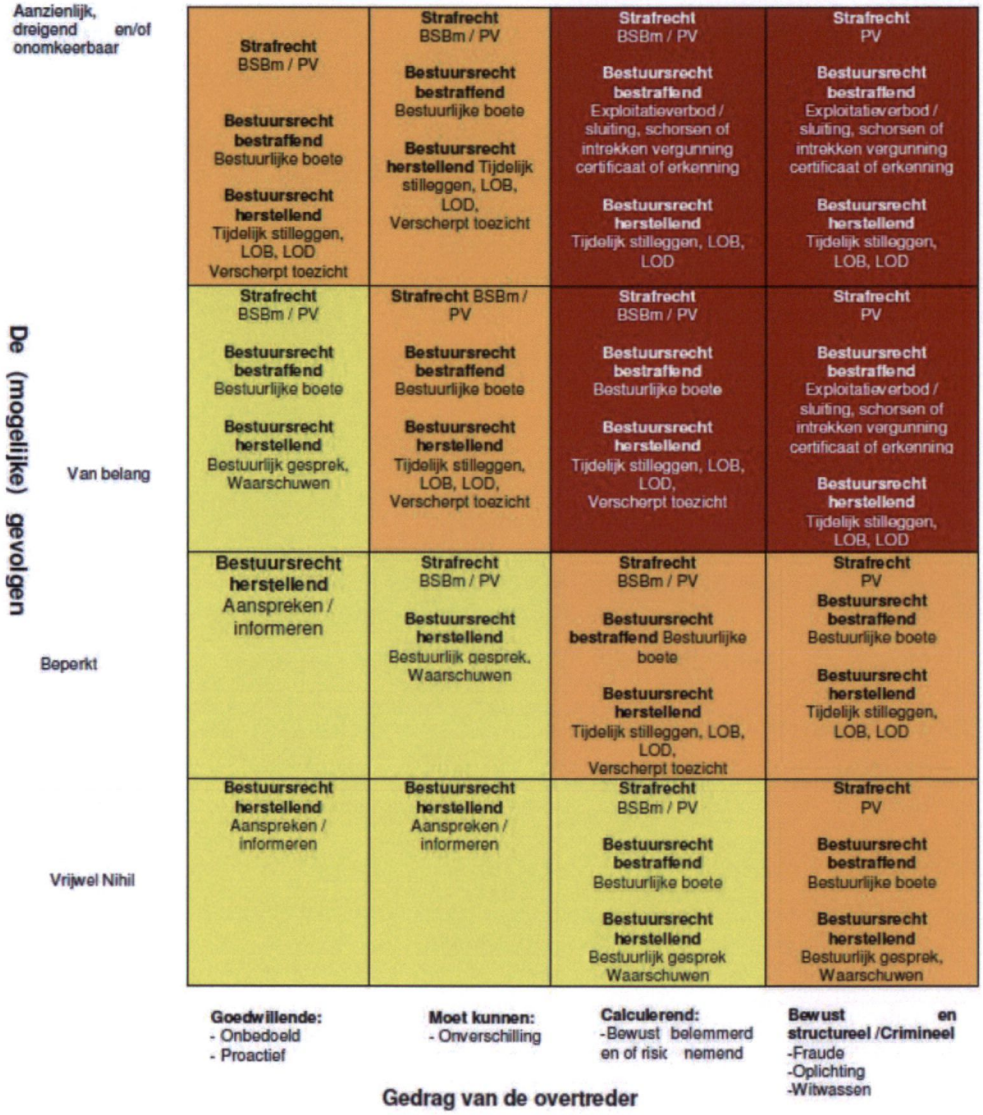
Keuze voor het sanctie-instrument

Na positionering van de overtreding in de interventiematrix kan de bijbehorende interventie worden bepaald. In onderstaande versie van de interventiematrix is per situatie de eerste insteek voor sanctioneren opgenomen. De toezichthouder kiest voor de minst zware van de (in het betreffende segment van de interventiematrix) opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere interventie binnen het segment in de betreffende situatie passender is.

Overleg via de BOA met het OM vindt eventueel plaats indien een overtreding wordt geconstateerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D1, D2) en altijd plaats bij een overtreding in de rode segmenten (C3, C4, D3, D4) en/of een van de verzwarende argumenten van toepassing is. Over de afweging voor de inzet van interventies in de oranje- en rode segmenten neemt de BOA, toezichthouder of jurist contact op met het bevoegd gezag.

Indien de toezichthouder bij een hercontrole vaststelt dat een overtreding niet is beëindigd, dan verandert enkel het gedrag van de overtreder. Het segment wordt dan een hokje naar rechts geplaatst in de interventiematrix. Als de (mogelijke) gevolgen voor het milieu erger zijn geworden, dan vindt er ook een verplaatsing van het segment omhoog plaats in de interventiematrix.

Figuur: interventiematrix met, per situatie, de insteek voor sanctioneren



9.5 Overtredingen door de gemeentelijke of provinciale organisatie

De handhaving van een andere overheid of een onderdeel van de gemeentelijke of provinciale organisatie is voor de gemeenten en provincie niet anders dan voor haar inwoners en bedrijven. Belangrijk bij controle door medeoverheden is transparantie, ook indien er bestuurlijke en/of juridische complicaties ontstaan.

Er wordt geen verschil gemaakt in prioriteitstelling en keuze in handhavingsinstrument. Wel brengt een dergelijke overtreding een tweetal extra procedurestappen (aanvullend aan de eerder benoemde algemene stappen) met zich mee:

- Wordt een overtreding van de gemeentelijke of provinciale organisatie geconstateerd, dan wordt deze direct aan het management en/of het verantwoordelijk bestuur voorgelegd.
- Het management en/of het verantwoordelijk bestuur zorgen ervoor dat passende maatregelen worden genomen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en zo nodig de schade te herstellen.

9.6 Samenwerking bij het sanctioneren

In situaties waarbij een andere uitvoerende partij zoals gemeente, provincie, Wetterskip Fryslân, ook handhavingsbevoegd is, vindt afstemming plaats met de betreffende overheidsorganisatie.



Bijlage

10 Gedoogstrategie

Het bevoegd gezag heeft een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat iedere tijdens toezicht gedane bevinding met een passende interventie conform de LHS zou moeten worden beantwoord. Er kunnen echter omstandigheden zijn waarbij van (bestuursrechtelijke) handhaving kan/moet worden afgezien. In sommige gevallen kan van sanctioneren worden afgezien.

In deze gedoogstrategie staat beschreven in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders (tijdelijk) achterwege kan blijven. Gedogen gebeurt altijd met instemming van de deelnemer. Als basis is de gedoogstrategie van de provincie gehanteerd. Deze is op enkele punten geactualiseerd én toepasbaar gemaakt voor gemeenten.

10.1 Wat is gedogen?

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er een besluit van het bestuursorgaan aan ten grondslag ligt. De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden. Discretionair betekent dat men naar eigen inzicht een besluit kan nemen.

10.2 Grensvlak tussen handhaven en gedogen

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Het grensvlak bevindt zich tussen de volgende uitersten: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedoogt het bestuur. Inzoomend op het begrip 'gedogen', is er het onderscheid tussen passief en actief gedogen: als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedoogt – onder het stellen van voorwaarden – dan is er sprake van actief gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit, etc.), dan is sprake van passief gedogen.

10.3 Soms ongewenste resultaten bij actief gedogen

Er zijn echter ook situaties waar actief gedogen tot ongewenste resultaten kan leiden. Dit is met name het geval op het raakvlak van bestuurs- en strafrecht. Als bedrijven bij herhaling of stelselmatig (en dus verwijtbaar) illegale situaties creëren doordat zij met bepaalde activiteiten alvast beginnen voordat er een vergunning is verleend, dan kan er (omwille van het daarmee verbonden calculerend, malafide of belemmerend gedrag) voor strafrechtelijk optreden gekozen worden. Er wordt dan proces-verbaal opgemaakt met het doel dat de strafrechter het bedrijf een boete oplegt. Echter, omdat er bestuursrechtelijk gezien sprake is van legaliseerbaarheid van de overtreding door middel van vergunningverlening, moet(en) wij in dit soort gevallen in overleg met het OM afzien van handhavend optreden omdat er dan, volgens vaste jurisprudentie, sprake is van een gedoogwaardige situatie. Wanneer er dan een gedoogverklaring wordt afgegeven, zal het proces-verbaal niet snel tot een veroordeling door de strafrechter leiden. Dit betekent dat in zulke situaties zowel een handhavingsbeschikking als een gedoogverklaring tot ongewenste effecten leidt. Het verwijtbare gedrag van de calculerende dader kan slechts dán met succes aangepakt worden wanneer het bevoegd gezag een gedoogverklaring achterwege laat en er strafrechtelijk opgetreden wordt.

Er is nog geen sprake van een gegroeide vaste praktijk. Om in een situatie zoals hierboven beschreven adequaat te kunnen handelen, kiezen wij er voor om in onze gedoogstrategie (onder strikte voorwaarden) ruimte te laten voor passief gedogen, voor zover van toepassing en voor zover praktisch niet irreëel, in combinatie met maatregelen op basis van bijv. de Wet Economische Delicten (WED). Een dergelijke afwijking (maar ook alle andere afwijkingen van de LHS) kunnen alleen bij besluit van B&W of GS genomen worden.

10.4 Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar en onder de voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd. Gedogen dient:

- expliciet en na zorgvuldige, kenbare belangenafweging plaats te vinden, en
- aan controle te zijn onderworpen.

Hieronder worden deze situaties kort toegelicht. In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zouden zijn. Bij een overgangssituatie kan het bijvoorbeeld gaan om:

- concreet zicht op legalisatie (de situatie waarin nieuwe regelgeving/voorwaarden in vergunningen in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd en een ontvankelijke aanvraag wordt ingediend);
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter, waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteit redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moet worden geacht.

Gedogen kan ook aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang dat een norm primair beoogt te beschermen beter gediend is met (tijdelijk), al dan niet onder voorwaarden, afzien van handhaving. Het gaat dan om uitzonderingsgevallen die de wetgever niet heeft voorzien. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast, mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Sinds de Kamerbrieven 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen' en 'Grenzen aan gedogen' is het in Nederland 'not-done' om passief te gedogen. Gedogen moet actief gebeuren: dat wil zeggen schriftelijk, via publicatie voor derde-belanghebbenden kenbaar, van voorwaarden voorzien en beperkt tot een bepaalde termijn. Wanneer wij na een zorgvuldige afweging tot de conclusie komen dat er bij een bepaalde overtreding van handhavend optreden zal worden afgezien, dan stellen we een zogenaamde gedoogverklaring op. Deze is géén besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar kan onder omstandigheden wél bij de bestuursrechter worden aangevochten. Dit is in elk geval zo als een verklaring om wel te gedogen (een gedoogverklaring) is afgegeven naar aanleiding van een handhandhavingsverzoek. In dat geval kan de derde die het handhavingsverzoek heeft gedaan, beroep tegen de gedoogverklaring instellen.

10.5 Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen worden door de

situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen.

10.6 Gedogen expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een gedoogverklaring. Een gedoogverklaring dient expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging te worden afgegeven. Alleen als gedoogverklaringen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook handhaafbaar. De verklaring zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden.

10.7 Gevallen waarin kan worden gedoogd

Gedogen moet voldoen aan een aantal eisen:

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen, dus actief gedogen;
- Neergelegd in een gedoogverklaring die blijk geeft van een expliciete, zorgvuldige, kenbare belangenafweging ten aanzien van specifiek benoemde gedragingen;
- Tijdelijk karakter;
- Verbonden aan voorwaarden;
- Gedogen dient handhaafbaar te zijn als niet aan de gedoogverklaring wordt voldaan.

Gedogen van een overtreding gebeurt schriftelijk en wordt getoetst aan de volgende criteria:

- Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie in het bijzonder een overmacht- of overgangssituatie: dit is bijvoorbeeld aan de orde als de vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunningprocedure moet worden opgestart (overmacht). Spoedeisende belangen vallen ook onder dit criterium (denk daarbij aan: noodvoorzieningen naar aanleiding van bedrijfsprocesstoringen, tijdelijke opslagbehoeften, tijdelijke overschrijding geluidsnormen of bijv. tijdelijke overschrijding van capaciteitsgrenzen);
- Er moet een complete (ontvankelijke) aanvraag om vergunning zijn ingediend bij het bevoegde gezag en ter inzage zijn gelegd, die (mede) de activiteit(en) waarop het gedoogverzoek betrekking heeft, omvat. Bovendien moet er een gerede kans zijn dat de vergunning wordt verleend;
- Er moeten klemmende redenen (zwaarwegende argumenten) zijn om de afgifte van een gedoogverklaring te kunnen rechtvaardigen;
- De te gedogen activiteit(en) moet(en) op verantwoorde wijze (gezien het belang van de betrokken norm) kunnen plaatsvinden;
- De afgifte van een gedoogverklaring mag niet onredelijk zijn ten opzichte van derde belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden van de inrichting/ locatie);
- Bij het afwegen van de betrokken belangen door het bevoegde gezag moet het resultaat zijn dat het belang van gedogen zwaarder weegt dan het belang van stringente handhaving van de milieuwetgeving én dat gedogen zich verzet tegen

toepassing van een sanctie (last onder bestuursdwang, last onder dwangsom). De aanvrager moet schriftelijk aantonen dat hij een dergelijk zwaarder wegend belang heeft;
- De afgifte van een gedoogverklaring mag niet leiden tot een belangen- of tegenstrijdigheidsconflict met andere (milieu-)wetten en/of voorschriften die door andere bevoegde gezagen zijn gesteld, of redelijkerwijs als gevolg van de te nemen gedoogverklaring gesteld moeten worden;
- Er moet bij het bevoegde gezag vertrouwen zijn in het nalevingsgedrag van het betrokken bedrijf/initiatiefnemer. Er wordt niet tot gedogen overgegaan als aan de zijde van de overtreder sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag.

Bij het besluit om een overtreding al dan niet gedogen wordt getoetst aan bovengenoemde criteria. Er hoeft niet te worden voldaan aan álle criteria. De criteria spelen mee bij de belangenafweging, maar dit betekent niet automatisch dat ze als strikte voorwaarden moeten worden beschouwd. Het besluit om al dan niet te gedogen is namelijk een discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag.

10.8 Toezicht bij gedogen

Het is belangrijk dat het bevoegd gezag ook toezicht houdt bij gedoogsituaties. Een actieve houding en extra toezicht zijn dus vereist. Dat gedoogverklaringen niet moeten worden verward met echte vergunningen, blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegd gezag bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Als de overtreder zich niet aan de voorwaarden houdt, riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor een sanctie. Wel kan zo'n overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie op de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat aan de inzet van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging vooraf dient te gaan. Het feit dat een bepaalde overtreding wordt gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt. Daarbij moeten de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat, ondanks het eerdere gedogen, tóch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis van art. 3:4, tweede lid, Awb kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijke medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en (in een uitzonderlijk geval) door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgegane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft gedaan).

10.9 "Partieel handhaven"

"Partieel handhaven" is hetzelfde als partieel gedogen. Artikel 5:2 Awb geeft een wettelijke grondslag voor de gedeeltelijke handhaving in uitzonderingssituaties. Een dergelijk besluit is feitelijk niets meer dan twee aspecten in één brief. Bijvoorbeeld, in een last onder dwangsom wordt opgenomen dat de overtreding dient te worden beëindigd, doch dat geen bedragen zullen worden verbeurd als de vergunninghouder zich houdt aan de in de last omschreven voorschriften. Het voordeel van deze constructie is dat de voorschriften bij een (partiële) last onder dwangsom - in tegenstelling tot de gedoogverklaring - rechtstreeks handhaafbaar zijn.

Bij een gedoogverklaring dient volgens jurisprudentie bij de overtreding van de voorwaarden eerst de gedoogverklaring (gedeeltelijk) te worden ingetrokken alvorens tot handhaving kan worden overgegaan. Deze besluiten kunnen natuurlijk in één brief worden genomen. Feitelijk wordt echter onder de noemer van een partiële last onder dwangsom een gedoogverklaring met voorwaarden genomen. Voor het gedeelte dat gedoogd wordt, moet er sprake zijn van een bijzondere omstandigheid zoals bij de 'reguliere' gedoogverklaring. Met andere woorden: het toetsingskader van het gedooggedeelte van de partiële handhavingsbeschikking is identiek aan dat van de gedoogverklaring; namelijk passend binnen het gedoogkader. De regel blijft dus dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig beëindigen of ongedaan maken van (de gevolgen van) een overtreding, tenzij er sprake is van 'bijzondere omstandigheden'.

10.10 Samenwerking bij het gedogen

Gedogen komt sporadisch voor. Afhankelijk van de situatie gaat de FUMO in overleg met het bevoegd gezag en wordt dan samengewerkt met overige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners, zoals de gemeente/provincie, het Openbaar Ministerie en omliggende gemeenten. Wij informeren onze samenwerkingspartners (strafrechtelijk en bestuursrechtelijk waar dwarsverbanden in de bevoegdheid liggen) over gedoogsituaties.



Addendum

Toezicht en handhaving

In opdracht van de colleges van burgemeester en wethouders van de Friese gemeenten en het college van gedeputeerde staten van Fryslân, houdt de FUMO toezicht op de naleving van milieuregels en treedt – indien nodig – handhavend op. Het VTH-beleid Fryslân biedt hiervoor het beleidsmatig kader.

Vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid

Uitgangspunt is dat wij erop vertrouwen dat ondernemers de milieuregels die op hun bedrijven van toepassing zijn kennen en naleven. De milieuregels zijn vastgelegd in algemene regels en vergunningvoorschriften. Welke milieuregels van toepassing zijn, hangt af van de milieubelastende activiteiten die een bedrijf uitvoert. Het is primair de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers om de voor hen geldende milieuregels na te leven en hun bedrijfsvoering zo in te richten dat daaraan voldaan wordt.

Door het naleven van milieuregels beperkt de ondernemer schade aan en belasting van het milieu. Dit heeft een positief effect op de kwaliteit van het milieu en op veiligheid en gezondheid. Tevens wordt schade en hinder aan de leefomgeving van omwonenden zo veel mogelijk voorkomen.
Binnen een branche zijn dezelfde milieuregels van toepassing. Omdat alle bedrijven binnen een branche deze regels moeten naleven, draagt dit bij aan gelijke concurrentieverhoudingen.

Naleving bevorderen

Het doel van toezicht en handhaving is het bevorderen van naleving. In de uitvoering van toezicht en handhaving volgt de FUMO verschillende VTH-strategieën, zoals de preventiestrategie, de toezichtstrategie en de sanctiestrategie (zie blz. 32 e.v. VTH-beleid Fryslân). In deze strategieën kunnen bedrijven bezocht worden door een toezichthouder/handhaver. De wetenschap dat de overheid controles uitvoert, vormt voor bedrijven een stimulans om zich aan de milieuregels te houden. Theoretisch kan dat op elk moment en onaangekondigd. Het VTH-beleid biedt hiertoe de ruimte.

Bedrijfscontroles in de praktijk

Het toezicht en de handhaving krijgt in de praktijk op verschillende wijze vorm. Zo kennen we bijvoorbeeld projecten, programmatische controles, behandeling van klachten/meldingen, handhavingsverzoeken of opsporingsonderzoek. Bij al deze vormen maakt de FUMO gebruik van bedrijfscontroles. Bij een bedrijfscontrole bezoekt de toezichthouder/handhaver het bedrijf zodat hij ter plaatse kan waarnemen of het bedrijf de milieuregels naleeft.
Bedrijfscontroles zijn overigens niet altijd nodig. Zo kan in een aantal situaties worden volstaan met een administratieve controle of het beoordelen van informatie die het bedrijf aan de toezichthouder/handhaver toezendt.

(On)aangekondigde controles

Bedrijfscontroles kunnen onaangekondigd worden uitgevoerd. De FUMO controleert veelal onaangekondigd in geval van vrije veld controles, gedragsvoorschriften, bij klachten/meldingen, vermoeden van ernstige overtredingen, herhaaldelijke overtredingen, specifieke acties (bijv. Handhavingsestafette) of projecten (bijv. het Actie Uil project uit het FbUp 2020).

Bij een deel van de projectmatige en programmatische controles wordt het bedrijfsbezoek aangekondigd. Er wordt contact met het bedrijf gezocht om een afspraak te maken. Het bedrijf is dan vooraf geïnformeerd dat er een controle zal plaatsvinden en kan zich daarop voorbereiden. Een goede voorbereiding door het bedrijf maakt dat de controle minder tijd vraagt.

Tekortkomingen en hercontroles

Als er een tekortkoming wordt geconstateerd krijgt het bedrijf een redelijke termijn waarbinnen zij de tekortkoming moet herstellen. De hercontrole, zowel aangekondigd als onaangekondigd, vindt plaats na afloop van de hersteltermijn. Dit hangt onder andere af van de tekortkoming die is aangetroffen.

Toezichthouders en handhavers voeren hun taken op professionele wijze uit. Zij zijn gewend om in de praktijk in te spelen op diverse situaties. Zo kunnen overtredingen variëren van geringe, administratieve tekortkomingen tot ernstige milieucalamiteiten. Overtredingen kunnen voortkomen uit een kleine onachtzaamheid tot moedwillig schade toebrengen. Zo kan bij minimale overtredingen een goed gesprek volstaan en

hoeft er geen hercontrole te volgen, maar ook kan een onmiddellijk en stevig optreden noodzakelijk zijn.

Toezichthouders/handhavers hanteren de interventiematrix uit de landelijke handhavingsstrategie als richtinggevend hulpmiddel. Zij doen dat professioneel en gaan daarbij genuanceerd te werk. Er is ruimte voor gesprek en overleg met de ondernemer. Waar nodig wordt overleg gevoerd met het bevoegde bestuursorgaan. In geval van strafrechtelijke optreden wordt overleg gevoerd met het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. In dit overleg komt bijvoorbeeld aan de orde of, en zo ja welke, overtredingen/strafbare feiten een strafrechtelijk vervolg krijgen. Factoren als de ernst van de overtreding of recidive spelen hierbij een rol.

Overleg en afstemming

Uit het bovenstaande volgt dat de praktijk van toezicht en handhaving vaak niet zwart-wit is, maar vele grijstinten kent. Dit vraagt van de toezichthouder/handhaver deskundigheid, mensenkennis, omgevings- en bestuurlijke sensitiviteit. Binnen de FUMO-organisatie is ruimte voor professioneel collegiaal overleg. Waar nodig vindt afstemming plaats met het bevoegde gezag; op ambtelijk niveau en zo nodig ook met de bestuurder. Wanneer (mede) het strafrechtelijke spoor wordt gevolgd vindt deze afstemming plaats met het Openbaar Ministerie.

VTH-beleid Fryslân

Uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken