

Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving

2019-2022

‘Lokaal afgestemd



Regionaal samen’

Versie : 2
Datum : 14 februari 2019
Ter inzage :
B&W Besluit : d.d., nr.
Inwerkingtreding : Het beleidsplan treedt in werking op de dag na die van bekendmaking en vervangt het vorige beleidsplan.

‘Lokaal afgestemd



Regionaal samen’

VTH beleid Twente

Van de 14 gemeenten & provincie
voor de Omgevingsdienst Twente

13 juli 2018



VOORWOORD

Een uniform beleidsplan VTH Twente is het resultaat van Twentse samenwerking. Wij zijn verheugd dat wij u dit VTH-beleid kunnen presenteren en waar wij samen met de Omgevingsdienst Twente verder uitvoering aan willen geven. Een gedragen beleid dat tot stand is gekomen door een zorgvuldig proces waarin veel aandacht was voor de betrokkenheid van alle partners. Hiermee voldoen we aan de wettelijke plicht, maar nog belangrijker, het geeft invulling aan onze wens om de uitvoering van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven van de regelgeving meer gezamenlijk vorm te geven en eenduidiger te maken voor inwoners en bedrijven. Dienstverlening staat hier voorop.

Voor onze inwoners en bedrijven in Twente is een gelijke behandeling en transparantie van onze werkwijze in Twente wenselijk. Daarmee voorkomen we zoveel mogelijk dat er in de ene gemeente iets wel mag en in de buurgemeente juist weer niet. Maar dat neemt niet weg dat gemeenten wel de mogelijkheid blijven houden om eigen accenten te zetten en eigen beleidsambities te realiseren. Kortom, een mooie combinatie van gezamenlijke basisafspraken met behoud van de couleure locale.

Wat een dik jaar geleden begon met een droom waarin we punten als; samenwerkende collega's, afspraak = afspraak, 1 overheid uitstralen, output en outcome, kennis en kunde bundelen en uitstralen, hebben benoemd, hebben we nu een slag gemaakt om dit ook daadwerkelijk op te pakken. We worden met elkaar een professionele en lerende organisatie.

Het is fantastisch om te zien dat medewerkers van provincie en Twentse gemeenten in verschillende werkateliers eendrachtig samenwerken; deskundigheid en betrokkenheid, voor zowel lokale als regionale opgaven. Dank aan allen die daaraan hebben meegewerkt en in het bijzonder de begeleidingsgroep. Een klus die vooral 'tussen de bedrijven door' gedaan moest worden, maar waarop met trots terug gekeken kan worden! Provincie, gemeenten en Omgevingsdienst, maar vooral inwoners van en bedrijven in Twente zullen hier de vruchten van plukken.

Bestuurlijk Opdrachtgever

Ambtelijk Opdrachtgever

Theo Schouten
burgemeester Oldenzaal
coördinerend bestuurder VTH-beleid Twente

Gertjan Rozendom
gemeentesecretaris Borne
coördinerend gemeentesecretaris VTH-beleid Twente



Rapport | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

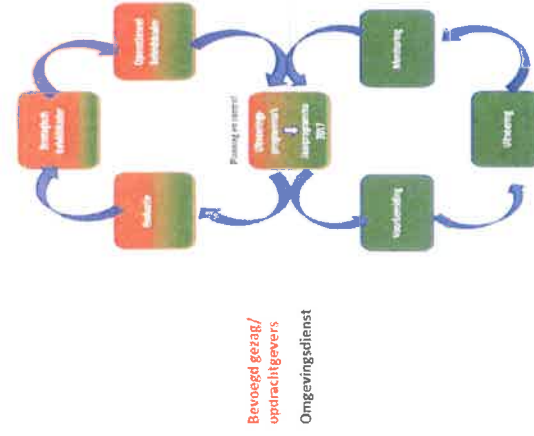
SAMENVATTING		4	6.	VTH-STRATEGIEËN	19
1.	INLEIDING	6	6.1	Inleiding	19
1.1	Aanleiding		6.2	Preventiestrategie	19
1.2	Doel van het plan	6	6.3	Vergunningenstrategie	20
1.3	Scope van het plan	6	6.4	Toezichtstrategie	21
1.4	Ontwikkelingen	7	6.5	Handhavingstrategie	21
		7	6.6	Gedooagstrategie	21
2.	MISSIE, VISIE EN SAMENWERKING	9	7.	ELEMENTEN VAN DE ORGANISATIE EN INRICHTING ODT	22
2.1	Missie	9			
2.2	Visie	9	7.1	Organisatorische condities	22
2.3	Samenwerking	10	7.2	Informatievoorziening	24
3.	GEBIEDSBESCHRIJVING: PROBLEEM- EN RISICOANALYSE	12	8.	NADERE UITWERKING	26
3.1	Gebiedsbeschrijving	12			
3.2	Probleemanalyse	14			
3.3	Risicoanalyse	15			
4.	DOELEN VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVING	16			
4.1	Algemene Doelstelling VTH	16			
4.2	Uitwerking doelen	17			
5.	KWALITEITSZORG EN KWALITEITSBORGING	18			



SAMENVATTING

Gemeenten zijn verplicht om ten aanzien van uitvoering (lees: vergunningen), toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht uniform beleid op te stellen. Met dit beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) is het beleid, inclusief Nadere uitwerking, van de veertien Twentse gemeenten en de provincie opgesteld voor de taken die door de Omgevingsdienst Twente(ODT) zullen worden uitgevoerd. De taken zijn bekend onder de zogenaamde 'variant 4'. Deze variant staat voor het milieubrede takenpakket, zoals is verwoord in het document (tabel) 'takenpakket ODT variant 4 28-11-2017' welke als Nadere uitwerking bij het beleidsplan variant 4 is toegevoegd.

Dit beleid wordt nader uitgewerkt in het nog op te stellen VTH uitvoeringsprogramma. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke verplichting. Beide stukken moeten door de bevoegde gezagen worden vastgesteld. Onderstaande afbeelding (planmatige beleidscyclus) geeft de onderlinge relatie tussen de bevoegde gezagen en de ODT aan en de mate van invloed.



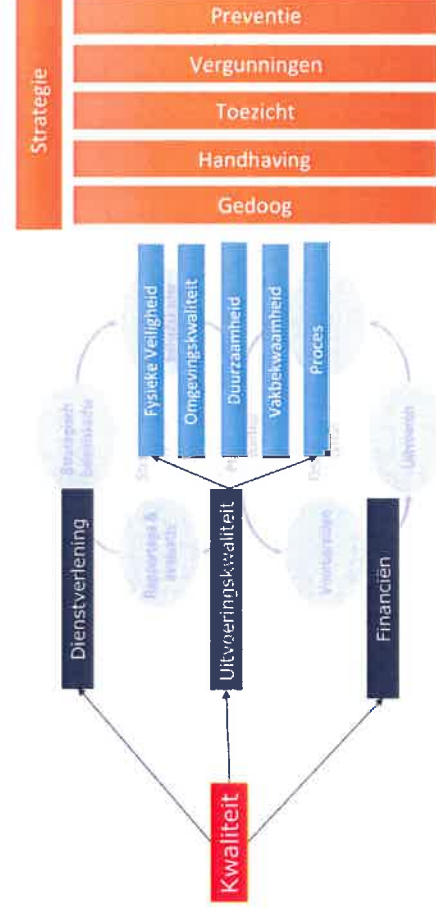
Bevoegd gezag/
opdrachtgevers

Omgevingsdienst

In dit beleidsplan staat kwaliteit centraal. Vanwege de scope van dit VTH-beleid is het uitgangspunt om de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing te laten zijn op het milieu-brede takenpakket. Met de komst van de Omgevingswet moeten we zaken anders regelen, maar belangrijker nog, dingen met elkaar op een andere manier gaan doen. Landelijk zijn er dienstverleningsprincipes benoemd die voor de nieuwe manier van werken volgens de Omgevingswet centraal staan. Deze principes staan voor de kwaliteit die we met elkaar in dit VTH-beleid willen ondersteunen. Dit zijn de principes: snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent.

We hebben voor het VTH-beleid een kader gemaakt en doelen geformuleerd om kwaliteit met elkaar te duiden. De doelen hebben we uitgewerkt in indicatoren waarbij we streefwaarden hebben geformuleerd. Dit maakt het mogelijk om met elkaar data te ontwikkelen en samen te leren en te verbeteren en de kwaliteit hoog te houden. Het Big 8 model is het model dat wij gebruiken om dit te organiseren.

Met deze basis vormen de vijf strategieën; preventie-, vergunnen-, toezicht-, handhaving- en gedoogstrategie in Twente de manier hoe wij de VTH vorm willen geven.



Rapport | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

In een netwerk van diverse samenwerkingspartners kunnen we dit VTH-beleid realiseren. Ons netwerk bestaat uit buurgemeenten en omgevingsdiensten, de provincie Overijssel, het Openbaar Ministerie (OM), de Waterschappen (Vechtstromen, Rijn en IJssel, Drents en Overijsselse Delta), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Veiligheidsregio Twente (VRT).

We hebben met elkaar een probleem- en risicoanalyse uitgewerkt en werken aan een nieuw model waarin we ook vergunningen meenemen. Een mooie ontwikkeling waarin we effectiever met elkaar kunnen werken.



1. INLEIDING

Voor u ligt het uniforme beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving (hierna: VTH) van alle gemeenten en de provincie in de regio Twente, zoals bedoeld in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) (Stb 2017-193). Dit uitvoerings- en handavingsbeleid¹ is het beleid voor de taken (milieu*) die door de Omgevingsdienst Twente (hierna: ODT) vanaf 1 januari 2019 worden uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt de aanleiding en het doel van dit plan toegelicht. In deze inleiding komen de landelijke wets- en beleidsontwikkelingen op het terrein van vergunningen, toezicht en handhaving, die mede bepalend zijn voor de invulling van dit plan, beknopt aan bod.

1.1 Aanleiding

Met het in werking treden van de wet VTH (14 april 2016), als wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), en de wijziging van het Bor (1 juli 2017), is het aan de bevoegde gezagen om voor de in artikel 7.1 van het Bor bedoelde basistaken (milieu) voor de ODT uniform VTH-beleid op te stellen.

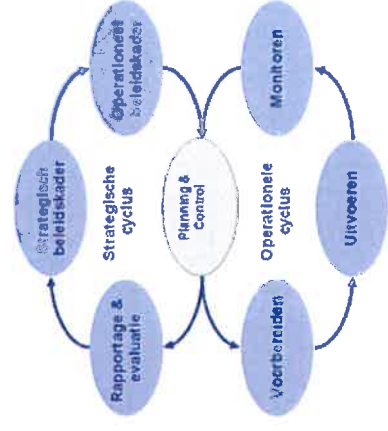
Onder het pakket van basistaken (BTP) worden de vergunningen (uitvoering), het toezicht en de handhaving van omgevingsvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit milieubeheer en beschikkingen in het kader van de Wet bodembescherming verstaan. In Twente is het basistakenpakket uitgebreid tot het milieu brede takenpakket, ook wel variant 4* genoemd.

Binnen de samenwerking van de Omgevingsdienst Twente laten de gemeenten en de provincie Overijssel ten minste dit takenpakket uitvoeren. Het Bor geeft procescriteria voor het op te stellen uitvoerings- en handavingsbeleid. Zo moet het beleid uniform zijn en moeten er doelen worden

gesteld die de ODT moet behalen. Het Bor geeft daarnaast aan dat waar nodig dient te worden afgestemd met beleid dat is opgesteld door andere bestuursorganen, zoals die van de latende organisaties, de waterschappen en andere OD's in aangrenzende regio's (in geval van bijvoorbeeld keten-toezicht). En is er afstemming geweest met het Openbaar Ministerie in het voortraject en er zal overeenstemming worden gezocht over de toepassing van de landelijke handhavingstrategie.

1.2 Doel van het plan

Dit Twentse VTH-beleidsplan is opgesteld op hoofdlijnen. Het betreft een basisdocument dat zal worden doorontwikkeld. Het belangrijkste in het VTH-beleid is kwaliteit. Met elkaar hebben we in Twente aan dit woord inhoud gegeven en de elementen benoemd die we belangrijk vinden. Een proces dat het begin is van een reis waarin we samen moeten leren en ontwikkelen. Dat doen we niet alleen, maar met veertien gemeenten en de provincie en al die andere partners die een belangrijk onderdeel vormen in het slagen van dit beleid. Samen een lerende organisatie zijn en continu leren en verbeteren. Deze ontwikkeling zal worden gevoed vanuit de beleidscyclus (Big 8). Een belangrijk element in dit beleid is om met elkaar te staan voor de kwaliteit en deze goed te borgen.



* Dit plan gaat over variant 4, zoals is verwoord in het document (tabel) "takenpakket ODT variant 4 28-11-2017" welke als nadere uitwerking bij het bedrijfsplan variant 4 is toegevoegd

¹ Het Bor beschrijft de wettelijke regeling voor het opstellen van een uniform uitvoerings- en handavingsbeleid



Rapport | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

Het VTH-beleid Twente is uniform binnen de ODT. Dit laat echter onverlet dat elke gemeente en provincie zijn eigen autonomie heeft voor wat betreft de taken VTH.

Het VTH-beleid legt hierom het minimale uit te voeren niveau vast. Elke gemeente en provincie kan aanvullend hierop zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de ODT laten uitvoeren. De resultaten van de bestuurlijke prioriteiten worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de daaruit voortvloeiende jaaropdracht aan de ODT.

Dit VTH-beleidsplan is, zoals deze paragraaf begon, gericht op de hoofddelen. De stap naar uitvoering gaan we met elkaar maken in het uitvoeringsprogramma. Dit VTH-beleid geeft daar richting aan en de eerste handvatten om samen aan de slag te gaan.

1.3 Scope van het plan

Dit VTH-beleidsplan ziet toe op de taken zoals deze zijn ingebracht in de ODT, de zogenoemde variant 4. Individueel kunnen partners er voor kiezen om dit beleidsplan ook van toepassing te verklaren op de overige VTH taken, niet zijnde milieutaken.

In dit plan benoemen we alle elementen die belangrijk zijn voor het VTH-beleid in Twente en hoe we met alle elementen die de Omgevingswet straks van ons vraagt het VTH-beleid willen inrichten. Uitgangspunt is dat op al deze taken de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing zijn.

1.4 Ontwikkelingen

Bij de totstandkoming van dit beleidsdocument is rekening gehouden met landelijke beleidsontwikkelingen en (toekomstige) wijzigingen in wetgeving, waaronder:

Evaluatie wet VTH

In juni 2017 is er een rapportage opgeleverd van de evaluatie van de wet VTH, genaamd "Op weg naar een volwassen stelsel". De aanleiding voor deze evaluatie ligt in de wet zelf. De wet VTH schrijft voor dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie moet plaatsvinden van de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk.

De evaluatie was bedoeld om een antwoord te geven op de vraag: Wat zijn de effecten van de wet VTH in de praktijk en zijn deze in lijn met de doelen zoals geformuleerd door de wetgever?

Er worden in de rapportage acht conclusies geformuleerd. Naar aanleiding van deze conclusies zijn aanbevelingen gedaan voor enerzijds het ministerie van (destijds) I&M en anderzijds voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten.

Voor dit VTH-beleid zijn de volgende aanbevelingen relevant:

1. investeer in goede kwaliteit van de uitvoering van de milieutaken;
2. ga na op welke wijze raden/staten geïnformeerd willen worden over de uitvoering van het VTH-beleid;
3. verbind de beleids- en de uitvoeringscycli door de omgevingsdienst om inbreng te vragen bij het formuleren van beleidsdoelen, uitwerken van het beleid enzovoorts;
4. omgevingsdiensten moeten een rol pakken in beleidsvorming, om de uitvoerbaarheid te borgen en kennis en expertise in te brengen.

Met het in gezamenlijkheid opstellen van dit Twentse VTH-beleid wordt onder meer invulling gegeven aan deze aanbevelingen.



Verordening kwaliteit VTH

De Verordening kwaliteit VTH geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit de wet VTH om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht (basistakenpakket). Daarnaast is er de verplichting om zorg te dragen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van overige taken. Elk van de partners binnen de ODT heeft een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld voor het basistakenpakket.

In de verordening is een verplichting opgenomen om te voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.1 en om doelen uit te werken op de navolgende onderwerpen:

- Uitvoeringskwaliteit
- Dienstverlening
- Financiën

De uitwerking van deze doelen vormen een belangrijk element in het VTH-beleidsplan.

Kwaliteitscriteria versie 2.1

Artikel 5 van de Verordening kwaliteit VTH verwijst naar de Kwaliteitscriteria 2.1. Het artikel bepaalt dat op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten de kwaliteitscriteria op het gebied van deskundigheid en beschikbaarheid van toepassing zijn.

De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is, een inhoudelijke ondergrens en dat de taken belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerkers niveau betekent dit dat voldoende deskundigheid en ‘vlieguren’ (frequente uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren. Daarnaast zijn er spelregels opgesteld hoe er omgegaan moet worden met de kwaliteitscriteria 2.1, waardoor meer maatwerk mogelijk is om te voldoen aan de criteria.



Nu de omgevingsdiensten in het land een aantal jaren draaien is er geconstateerd dat de kwaliteitscriteria toe zijn aan een revisie. Hiervoor is momenteel een werkgroep op landelijk niveau aan het werk. De resultaten hiervan worden in 2019 verwacht.

Omgevingswet

Het huidige Omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over vele tientallen wetten, besluiten (AMvB's) en ministeriële regelingen. Er zijn aparte wetten voor ruimtelijke ordening, bouwen, verschillende milieuthema's (geluid, lucht, geur, bodem etc.), externe veiligheid, water, mijnbouw, monumentenzorg, natuur, landschap en ecologie infrastructuur. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.

De Omgevingswet is nodig om te komen tot één afgestemd instrumentarium voor de integrale aanpak van nieuwe initiatieven en de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

2. MISSIE, VISIE EN SAMENWERKING

In dit hoofdstuk zijn de missie en de visie geformuleerd, die leidend zijn voor het VTH-beleid. Hierbij zijn enkele kernwaarden benoemd voor het werk op het terrein van VTH. Tenslotte is onder samenwerking beschreven welke partners er zijn en welke rol partijen vervullen.

2.1 Missie

Met het vaststellen van dit beleid willen we de volgende missie uitwerken: Een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Om dat te bewerkten werken we intensief samen met tal van partijen.

2.2 Visie

In de oprichtingsfase van de Omgevingsdienst Twente (ODT) hebben de deelnemers aan de ODT gezamenlijk een visie geformuleerd omtrent de uit te voeren VTH-taken. Deze is benoemd in het bedrijfsplan ODT van d.d. 15 december 2017 en als uitgangspunt gehanteerd voor dit Twentse VTH-beleid:

Wij werken aan optimale bescherming en duurzame benutting van de fysieke leefomgeving; veilig wonen, werken en leven:

- voor bedrijven zijn we een deskundige gesprekspartner die zoekt naar mogelijkheden en die ondernemers, binnen de regels, ruimte en kansen bieden. We zijn duidelijk over wat wel en niet kan, treden op waar dat nodig is en werken proactief aan een duurzame ontwikkeling;
- wij staan voor goede uitvoeringskwaliteit van vergunningen, toezicht en handhaving. We vervullen de rol van zowel integraal als specialistisch adviseur en we zijn goed zichtbaar en direct benaderbaar;



- ketenpartners ervaren ons als een betrouwbare en rolvaste partner, die transparant werkt, hoge kwaliteit biedt en vanuit een open overlegcultuur samenhang brengt in tal van regels en maatregelen.

Kwaliteit staat centraal in ons werken! Professionele medewerkers maken hierbij het verschil. Ze zijn deskundig, weten wat er speelt en zijn uitstekend bereikbaar en benaderbaar. We werken continu aan de verbetering van de dienstverlening, waarbij we aansluiten bij de dienstverlening principes van de Omgevingswet.

De principes zijn de paraplu waaronder we werken en hoe we de kwaliteit willen borgen met elkaar. Ze vormen de richtlijnen voor de gewenste klantbeleving.

Dienstverleningsprincipes:



2.3 Samenwerking

Voor de realisatie van dit VTH-beleid Twente, met kwaliteit als uitgangspunt en van het uitvoeringsprogramma is een samenwerking nodig of nuttig met diverse partners. De belangrijke partners in onze samenwerkingsnetwerk zijn als volgt:

• ODT

De zogeheten ‘variant 4’ waar dit beleidsdocument over gaat, worden voor de gemeenten en provincies uitgevoerd door de ODT. Dit is een zelfstandige organisatie, die de 14 Twentse gemeenten en de Provincie Overijssel samen besturen.

In de structuur waarin de uitvoering van taken van gemeenten en provincie bij de ODT zijn ondergebracht, zijn de gemeenten en provincie opdrachtgever en de ODT opdrachtnemer. Naast die zakelijke relatie zijn de gemeenten en provincie ook eigenaar van de ODT. Er is dus sprake van eigenaarschap én opdrachtgeverschap. Dit vergt afstemming op diverse vlakken. Binnen de ODT zijn de directeur en zijn managers verantwoordelijk voor de inhoudelijke gang van zaken. Daarnaast is er een algemeen bestuur en een uit hun midden gekozen dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur zal voornamelijk (maar zeker niet uitsluitend) vanuit het eigenaarschap handelen. Om het opdrachtgeverschap goed af te stemmen heeft de ODT voor alle individuele eigenaren een accountmanager (aanspreekpunt) aangewezen.

• Andere omgevingsdiensten

De provincie Overijssel heeft als bevoegd gezag haar taken belegd bij beide omgevingsdiensten gevestigd in Overijssel en haar Brzo-taken bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). De ODRN is een van de zes omgevingsdiensten die als Bzro dienst is aangemerkt.



Rapport | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

• Provincie Overijssel

De provincie Overijssel heeft een aantal verschillende rollen ten aanzien van de VTH-taken:

- Voor bepaalde categorieën bedrijven is de provincie het bevoegd gezag, terwijl de uitvoering van de VTH-taken door de ODT worden gedaan;
- De provincie is door de wetgever aangewezen als interbestuurlijk toezichthouder (IBT) op de uitvoering van de VTH-taken door de gemeenten. In een verordening heeft zij vastgelegd op welke aspecten van het proces zij toezicht uitoefent en hoe zij dat doet. Zo zal het opstellen van een uniform beleid door de IBT worden getoetst;
- Bij wet heeft de provincie tevens een coördinerende rol. Deze heeft zij onder andere opgepakt door de bestuurlijke opdrachtverlening voor dit beleid te coördineren.

• Openbaar Ministerie (OM)

Wanneer de toezichthouders van de ODT overtredingen constateren, treedt de vastgestelde landelijke handhavingstrategie in werking. Indien met betrekking tot de overtreding feitelijk moet worden gehandhaafd heeft het ministerie te maken met het bevoegd gezag en/of ODT, afhankelijk van de mandatering. Het bestuurlijke handhavingstraject kan er toe leiden dat zaken aan het Openbaar Ministerie worden overgedragen voor een strafrechtelijk traject.

• Waterschap Vechtstromen, Rijn en IJssel, Drents en Overijsselse Delta

De waterschappen zijn actief op het grondgebied van gemeenten en provincie met vergunningen en toezicht. Deze taken gaan niet over naar de omgevingsdienst. Het komt voor dat bedrijven voor bepaalde taken de gemeente

als bevoegd gezag hebben (bv bouw en milieu), en het waterschap voor andere (lozing afvalwater op sloot). De directeur van de ODT zorgt voor afspraken met het Waterschap over de samenwerking, zoals bijvoorbeeld gecoördineerde acties.

• **Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)**

De ILT (Inspectie Leefomgeving en Transport) bewaakt en bevordert de veiligheid van het transport op de weg, in de scheepvaart, in de lucht en op het spoor. Ook zet de ILT zich in voor een veilige en gezonde leefomgeving, door toezicht op de veiligheid van bouwwerken en drinkwater, de beperking van risico's van gevaarlijke stoffen en industrieën, de verantwoorde verwerking van afval en de preventie en sanering van vervuilingen in bodem en water. De ILT is een inspectiedienst van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast is het ILT Interbestuurlijk toezichthouder voor de provinciale taken. Bepaalde taken van het ILT lijken op die van de Omgevingsdienst, alleen heeft zij andere bedrijven waar zij toezicht op houdt. Ook met het ILT kan de directeur van de ODT afspraken maken over samenwerking, voor onder andere gecoördineerde acties.

• **Veiligheidsregio Twente**

De Veiligheidsregio Twente wordt ingezet voor advisering op externe veiligheid en brandveiligheidsgebied bij vergunningen en handhaving. Daarnaast worden gecoördineerde handhavingsacties geïnitieerd, waar toezichthouders van de gemeente en/of de omgevingsdienst aan mee doen. De directeur van de ODT maakt de afspraken over de samenwerking.

• **GGD**

De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. De laatste jaren staat het milieu als gezondheidsbepalende en gezondheidsbedreigende factor zeer sterk in de belangstelling. Waar begin vorige eeuw

vooral aandacht werd besteed aan biologische vervuiling van het leefmilieu en de bijhorende infectieziekten (cholera, difterie, tbc enz.), ligt de nadruk in de geïndustrialiseerde landen tegenwoordig veel meer op chemische en fysische verontreiniging en de relatie met het vaker voorkomen van ziektes zoals kanker en luchtwegproblemen. Binnen de openbare preventieve gezondheidszorg is dan ook vrij recent een nieuwe discipline ontstaan, de medische milieukunde. De GGD vervult deze taak en gaat de invloed van milieuverontreiniging op de gezondheid na, met als doel adviezen te geven om gezondheidsrisico's ten gevolge van deze milieuverontreiniging te voorkomen of te beperken. Uitwisseling van kennis met de GGD over en weer zorgt dat we elkaar versterken.



3. GEBIEDSBESCHRIJVING: PROBLEEM- EN RISICOANALYSE

In dit hoofdstuk wordt de omgeving van Twente in kaart gebracht en dient als referentiekader voor het VTH-beleid. Hierin worden de kenmerken, identiteit en de problemen van de ontwikkelingen beschreven².

3.1 Gebiedsbeschrijving

In Overijssel zijn twee omgevingsdiensten: OD IJsselland (ODIJ) en OD Twente (ODT). De ODT bestaat uit veertien gemeenten: Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand, Wierden en daarnaast de provincie Overijssel. De totale oppervlakte beslaat 1503,72 km² en Twente herbergt circa 620.000 inwoners. De regio Twente vormt tevens een van de vijf politiedistricten in Oost-Nederland. Het werkgebied van de ODT is (gedeeltelijk) congruent met de grenzen van andere samenwerkingsverbanden. Het werkgebied valt samen met dat van de Veiligheidsregio Twente, de Regio Twente en de GGD en omvat delen van het gebied van het Waterschap Vechtstroom, Waterschap Drents-Overijsselse Delta en Waterschap Rijn en IJssel. De ODT werkt waar nodig samen in de bovengenoemde Twentse samenwerkingsverbanden.

De bevolking in Twente heeft een stevige en nuchtere mentaliteit, waar veel waarde wordt gehecht aan sociaal-culturele aspecten zoals het noa- berschap. Inwoners en ondernemers zijn trots op hun lokale afkomst (hun roots) en zijn daarnaast vooral trots Twentenaar. De regio kenmerkt zich door uitersten, van autonoom denken tot verregerende samenwerking. Hoe- wel elke gemeente veel waarde hecht aan haar eigen identiteit, is het zijn van een Twentenaar een sterke bindende factor in Twente.



Twente is een ondernemende regio met innovatiekracht, waarin techniek een belangrijke rol speelt in een prachtige groene omgeving en met een sterke identiteit. De stedelijke en landelijke gemeenten vormen een samenhangend gebied, met alle benodigde voorzieningen voor wonen, werken en recreëren. Met een nuchtere Twentse aanpak en vakmanschap leveren wij een bijdrage aan het versterken van Twente als innovatieve en ondernemende topregio. Een duurzame en vitale regio waar, naast uitgebreide stedelijke voorzieningen, rust en ruimte is om gezond te leven, te werken en te recreëren. De Twentse samenwerking versterkt dit ecosysteem, maar kent ook zijn beperkingen.



² Bronnen voor het beschrijven van de kenmerken, identiteit en problemen van de ontwikkelingen zijn <http://hethistorischportaal.nl/wv-content/uploads/Het-Couloiselandschap.pdf> en <https://nl.wikipedia.org/wiki/Twente>

Terrein

Twente kent een zeer gevarieerd landschap. Twente heeft een kleinschalig coulisselandschap met natuurgebieden (zoals het Lutterzand aan de me- anderende Dinkel en de heide op de Friezenberg bij Markelo), groene land- goederen (Singraven, Weidam, Twickel) en de Hagmolenbeek bij het dorpje Beckum.

Bij Rijssen biedt de rivier de Regge mooie natuurgezichten. Het gebied wordt van noord naar zuid door een heuvelrug doorsneden, waarvan de Tankenberg bij Oldenzaal het hoogste punt is. Rond Ootmarsum, Dene- kamp, Nijverdal en Markelo liggen heuvelachtige landschappen met bos- sen. Oud stedenschoon is vooral te vinden in het kleine Ootmarsum en in Oldenzaal, met onder andere een Romaanse basiliek (de Sint Plechelmus- basiliek). Ook de stadjes Borne, Delden en Diepenheim hebben hun histori- sche centrum en pittoreske aanzicht behouden.

Geologisch gezien is Twente een van de interessantste gebieden van Nederland. Er komen aardlagen uit verschillende perioden op een vrij klein gebied aan de oppervlakte. Bij Losser bevindt zich een open steengroeve. Hengelo en Boekelo hebben zoutwinning.

Historie

Twente kent een typerende menging van stedelijkheid en landelijkheid. De regio kent delen die erg agrarisch van karakter zijn. In het stedelijk gebied is een rijk industrieel verleden. Dit geldt met name voor Enschede, Hengelo en Almelo maar ook een aantal kleinere gemeenten. Deze historie heeft op diverse plekken zijn sporen nagelaten in ondergrondse en bovengrondse vervuilingen. In Goor was een grote asbestcement fabriek gevestigd die de reden is dat in een aanzienlijk deel van de regio asbestverontreinigingen in de bodem aanwezig zijn. In de wijde omgeving van Hengelo wordt sinds begin 20e eeuw zout gewonnen. De ontwikkeling om de hier ontstane ca- vernes weer te vullen wordt met argusogen gevolgd. Een recentere gebeur-

tenis die nog steeds van belang is, is de vuurwerkramp van 13 mei 2000 in Enschede.

Heden

Vanuit het industriële verleden is nog steeds het stedelijke netwerk Twente (Enschede, Hengelo, Almelo, Oldenzaal en Borne) een van de motoren van de Overijsselse economie en cultuur. Netwerkstad Twente neemt door haar profiel als kennisintensieve topregio met goede internationale verbindingen een eigen positie in. Enschede, Hengelo en Almelo nemen een centrum- functie in die van (boven)regionale betekenis is. Hier is de werkgelegenheid geconcentreerd en is de 'massa' en het innovatieve klimaat te vinden dat zo belangrijk is voor de concurrentiepositie van Overijssel. In genoemde steden bevinden zich ongeveer alle mogelijke milieu inrichtingen, met alle problematiek die men elders in het land ook vindt. Er zijn meerdere, grote industriële bedrijven met internationale uitstraling.

In het werkgebied zijn belangrijke grensoverschrijdende transportaders aanwezig zowel over de weg als over het spoor; denk hierbij ook aan ver- voer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast is het Twentekanaal een belangrijke transportader met overslagterminals.

In de Twentse gemeenten buiten het stedelijk netwerk zijn op milieugebied vooral de agrarische bedrijven van belang. Hier speelt een veelzijdige pro- blematiek. Je ziet dat de agrarische sector verandert, leegstand van agra- risch gebouwen en het ontstaan van meer recreatie en toerisme. Tevens zie je dat agrarische bedrijven veel moeten investeren, vanwege het Besluit emissiearme huisvesting waarin bepaald wordt dat dierenverblijven per 1-1-2020 emissiearm moeten zijn uitgevoerd.

Daarnaast zijn ook in de kleinere kernen diverse bedrijven met milieugevoe- lige activiteiten te vinden, denk bijvoorbeeld aan afvalverwerkende bedrijven.



Inrichtingenbestand

De ODT voert de taken overeenkomstig variant 4 (milieu breed) uit en ziet toe op de naleving van de milieuregels. Dit werkgebied milieu beslaat een inrichtingenbestand van circa 18.500 bedrijven. Hierbij zijn inrichtingen waar een hoog milieurisico aanwezig is en die om deze reden onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen (denk aan Brzo en Rie inrichtingen). Er zijn inrichtingen welke door hun activiteiten een vergunning nodig hebben van de gemeente, maar verreweg de meeste vallen onder het Activiteitenbesluit met algemene regels waarvoor ze slechts een melding hoeven te doen. Tenslotte zijn er ook nog enkele bedrijven die dermate bijzonder zijn dat ze onder landelijk toezicht vallen, denk hierbij aan URENCO in Almelo of Akzo Nobel in Hengelo.

3.2 Probleemanalyse

Veiligheid en duurzaamheid hebben veel aandacht bij vergunningen, toezicht en handhaving op o.a. milieugebied. Ook de leefbaarheid (klachten) staat hoog op de agenda. Aspecten die vanuit het specifieke verleden van Twente de laatste jaren veel aandacht hebben gekregen en ook blijven krijgen zijn: vuurwerk, asbest, luchtwasinstallaties en klachten over geluid- en stankoverlast. Daarnaast is er veel ingezet op LPG-tankstations. Omdat in Twente nagenoeg alle bedrijvigheid voorkomt die ook landelijk aanwezig is, krijgen ook zaken die landelijk in de aandacht zijn gekomen de nodige prioriteit in Twente. Hierbij kan gedacht worden aan de opslag van gevaarlijke stoffen na de grote brand in Moerdijk, of gebruik van roest vast staal (rvs) in zwembaden. In de risicoanalyse is per branche geïnventariseerd hoe groot de risico's zijn en hieruit volgt de intensiteit van het toezicht en (straks ook) de vergunningen.

Daarnaast staat verduurzaming hoog op de agenda. Dit is terug te zien in branchegericht energietoezicht bij bedrijven, maar ook wordt bij vergunningen en reguliere controles steeds meer aandacht besteed aan energie. Het terugdringen van de energiebehoefte en het aanwenden van alternatieve vormen van energie. Het verduurzamen van afvalstromen wordt vanuit de landelijke overheid middels LAP3 nieuwe impulsen gegeven.



foto: Christiaan van der Meij



Vanuit de maatschappij komen er steeds meer vragen over gezondheidsaspecten. Het vrijkomen van fijnstof bij de intensieve veehouderijen en besmetting mogelijkheid van bijvoorbeeld Q-koorts rondom geitenhouderijen houdt de samenleving bezig. De verwachting is dat het gezondheidsaspect de komende jaren een prominenter rol gaat spelen bij het vergunnen van activiteiten.

Het Besluit emissiearme huisvesting stelt dat intensieve veehouderijbedrijven per 1-1-2020 hun stallen emissiearm moeten hebben uitgevoerd. Dit betekent dat de bedrijven moeten worden gecontroleerd. De verwachting is dat een deel van deze bedrijven hun agrarische activiteiten al dan niet vrijwillig zullen staken, met als gevolg dat de leegstand op het platteland zal toenemen.

3.3 Risicoanalyse

In Twente gebruiken alle gemeenten en provincie al dezelfde risicoanalyse voor toezicht en handhaving.

De laatste jaren is de landelijke tendens om binnen vergunningen, toezicht en handhaving risicogericht te (gaan) werken.

Voor toezicht en handhaving is er een risicoanalyse uitgevoerd en worden er op basis daarvan prioriteiten gesteld. Voor toezicht en handhaving kan de aandacht worden gericht op die aspecten waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag laag is. De gegevens van de risicoanalyse worden elk jaar gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma worden voor het betreffende jaar de prioriteiten bepaald.

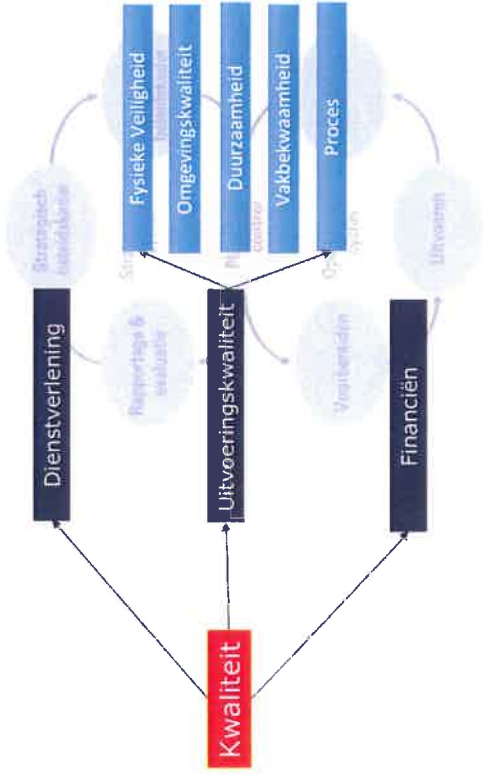
Deze systematiek zal voor het onderdeel vergunningen op korte termijn ook verder worden ontwikkeld (toetsingsniveau afhankelijk van risico's).

Voor 2020 zal deze risicoanalyse worden geactualiseerd rekening houdende met de Omgevingswet, outcomecriteria (naleefgedrag) en vergunningen.



4. DOELEN VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN HANDHAVING

In dit hoofdstuk worden de doelen op hoofdlijnen beschreven en een nadere uitwerking en aanscherping van taken vindt plaats in het uitvoeringsprogramma.



4.1 Algemene doelstelling VTH

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels doen we om bij te dragen aan een 'hogere doel'. De nieuwe Omgevingswet die tientallen wetten en honderden regels over de leefomgeving bundelt, geeft in artikel 1.3 als maatschappelijk doel:

"Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies."



Rapport | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

Dit hogere doel hebben we uitgewerkt in drie onderdelen waarbij we verschillende doelen hebben geformuleerd. Deze drie onderdelen zijn de basis van de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH die we in Twente hanteren. Deze onderdelen vormen ook het raamwerk voor dit beleidsplan en sluiten goed aan op de omgevingswet. Dit kader is opgebouwd uit de onderdelen:

Uitvoeringskwaliteit:

De mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen, met andere woorden de inhoudelijke kwaliteit.

De doelen die aan de uitvoeringskwaliteit hangen zijn op hoofdlijnen uitgewerkt. Een nadere uitwerking zal plaatsvinden in het uitvoeringsprogramma.

Fysieke veiligheid Bij veiligheid praten we over het borgen van de veiligheid in de brede zin van het woord. Bouwveiligheid, brandveiligheid, maar ook milieu gerelateerde veiligheid, zoals het zorgvuldig omgaan met gevaarlijke stoffen bij bedrijven. Waar mogelijk bieden we ruimte eigen verantwoordelijkheid te nemen. Doen zij dat niet, dan treden wij op. Op het gebied van veiligheid doen wij geen concessies!	Gezondheid 'Gezondheid als het vermogen zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven'
Omgevingskwaliteit De kwaliteit van de omgeving gaat over beleevings-, gebruiks- en toekomstwaarde. Dit heeft te maken met welstand maar ook een prettige leefomgeving voor inwoners en bedrijven. Dit betekent dat wij hinder, overlast en ergenissen zoveel mogelijk proberen te voorkomen. Denk aan geluidsoverlast, parkeeroverlast, dumpen van afval en bodemverontreinigingen.	Duurzaamheid Duurzaamheid in ons vakgebied gaat over bevorderen van het gebruik van duurzame materialen in de bouw, het stimuleren van energiebesparende maatregelen bij bedrijven en innovatie. De komende jaren gaan we met name tijdens milieucontroles meer en nadrukkelijker aandacht geven aan dit onderwerp (SER Energieakkoord).

- Voor het VTH-beleid richten we ons met name op de drie onderdelen:
- Fysieke veiligheid
 - Omgevingskwaliteit
 - Duurzaamheid

In het VTH beleid vermelden wij niet specifiek het onderdeel gezondheid. Deze taak ligt voornamelijk bij de GGD. Zij hebben de kennis met betrekking tot medische milieukunde. We versterken elkaar als het gaat over uitwisseling van kennis en het delen van informatie. In onze doorontwikkeling zal dit onderwerp integraal verder vorm moeten krijgen. Naast deze drie onderdelen is voor de uitvoeringskwaliteit belangrijk:

- de vakbekwaamheid, en
- het proces (registreren, analyseren, evalueren).

Met de aanvulling van deze twee doelen hebben we een mooie basis voor de uitvoeringskwaliteit.

Dienstverlening:

De manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat.

Financiën:

De inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

4.2 Uitwerking doelen

Deze onderwerpen zijn uitgewerkt in doelen die we als Twente belangrijk vinden in het VTH-beleid. Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan. Ook zijn er, indien mogelijk, streefwaarden opgenomen per beleidsdoel.



Rapport | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

We spreken over streefwaarden omdat we als gemeenten en provincie nog niet alle gevraagde aspecten registreren of nog niet over de eenduidigheid beschikken van registreren. Hier zullen we aan moeten gaan werken en met elkaar data moeten gaan maken. Doel is om na drie jaar gewerkt te hebben met deze doelen de grenswaarden te bepalen.

De uitwerking van de doelen, de indicatoren en streefwaarden zitten in nadere uitwerking 1.

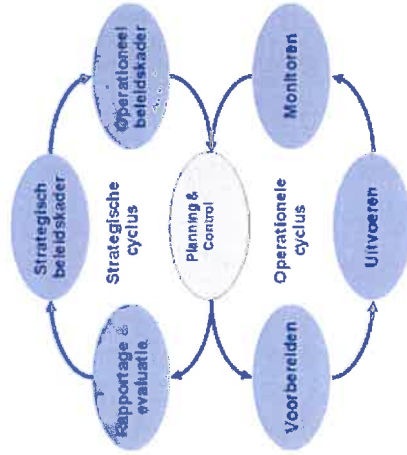
5. KWALITEITSZORG EN KWALITEITSBORGING

Het VTH-beleid gaat over kwaliteit die we met elkaar willen waarmaken. Kwaliteitszorg gaat over het doorlopen van een cyclisch (werk)proces. En beide kunnen niet zonder elkaar als het gaat om het uitgangspunt “goed zijn is beter willen worden”. Een intentie die we met elkaar in Twente onderstrepen.

Aan de uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot vergunningen, meldingen, ontheffingen, controles (toezicht) en handhavingsacties liggen diverse (beleids)documenten en (werk)processen ten grondslag. Niet alleen in het kader van kwaliteitszorg moet het (werk) proces transparant en vastgelegd zijn. Ook voor het creëren van een zogeheten ‘level playing field’ voor burgers en bedrijven is dat een vereiste.

De procescriteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag.

De basis voor de procescriteria is afkomstig uit de Plan Do Check Act (PDCA-cyclus), ook wel ‘Big 8’.



Ook op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningen en toezicht en handhaving dient goed nagedacht te worden over de borging van kwaliteit.

Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt dat we leren van onze interventies.

Als lerende en professionele organisatie zijn er een aantal elementen te benoemen die voor systematische kwaliteitszorg staan. Deze elementen zijn:

1. verantwoordelijkheid beleggen voor het ontwikkelen en in stand houden van kwaliteitszorg en het rapporteren over de voortgang;
2. zorg dragen voor kwaliteitsbeleid en – doelstellingen welke gericht zijn op het continu verbeteren, evalueren en (zo nodig) bijstellen;
3. zorg dragen voor een kwaliteitsprogramma inclusief planning;
4. borging werkwijze in cultuur en systemen;
5. het managen van verbeterpunten;
6. vergelijking en auditing: interne en externe ogen houden ons scherp.

De Twentse gemeenten en de provincie vinden het borgen van kwaliteit en het continue verbeteren een belangrijk element in het VTH-beleid. In het uitvoeringsprogramma willen we deze lerende organisatie een belangrijk onderdeel laten zijn en samen vorm geven om deze lerende organisatie met elkaar te zijn.

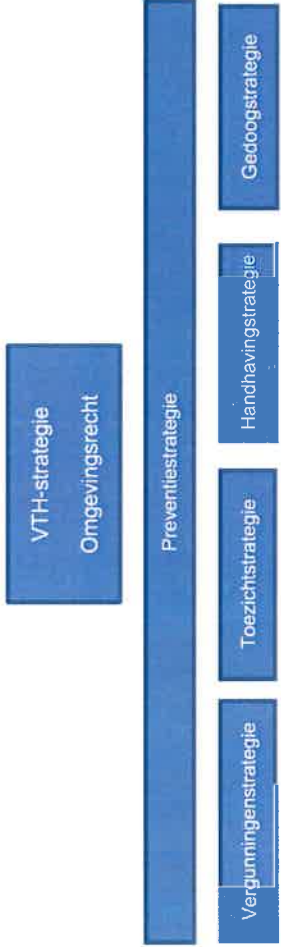
Binnen drie jaar willen we de zorg voor kwaliteit in ons DNA hebben zitten.



6. VTH-STRATEGIEËN

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving. De grondslagen van een nieuw stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Wabo. De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke VTH-beleid.



6.2 Preventiestrategie

Bij preventie gaat het om het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's, door het geven van voorlichting en zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden.

Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zin, belanghebbenden. Het vroegtijdig betrekken van en waar mogelijk samenwerken met partners en stake-

holders is belangrijk. Het vraagt ook van de ODT om aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en op te pakken en daarbij ook oog te hebben voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.

We zetten expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting communicatie en overleg. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Voorwaarde daarvoor is dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht door de ODT. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke website, de ODT website, klantencontacten en waar nodig in aansluiting daarop met deskundige medewerkers backoffice, overleggen met belangrijke stakeholders, zoals: het bedrijfsleven, agrariërs, horeca en tijdens bilaterale contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten. Partijen die als intermedialair een bijdrage kunnen leveren rond deze voorlichting en zo het realiseren van een reëel verwachtingspatroon bij de gebruikers van de leefomgeving, worden daarin gefaciliteerd. Het vraagt tegelijkertijd ook binnen de gemeenten en provincie zelf om een goede afstemming tussen de diverse beleidsvelden.

In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal. Daarbij geldt als beperking: voor zover dat dit binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders mogelijk is. 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 op de website en vanuit het KCC niet uitkomt, is er altijd een gesprek met de behandelende medewerker mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantvriendelijke dienstverlening. Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes op basis van de Omgevingswet; snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent.

Tijdens een eventueel vooroverleg of contact wordt gestreefd om al direct tot een zo goed mogelijke inschatting betreffende de haalbaarheid van een initiatief op aanvraag te komen. Ook na het constateren van een overtreding van de regels wordt geprobeerd waar dat mogelijk is eerst in overleg met partijen of via bemiddeling tussen partijen tot een werkbare oplossing te komen. Zo mogelijk kan dit ertoe leiden om zaken alsnog te legaliseren.

Bij preventie is ook de term naleefgedrag belangrijk dat gaat over het nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door toezicht uit te voeren, maar ook in te zetten op voorlichting en het doel van regels uit te leggen. De meeste inwoners en bedrijven blijken dan bereid de voor hen geldende regels na te leven. Een belangrijk onderdeel binnen de preventiestrategie.

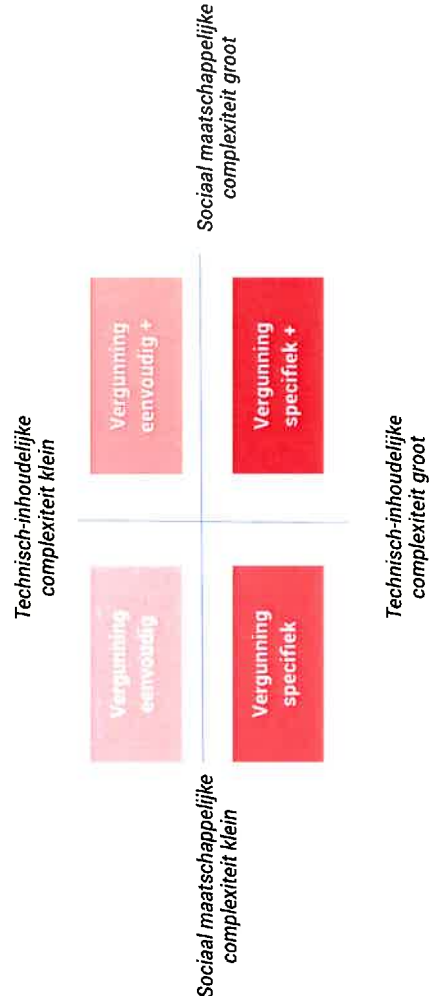
6.3 Vergunningenstrategie

Onderdeel van het nieuwe stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving is het formuleren van een strategie voor de uitvoering: de vergunningenstrategie. Bij het voorbereiden van deze strategie is gebruik gemaakt van enkele andere vergunningenstrategieën³.

Vergunningen levert een bijdrage aan het reguleren van de milieudruk en

het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor het bepalen van de acceptabele milieukwaliteit worden de verschillen-de belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen.

Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt schematisch weergegeven, waarbij vier kwadranten worden gebruikt. Op de verticale as de technisch-inhoudelijke complexiteit en op de horizontale as de sociaal-maatschappelijke. De complexiteit is afhankelijk van de situatie en kan groot of klein zijn.



Voor toezicht en handhaving zijn al geruime tijd strategieën in gebruik, maar voor vergunningen is het werken met een strategie nog geen gangbare praktijk.

Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet en biedt de kaders en uitgangspunten voor het taakveld vergunningen en de keuzemomenten hierin. Een gedegen uitvoering verkleint het risico op bezwaar en beroep en op uitvoeringsproblemen bij toezicht en/of handhaving. De vergunningenstrategie is opgenomen in de nadere uitwerking.

³Vergunningenstrategie Omgevingsrecht, IPO, conceptversie 19 april 2017; Regionale VTH-strategie 2016-2019, RUD NHH; milieuplan provincie Groningen 2017-2020, provincie Groningen, 24 maart 2017.



6.4 Toezichtstrategie

Door toezicht te houden controleren we of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd. Voor de toezichthouders die de controle uitvoeren maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen (bijvoorbeeld in gelijke gevallen gelijk optreden).

Goed toezicht begint met een juiste voorbereiding. Dat betekent dossieronderzoek, het verzamelen van aanvullende relevante informatie en het opstellen van een controle-checklist.

Tijdens het daadwerkelijke toezicht controleren we of er sprake is van overtredingen en waar nodig herstellen. Maar belangrijker nog, we proberen overtredingen te voorkomen, zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Voor zowel de toezichthouders als bedrijven en inwoners heeft dat voordelen.

Het geven van voorlichting is, zoals al eerder gesteld, daarbij een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval ontkomen we er niet aan de volgende stap in de handhavingstrategie te zetten: sanctioneren. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname en het risico bestaat dat niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd. De toezichtstrategie is opgenomen in de nadere uitwerking.

6.5 Handhavingstrategie

Om te kunnen handhaven is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we vorm geven aan handhaving. Om een goede uitvoering te geven aan handhaving sluiten we aan bij de Landelijke handhavingstrategie (LHS).

De LHS is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt. De landelijke handhavingstrategie is opgenomen als nadere uitwerking.

6.6 Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kunnen we een overtreding gedogen. Onder gedogen wordt verstaan: het expliciete schriftelijke besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden terwijl het bestuursorgaan in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om op te treden. Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden. We volgen hiervoor de landelijke gedoogstrategie “Gedogen in Nederland”.

We bepreken het gedogen tot zeer bijzondere situaties, waarbij er op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. De gedoogstrategie staat als onderdeel van de landelijke handhavingstrategie in de nadere uitwerking.



7. ELEMENTEN VAN DE ORGANISATIE EN INRICHTING ODT

Er gelden voor de uitvoering van taken voorwaarden. Deze voorwaarden zijn er ten aanzien van de organisatie, de inrichting en de informatievoorziening van een omgevingsdienst. Dit hoofdstuk is een weergave van de onderdelen die belangrijk zijn voor het VTH-beleid maar die slechts deelelementen bevatten van vastgestelde documenten zoals het mandaatbesluit, het bedrijfsplan ODT en bijvoorbeeld de DVO's waar het geheel is uitgewerkt. Dit is de stand van zaken juni 2018 en voor de volledige en juiste gegevens verwijzen wij vanuit dit VTH-beleid naar andere vastgestelde bestuurlijke documenten of nog vast te stellen documenten.

Het Bor beschrijft welke taken in ieder geval door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Daarnaast bevat het besluit criteria voor het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. De Twentse gemeenten en de provincie hebben een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld. De bepalingen in de verordening over het basistakenpakket (milieu) zijn gebaseerd op de landelijke kwaliteitscriteria en uniform voor de omgevingsdienst. De bevoegde gezagen bieden hiermee een kader voor kwaliteit, dat met deze Twentse VTH-beleidsnota dit kader verder wordt ingevuld.

7.1 Organisatorische condities

Rollen en deskundigheid

De directeur van de ODT draagt vanuit de wettelijke verplichting zorg voor dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de interne functies worden vastgelegd; inclusief de aansturing van de buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's domein 2). Daarnaast wordt voorzien in een beschrijving van de werkprocessen waarin wordt vastgelegd op welke wijze

vergunningverleners en toezichthouders de werkzaamheden uitvoeren. Inzichtelijk dient te zijn of aan de gestelde eisen van de Verordening kwaliteit VTH wordt voldaan. Het gaat hier om de vakbekwaamheid van onze Twentse medewerkers zoals de vliegers, opleidingsniveau e.d..

Mandaat

De gemeenten en provincie zijn en blijven het bevoegd gezag en behouden de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid over de taken die de ODT Twente op het gebied van VTH, onder de Wabo, uitvoert. De ODT, in casu de directeur, kan gemandateerd worden om namens het bevoegd gezag te handelen. Hieronder kunnen vallen de mandatering van enkelvoudige milieu toestemmingen, bestuurlijke handhavingsbevoegdheden zoals oplegging van een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang of intrekking van een vergunning of ontheffing.

De primaire doelstelling van het Rijk bij de oprichting van omgevingsdiensten is het bereiken van een geobjectiveerd en gelijkgeschakeld handavingsniveau in de regio. Daarnaast draagt mandatering als een van de elementen bij aan een verbetering van de doelmatigheid als gevolg van standaardisering en harmonisering van processen. Bij een verregaande vorm van mandatering kan een ODT borgen dat er voor vergelijkbare overtredingen in principe dezelfde maatregelen worden genomen. De ODT hanteert in dit kader de Landelijke Handhavingstrategie (LHS; zie bijlage). Wanneer er geen sprake is van mandaat aan de ODT, is het van belang om te monitoren of er in de regio sprake is van gelijke behandeling op basis van de LHS.

Mandatering betreft geen overdracht van bevoegdheden (zoals bij delegatie), maar de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen. Bij het uitvoeren van mandaat behoort een hoge mate van bestuurlijke sensitiviteit



teit. Dat wil zeggen dat de gemandateerde directeur tijdig en adequaat het bevoegd gezag betreft bij eventueel gevoelige zaken. Uit de afzonderlijke mandaatregelingen van de deelnemers aan de ODT blijkt welke taken en bevoegdheden aan de directeur ODT zijn gemandateerd.

Vergewisplicht

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:9) dient het bestuursorgaan, indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Dit is de zogenaamde vergewisplicht. Op die expertise mag het college volgens vaste rechtspraak in beginsel afgaan, tenzij blijkt dat dit advies op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, inhoudelijk niet concludent (sluitend) of consistent, of niet voldoende kenbaar is.

Het besluit om gegevens van deskundigen niet altijd meer inhoudelijk te toetsen betekent niet dat wij ons niet vergewissen over de zorgvuldigheid van de gegevens. De toets op de volledigheid van de ingediende gegevens blijft: zijn alle noodzakelijke onderdelen volledig uitgewerkt, berekend etc. Ook voeren we steekproeven uit naar de correctheid van de inhoud van de gegevens die we in beginsel niet inhoudelijk toetsen. Dit alles maakt dat wij voldoen aan onze vergewisplicht zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bij de inrichting van de ODT is uitgegaan van een procesgerichte sturing. Inhoudelijk ligt het zwaartepunt bij de kernprocessen vergunningen, toezicht & handhaving en specialismen (o.a. bodem). Deze kernprocessen worden organisatorisch gescheiden uitgevoerd. Er geldt een functiescheiding op personeelsniveau tussen vergunningen enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Medewerkers vergunningen

gen worden niet belast met milieutoezicht of –handhaving en andersom. Voor de specialistische en juridische deskundigheden geldt een scheiding op objectniveau. Een specialist die advies heeft uitgebracht in het vergunningenproces stelt voor hetzelfde dossier geen advies op voor het toezichts- en handhavingsproces.

Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren inrichtingen/branches en geografische gebieden (vaste handhavingsrelatie), moet een handhavingsorganisatie bij grotere en omvangrijke controles een roulatiesysteem hebben. De ODT zorgt voor een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd.

Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoor tijd is een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling van belang. Het Bor geeft aan dat de organisatie van de bestuursorganen en van de omgevingsdienst er zorg voor dragen ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar te zijn. De nadere invulling ligt bij ODT in afstemming met bevoegde gezagen.

Monitoring en Registratie

Om te kunnen beoordelen of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma gehaald en uitgevoerd zijn, is het belangrijk dat de activiteiten geregistreerd worden. Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstreken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid slaagt en of de gestelde doel- en taakstellingen behaald zijn of gaan worden. Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en resultaten zijn



verschillende gegevens nodig. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel management doeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording aan het college en de gemeenteraad.

Planning, evaluatie en rapportage

Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde taken worden beoordeeld en kan tijdig worden bijgestuurd. Hiervoor is het belangrijk om te evalueren en te rapporteren.

Er wordt periodiek gerapporteerd over het bereiken van de gestelde doelen, de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en de uitvoering van afspraken met bestuursorganen onderling en het OM.

Er wordt jaarlijks geëvalueerd en gerapporteerd of de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn uitgevoerd en in welke mate deze hebben bijgedragen aan de gestelde doelen. Hierover wordt door de colleges verantwoordingsafgelegd in het jaarverslag VTH. Hiermee wordt de beleidscyclus van de BIG 8 gesloten. Het jaarverslag VTH wordt ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Dit is in lijn met de structuur van de horizontale verantwoording die door de Rijksoverheid wordt nagestreefd. Daarnaast wordt het jaarverslag aan de interne en externe partners ter kennisname aangeboden. Het jaarverslag en het uitvoeringsprogramma worden in het kader van het Interbestuurlijk Toezicht ook doorgestuurd naar de provincie.

Integraal werken

Met integraal wordt benadrukt dat een aanvrager één vergunning kan aanvragen voor alle activiteiten en dat deze integraal wordt beoordeeld. Bij handhaving wordt er niet alleen per deelaspect gehandhaafd, maar bij geconstateerde overtredingen worden alle van belang zijnde aspecten meegewogen en zo nodig wordt ook op basis van verschillende wet- en regelgeving samen opgetreden. De vergunningverleners, toezichthouders en juristen werken bij vergunningen, toezicht en handhaving zoveel mogelijk

samen met (externe) partners zoals de gemeenten en provincie, de Veiligheidsregio Twente, Politie, GGD, woningbouwverenigingen, NVWA, waterschappen, OM, sociale recherche, douane en de ILT.

7.2 Informatievoorziening

ICT/VTH systeem

Voor een succesvolle vliegende start van de ODT op 1-1-2019 is het van belang zo snel mogelijk te beschikken over een ICT-systeem voor de ODT, zodat dit tijdig kan worden ingericht, getest en gevuld. Daarmee wordt een belangrijke bouwsteen gerealiseerd.

Voor het primaire proces wordt onderscheid gemaakt in een korte termijn oplossing door als ODT aan te sluiten bij het systeem van gemeente Almelo en voor de lange termijn oplossing zal de ODT een systeem moeten aanbesteden.

Archief

Het archief blijft bij het bevoegd gezag. Daarbij zijn er afspraken nodig over de stroom van documenten en informatie, waar informatie (centraal) bewaard wordt en wie deze beheert volgens de Archiefwet en Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Daar waar mandaat is gegeven en zelfstandig door de ODT een zaak afgehandeld wordt ligt de regie, communicatie en dossiervorming bij de ODT. Het dossier wordt archiefwaardig opgeleverd aan de opdrachtgever.

Naaast de informatiestroom tussen ODT en gemeenten en provincie worden persoonsgegevens ook met leveranciers uitgewisseld (zoals bijvoorbeeld softwareleveranciers). Het ODT ziet toe dat hiervoor verwerkingsovereenkomsten worden gesloten om de privacy te kunnen waarborgen.



Inspectieview milieu

De wet VTH gaat uit van verplichte samenwerking en informatie-uitwisseling door de betrokken bestuursorganen. Het gaat hierbij onder meer over informatie-uitwisseling met betrekking tot gemeentegrensoverschrijdende handhaving (ketentoezicht op grondstromen en asbestafval). De verplichting om handhavingsinformatie uit te wisselen en handhavingsinformatie te verstrekken beperkt zich tot het basistakenpakket. Om dit te realiseren wordt aansluiting op de Inspectieview Milieu voor omgevingsdiensten verplicht.

Inspectieview milieu is een virtueel dossier waarin inspecteurs over informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Deze informatie is voor toezichthouders en handhavers toegankelijk via een beveiligde website. De informatie, zoals de resultaten van inspecties, is afkomstig van inspectiediensten die hun data hiervoor beschikbaar stellen.

De verplichting tot aansluiting is ingegaan bij de wijziging van het Bor op 1 juli 2017. Hiervoor is gekozen om een aantal omgevingsdiensten de ruimte te geven hun ICT-systeem op orde te brengen voor aansluiting op Inspectieview Milieu. Het is de planning dat er voor het in werking treden van de Omgevingswet een landsdekkend functionerend systeem van informatie-uitwisseling bestaat.



8. NADERE UITWERKING

- 1. Doelen en streefwaarden
- 2. Vergunningenstrategie
- 3. Vormen en werkwijze van toezicht (Toezichtstrategie)
- 4. Landelijke Handhavingstrategie (LHS)
- 5. Gedoogstrategie
- 6. Lokaal beleid toezicht- en handhavingsstrategie
- 7. Hardheidsclausule



Naddere uitwerking

VTH beleid Twente

Van de 14 gemeenten & provincie
voor de Omgevingsdienst Twente

13 juli 2018



1: Doelen, indicatoren en streefwaarden	3
2: Vergunningenstrategie	5
ONDERDEEL VERGUNNINGEN	9
ONDERDEEL MELDINGEN	11
3: Vormen en werkwijze van toezicht (toezichtstrategie)	13
4: Landelijke handhavingstrategie (LHS)	17
5: Gedoogstrategie	27
6: Lokaal beleid toezicht- en handhavingsstrategie	34
7: Hardheidsclausule	39



1: Doelen, indicatoren en streefwaarden:

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren (voor het verkrijgen van inzicht)	Streef-waarde per individuele partner
Uitvoerings-kwaliteit	We beschikken over een actueel inrichtingen bestand	% vergunnings- en meldingsplichtige inrichtingen die beschikken over een vergunning, dan wel melding (Type B en C inrichtingen)	98%
	Vergunningen zijn actueel	% vergunningen die jaarlijks wordt geactualiseerd	20% van inrichtingen- bestand wordt jaarlijks geboetst op actualiteit (=5-jaarlijkse actualisatie) 100% van RIE4 en BAZO inrichtingen- bestand wordt jaarlijks geactualiseerd (=jaarlijkse actualisatie)
	In geval van instellen beroep is het bezwaar/beroep ongegrond	% procedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering en maatwerkvoorschriften waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond zijn	95%
		% procedures van handhavingszaken / verzoeken om handhaving waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond zijn	85% ²
	Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd (trendanalyse)	Aantal klachten Uitgevoerde klachtenanalyse	Jaarlijkse klachtenanalyse
	De landelijk vastgestelde handhavingstrategie (LHS) wordt gehanteerd	Aantal keren dat er afgeweken is van de LHS Uitgevoerde analyse op deze afwijkingen	Jaarlijkse analyse op de afwijkingen van de strategieën
	Er is een hoog naleefgedrag (spontaan naleefgedrag)	In max. % van de 1 ^e controles is sprake van zware overtredingen van de wetgeving (als bedoeld in de LHS A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3, D4)	5%

¹ Brzo-inrichtingen vallen onder de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)
² % is lager dan bij vergunningen omdat handhavingszaken ingewikkelder (minder gestandaardiseerd) zijn



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

		In max. % van de 1 ^e controles is sprake van overtreding van wetgeving (als bedoeld in de LHS A1, A2, A3, B1, B2, C1	40%
	Opvolging van 1 ^e controlebezoek is hoog	% hercontroles waarbij eerder geconstateerde overtreding weer wordt geconstateerd	<5%
	energiezuinigheid/ energiebesparing wordt meegenomen in VTH proces	% vergunningen/meldingen waarbij aspect energiezuinigheid/besparing wordt meegenomen	80%
Dienst-verlening (gedrag)	De organisatie is goed bereikbaar	24 uren bereikbaarheid ingesteld: Miteumeldpunt (MMP) Digitale klantvriendelijke informatieverstrekking via website	100%
	Verzender krijgt snel antwoord na schriftelijk verzoek via brief of mail	Aantal dagen na ontvangst verzenden van ontvangstbevestiging	3 werkdagen Bij een mail: per omgaande
	Informeel verzoek (informatie)	Aantal dagen na ontvangst verzenden van reactie (kan ook procesvoorstel zijn)	3 werkdagen
	Formeel verzoek (Op brief of mail)	Aantal dagen na ontvangst verzenden van inhoudelijke reactie van OD naar BG (voor zover van toepassing)	20 werkdagen
	Klanten zijn tevreden	Klanttevredenheid op: Inhoud Proces Dienstverlening	1 ^e meting in 2020, daarna 3-jaarlijks
Dienst-verlening (proces)	Beschikkingen en meldingen worden tijdig afgehandeld	% buiten de termijn behandelde meldingen en afgegeven beschikkingen	0%
		Max. % gevallen waarin de beslistermijn door de ODT wordt verlengd.	40%
		Aantal keren verlenging beslistermijn Uitgevoerde analyse op deze verlengingen	Jaarlijks analyse
	Klanten hebben inzicht in VV of HH proces	% brieven betreffende procedures waarin proces en voortgang zijn opgenomen	100%

	Klachten worden behandeld	% klachten in behandeling nemen	100%
		Aantal dagen na indiening in contact treden over de behandeling	3 werkdagen
	Na aanzegging wordt een HH besluit genomen	% aanzeggingen waarop een HH besluit wordt genomen of schriftelijke reactie met beëindiging van de procedure	100%
	Er is een optimale dienstverlening	Aantal klachten over dienstverlening	Vergelijkbaar met soortgelijke organisatie (benchmark)
Financiën	Er wordt begroot op basis van output		Binnen drie jaar
	We heffen kostendekkende leges indien mogelijk	Vastgestelde legesverordening	100%



2: VERGUNNINGENSTRATEGIE

De vergunningenstrategie verstaat onder vergunningverlening:

- Het verlenen, (gedeeltelijk) weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning (mogelijk als onderdeel van een legalisatietraject);
- Het verlenen van een ontheffing;
- Het behandelen van een melding;
- Het opstellen en/of het intrekken van een maatwerkvoorschrift en/of gelijkwaardigheid;
- Het opstellen van een gedoogbeschikking (zie hiervoor de gedoogstrategie);
- Het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb);
- Het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een MER (m.e.r.-beoordeling);
- Het actualiseren van een vergunning.

De strategie heeft betrekking op alle wet- en regelgeving waarvoor de provincie en de gemeenten binnen het domein van het omgevingsrecht bevoegd gezag zijn. De uitvoering is gericht op een integrale benadering van wetten en besluiten die vallen onder de Wabo, de Waterwet en de Wet natuurbescherming.

De vergunningenstrategie is een beslissingsondersteunend model bij het komen tot een bij de omgeving passend kader bij elk besluit. De vergunningenstrategie heeft de volgende doelen:

- vaststellen van gezamenlijke uitgangspunten die het bevoegd gezag kan toepassen in de zorg voor de leefomgeving;
- mogelijk maken van ruimtelijk-economische initiatieven met acceptabele gevolgen voor de fysieke leefomgeving;
- maximale inzet van mogelijkheden voor innovatie; onder meer op

- het gebied van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid; uniformeren van het proces van vergunningverlening ter vermindering van regeldruk;
- bieden van uitgangspunten voor het werken als één overheid;
- signaleren en verkleinen van het risico op latere omgevingsproblemen.

Met het vaststellen van de vergunningenstrategie voldoet het bevoegd gezag aan de eis uit de Wabo om een strategie voor vergunningverlening toe te passen. De uitvoering van vergunningverlening aan de hand van een strategie past in een cyclisch proces waarvoor de BIG 8 wordt gebruikt (plan do, check, act).

Uitvoeren vergunningenstrategie

Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt gevormd door twee assen. Deze assen zijn de technisch-inhoudelijke complexiteit en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie, die klein of groot kunnen zijn. De assen worden als volgt beschreven:

Technisch-inhoudelijke complexiteit

In het geval de aanvraag of de actualisatie een technisch-inhoudelijk complexe situatie betreft en/of de activiteit daarvan binnen een gebied ligt of komt te liggen dat een grote dynamiek kent en/of gevoelige functies herbergt, zal bij toekenning van de vergunning zorgvuldig worden overwogen of er naast standaard voorschriften (ook) specifieke voorschriften moeten worden opgenomen. Vaak gaat het om uitgebreide procedures. Wordt de aanvraag in een beperkte of niet technisch-inhoudelijke complexe situatie behandeld, dan volstaan vooral standaard-voorschriften en is er sprake van een reguliere procedure (omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM), milieuneutraal veranderen).



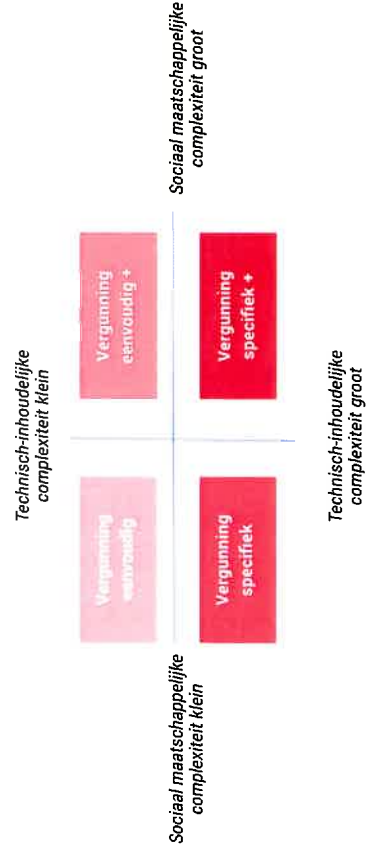
Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

Sociaal-maatschappelijke complexiteit

Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie echter groot is, ligt het totstandkomingsproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de voorgeschiedenis of het economisch belang van de betrokken inrichting of initiatiefnemer en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren. In dat geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg en/of samenwerking zijn noodzakelijk tussen de ODT, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden.

Het kan zijn dat er veel klachten uit de omgeving komen of dat er een actieclub actief is. Bij een geringe of afwezige sociaal-maatschappelijke complexiteit kan het proces dat leidt tot een vergunning betrekking gemakkelijk worden doorlopen. Indien de sociaal-maatschappelijke complexiteit echter groot is, dan is ook het proces van totstandbrenging gecompliceerder. In dat geval moet de beschikbare bestuurlijke afwegingsruimte (ten volle) worden benut en waar mogelijk in overleg, afstemming en samenwerking met de betrokken belanghebbenden.

In combinatie leiden beide assen tot vier typen vergunningen en meldingen. Zie onderstaande afbeelding.



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

In bovenstaand schema is de kleur van het type vergunning donkerder naarmate de inspanningen om het type vergunning te leveren en het aantal betrokkenen over het algemeen groter is.

De toelichting op de vier typen vergunningen is hierna opgenomen in ‘onderdeel vergunningen’.

Werkwijze bij meldingen, maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid
Bovenstaande typering is breder bruikbaar dan vergunningen en kan naar analogie worden toegepast voor het behandelen van meldingen en het opstellen van maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid in het kader van algemene maatregelen van bestuur. De werkwijze op basis van bovenstaande figuur voor meldingen is hierna opgenomen in onderdeel meldingen.

Samenwerken op basis van de vergunningenstrategie

Met de toepassing van de vergunningenstrategie is het instrument vergunningverlening maximaal in te zetten voor het bereiken van bestuurlijke ambities en beleidsdoelen voor de omgeving. Hiervoor is het noodzakelijk dat de omgevingsdienst en de betrokken bevoegde gezagen gericht met elkaar samenwerken. Uitgangspunt is dat met een efficiënte werkwijze een kwalitatief hoogwaardig product wordt geleverd. Aan de voorkant is dit klantgericht en waar mogelijk flexibel georganiseerd. Aan de achterkant zijn de processen duidelijk en uniform vorm gegeven en worden aanvragen/meldingen behandeld op basis van het uitvoeringskader dat wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

Bij de toedeling van taken is het uitgangspunt dat de frontoffice is ondergebracht bij de bevoegde gezagen. Het ‘gemeenteloket’ (of: ‘provincieloket’) is hiermee voor burgers en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omge-

vingsrecht. Achter het loket bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke of provinciale disciplines en de Omgevingsdienst Twente voor de taken ten aanzien van milieu. Het bevoegde gezag verzorgt de registratie en de intake van de klantvraag. Dit laatste houdt in dat onderzoek wordt welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit. Uitgangspunt is dat bij meervoudige cases het casemanagement bij het bevoegd gezag ligt en bij enkelvoudige cases (alleen milieu) bij de omgevingsdienst. In de gevallen waar de provincie het bevoegd gezag is, ligt het casemanagement ook bij meervoudige cases bij de omgevingsdienst.

Organiseren/begeleiden van het overleg met de aanvrager (vooroverleg)
Om kwaliteit te leveren, beoordelen de gemeenten/provincie en de Omgevingsdienst Twente zo vroeg mogelijk plannen en initiatieven integraal, mede op basis van de vergunningenstrategie. Daarbij worden partners, adviseurs en belanghebbende derden betrokken. Het betekent dat de omgevingsdienst deelneemt aan een gemeentelijk en/of regionaal overleg, deelneemt aan een vooroverleg bij een initiatief, in het behandelteam van de gemeente wordt opgenomen én inzage heeft in het volledige dossier in verband met milieurisico's in relatie tot politieke en/of maatschappelijke gevoeligheden.

Elke deelnemer bepaalt zelf in hoeverre de mogelijkheid wordt geboden tot vooroverleg. Dit wordt afgestemd met de ODT.

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Voor een kwalitatief goede beoordeling wordt bij het behandelen van een aanvraag om een vergunning of een melding een lijn gevolgd op basis van vier elementen: omgevingsgerichtheid, transparantie, differentiatie, professionaliteit en samenwerking (zie hierna onder behandelen vergunningaanvragen en meldingen).



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

Door ontwikkelen vergunningenstrategie

Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet en bevat geen inhoudelijke kwaliteitsnormen ten aanzien van verschillende milieuthema's. Tot op zekere hoogte beschikt het bevoegd gezag over beleidsruimte om normeringen ten aanzien van emissies te reguleren (zie artikel 2.14 Wabo). Het beleidsinstrument van vergunningen en algemene regels wordt ingezet om een bepaalde, gunstige toestand van het milieu te bereiken of te behouden. In afstemming met de omgevingsdienst kan in de toekomst worden besloten om deze vergunningenstrategie aan te vullen met kwalitatieve beoordelingskaders voor de verschillende milieuthema's.

Actualisatie van vergunningen

Het bevoegd gezag heeft de taak een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de milieudruk met het instrument vergunningen. Het is om die reden noodzakelijk de actualiteit van de vergunningen te bewaken. Aanleidingen en uitgangspunten voor actualisatie zijn:

- *Wijziging van regelgeving en beleid*

Vergunningen zijn onder andere gebaseerd op de regelgeving en het beleid uit de periode van verlening. Het actuele VTH-beleid en de toets of de vergunning daaraan voldoet vormt een vast onderdeel van de actualisatie.

- *Leeftijd en samenstelling van de vergunning*

Indien een vergunning ouder is dan vijf jaar, zijn de voorschriften mogelijk niet meer actueel, of is het dossier mogelijk niet meer overzichtelijk door —later verleende- uitbreidings- of wijzigingsvergunningen. De omgevingsdienst toets een keer per 5 jaar of een vergunning nog actueel is en bij bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) / alle bedrijven waarin een installatie als bedoeld in bijlage I, categorie 4 (chemische industrie) van de Richtlijn industriële emissies (Rie-4 bedrijven)

¹ Brzo-richtingen vallen onder de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)

² % is lager dan bij vergunningen omdat handhavingsszaken ingewikkelder (minder gestandaardiseerd) zijn dan

jaarlijks. Per 1 januari 2018 geldt een actualisatieplicht om binnen 1 jaar na wijziging van het Landelijk afvalplan (LAP) de vergunningvoorschriften te hebben gewijzigd. Bij de frequentie van toetsing wordt rekening gehouden met de omvang van emissies en aard van de risico's. Voor inrichtingen met een grote (potentiële) negatieve invloed op de leefomgeving past de omgevingsdienst een kortere termijn van beoordeling op actualiteit toe dan inrichtingen waarbij deze impact kleiner is.

Risicoanalyse

Aan de hand van de risicoanalyse en andere beschikbare informatie worden in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's prioriteiten voor regulering vastgesteld.

Vergunningaanvragen en meldingen waarbij het niet naleven van de voorschriften leidt (of kan leiden) tot grote schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur worden intensiever behandeld dan vergunningaanvragen en meldingen waarbij dit minder is.

- *Wettelijke termijnen voor actualisatie bij nieuwe BBT-conclusies*
Indien er nieuwe Best Bestaande Technieken (BBT)-conclusies in Europees verband zijn vastgesteld, worden deze binnen vier jaar geïmplementeerd in vergunningen voor de inrichtingen met één of meer IPPC-installaties. De omgevingsdienst bereidt de aanpassingen van deze vergunningen tijdig voor.

- *Nieuwe BBT-documenten in wet- en regelgeving*
Nieuwe BBT-documenten die zijn vastgesteld voor Nederland moeten worden geïmplementeerd in de vergunningen. Ook door wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen aanpassingen in de vergunningen noodzakelijk zijn. De omgevingsdienst bereidt deze wijzigingen tijdig voor.

⁴Wabo, art. 2.30 (unctio Bro, art. 5.10) bepaalt dat het bevoegd gezag verplicht is om regelmatig te bezien of de vergunningvoorschriften nog toereikend zijn. Dit vanwege de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

- *Handhavings- of incidentbevindingen*
Uit een inspectie kan naar voren komen dat een vergunning op een bepaald onderdeel niet meer toereikend is. Om (herhaling van) incidenten te voorkomen bestaat de verplichting om de vergunning zo mogelijk te actualiseren. De omgevingsdienst geeft hier invulling aan.

- *Programmatische aanpak actualisaties*
Het jaarprogramma bevat een overzicht en de planning van uit te voeren actualisaties. De planning gebeurt op basis van een overzicht van alle vergunningen met leeftijd, voorzienbare ontwikkelingen die aanleiding geven tot mogelijke aanpassingen van vergunningen, de resultaten van de actualisatie-toetsen en de bedrijven waar sprake is van overlast voor de omgeving.



ONDERDEEL VERGUNNINGEN

1. Vergunning eenvoudig

De vergunning is technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. De vergunning bestaat vooral uit standaardvoorschriften. De vergunning kan zelfstandig door de omgevingsdienst worden voorbereid.

Voorbeeld: Een betonmortelbedrijf wil de grondstoffenopslag verplaatsen en de productiecapaciteit niet verhogen. Het bedrijf ligt op een gezoneerd bedrijventerrein. Er zijn geen locatie specifieke problemen te verwachten. Technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) is vereist en daarnaast een melding Activiteitenbesluit met eventueel maatwerk voor geluid. Toepassing van o.a. het geluidbeleid van het bevoegd gezag.

2. Vergunning specifiek

De situatie is technisch-inhoudelijk complex, maar de sociaal-maatschappelijke complexiteit is klein. De vergunning kan zelfstandig door de omgevingsdienst worden voorbereid. De relatief grote technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat de vergunning vooral bestaat uit specifieke voorschriften.

Voorbeeld: Een laboratoriumbedrijf wil een aantal experimenten uitvoeren. Bij de experimenten worden genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) gebruikt (aangewezen EU-categorie, waarvoor vergunningplicht geldt). Het bedrijf is gevestigd op een bedrijventerrein, sociaal-maatschappelijk gezien zijn er geen problemen te verwachten. Technisch-inhoudelijk is het een lastige aanvraag waarmee bevoegd gezag en omgevingsdienst geen ervaring hebben voor wat betreft risico's en bepaling van specifieke vergunningvoorschriften. Via de landelijke kennis- en infrastructuur komen casemanager en vergunningverlener in contact met een soortgelijke aanvraag.

3. Vergunning eenvoudig +

De situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex, maar de sociaal-maatschappelijke impact is groot. Vanwege de relatief kleine technisch-inhoudelijke complexiteit kan er een vergunning worden opgesteld die hoofdzakelijk bestaat uit standaardvoorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit gebiedt dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg en/of samenwerking tussen de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden.

Voorbeeld: Het voornemen bestaat een hostel te vestigen in een bestaand bedrijfsgebouw dat voor die nieuwe bestemming uitgebreid dient te worden met een keukengebouw en een gebouw met slaapegelegenheid voor 150 personen. Technisch-inhoudelijk niet complex voor wat betreft bouwvoorschriften, milieuvoorschriften en voorschriften over brandveiligheid. Het centrum stuit echter op grote bezwaren vanuit de omgeving. Sociaal-maatschappelijke context is groot. Voordat de vergunningverlener aan de slag gaat, moet het bevoegd gezag communicatie strategisch toepassen.

4. Vergunning specifiek +

De situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. De technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat er een vergunning moet worden opgesteld die vooral bestaat uit specifieke voorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit gebiedt dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg, en/of samenwerking tussen de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden.



Voorbeeld: Een groot agrarisch bedrijf dat valt onder de IPPC-richtlijn (preventie en bestrijding van verontreiniging) wil uitbreiden met een co-vergistingsinstallatie. Er is een aanpassing van het bestemmingsplan nodig en daarnaast omgevingsvergunning voor bouw, milieu, Wet natuurbescherming (i.v.m. N2000-gebied) en Waterwet. Omwonenden hebben eerder bezwaar gemaakt tegen het bedrijf in verband met geuroverlast. Technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk een complexe aanvraag, waarin het casemanagement een belangrijke rol vervult. Toepassing van o.a. het geurbeleid van het bevoegd gezag.



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

ONDERDEEL MELDINGEN

1. Melding eenvoudig

Melding beoordelen en in beginsel geen actieve opvolging geven.

Voorbeeld: een bedrijf meldt het plaatsen van een propaantank. Het bedrijf is gevestigd in het buitengebied, de tank wordt vervolgens de bijgeleverde tekening geplaatst op een afstand van 20 meter van enig bouwwerk. Een erkende installateur plaats de tank. De melding wordt beoordeeld op indieningsvereisten, gepubliceerd en overgedragen aan toezicht.

2. Melding specifiek

Melding beoordelen en waar nodig actief opvolging geven door het stellen van maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid.

Voorbeeld: een meldingsplichtig bedrijf (type B) met een opslag voor gevaarlijke stoffen (<10 ton) is van plan gevaarlijke stoffen af te tappen uit verpakkingen in de opslag en meer gevaarlijke stoffen als werkvoorraad buiten de opslag aan te houden dan de PGS-15 toestaat. Er is een melding Activiteitenbesluit vereist die moet worden beoordeeld op indieningsvereisten en specifieke omschrijving van aard en omvang van de nieuwe activiteiten. Voor deze activiteiten is een maatwerkbesluit vereist en afstemming nodig met I-SZW (medebevoegd gezag) en eventueel advies van de veiligheidsregio (brandveiligheid werkvloer, doorvoeringen in brandcompartment).

3. Melding eenvoudig+

Melding beoordelen en actief opvolgen met extra aandacht voor het informeren van belanghebbenden (bevoegd gezag ambtelijk/bestuurlijk, belanghebbende derden).



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

¹ Brzo-inrichtingen vallen onder de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)
² % is lager dan bij vergunningen omdat handhavingsszaken ingewikkelder (minder gestandaardiseerd) zijn dan

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Omgevingsgerichtheid

- toetsen van de (nieuwe) activiteit aan de belasting op het milieu;
- inhoudelijk beoordelen van de aanvraag na een integrale beoordeling en toetsing van de weigeringsgronden;
- voorkomen van onaanvaardbare belasting voor de omgeving (natuur, milieu, mens en dier);
- toetsen aan het model van technisch-inhoudelijke en sociaal-maatschappelijke complexiteit;
- adresseren van (mogelijk) politiek-bestuurlijke aandachtspunten;
- adresseren van (mogelijk) aanwezige maatschappelijke onrust in de omgeving van de (nieuwe) activiteit, het werken conform communicatiestrategie: vroegtijdig verbinding zoeken met partners, versterken relaties in- als extern;
- bepalen van mogelijkheden tot innovatie en duurzaamheid in de voorschriften behorende tot de vergunning;
- werken vanuit de kernthema's integraliteit, uniformiteit, gelijke procedures en gelijke voorschriften bij vergelijkbare aanvragen.

Transparantie

- afstemmen van de vergunningverlening op landelijke algemene regelgeving en landelijke standaarden en op het gemeentelijk en/of het provinciaal beleid;
- zorgdragen voor een vergunning die op maat is opgesteld, helder, transparant, openbaar en digitaal beschikbaar is, begrijpelijk is voor burger en bedrijf en die handhaafbaar is;
- baseren van voorschriften op Best Bestaande Technieken (BBT) met waar nodig en mogelijk toepassen van zogenoemde doelvoorschriften;
- overzichtelijk vastleggen van alle verleende/niet geaccepteerde



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

en geweigerde vergunningen/meldingen per bedrijf, zodat alle wettelijke verplichtingen van een bedrijf op ieder moment inzichtelijk is voor ODT en bevoegd gezag;

- zorgdragen voor de mogelijkheid het VTH-beleid van het bevoegd gezag digitaal te raadplegen.
- toestemmingen voor meerdere activiteiten van één vergunning moeten op elkaar zijn afgestemd

Differentiatie

- intensief behandelen van aanvragen om een vergunning voor activiteiten die bij niet-naleven schade kunnen veroorzaken aan natuur, milieu, mens en dier met aandacht voor mogelijk maatregelvoorschriften. Aanvraag (activiteit), besluit (vergunning) en voorschriften (exacte condities) worden in detail geformuleerd;
- toepassen van maatregel(middel)voorschriften wanneer landelijke voorschriften onvoldoende helder zijn in de toepassing op een specifieke situatie of als er sprake is van slecht naleefgedrag.

Professionaliteit en samenwerking

- opleveren van de vergunningverlening met een eerste toezichtbezoek bij technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk complexiteit groot met als doel de toets van vergunningverlening en overdracht naar toezicht;
- het toetsen of vergunning handhaafbaar is (4-ogen principe) en tegenlezen;
- publiceren (ontwerp-)vergunning;
- het behandelen van zienswijze;
- deelnemen aan de geborgde (landelijke) kennisinfrastructuur, die verbonden is aan de taakuitvoering door het bevoegd gezag of de omgevingsdienst;
- uitwisselen van kennis en goede voorbeelden.

3: VORMEN EN WERKWIJZE VAN TOEZICHT (TOEZICHTSTRATEGIE)

We zetten onze toezichtscapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er gepland 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. Dit niet geplande toezicht is over het algemeen niet goed voor te bereiden en doet een aanslag op de beschikbare middelen die voor het geplande toezicht waren voorzien. In het uitvoeringsprogramma worden, op basis van kentallen, uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. We zetten verschillende vormen van toezicht in.

Wat is toezicht?

Onder het houden van toezicht wordt hier verstaan alle werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften van verordeningen, vergunningen, ontheffingen en meldingen⁴ worden nageleefd. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders. Een toezichthouder is een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Van dit toezicht houden gaat een belangrijk preventief effect uit.

De werkzaamheden bestaan in de praktijk uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd door (al dan niet met afspraak) een bezoek aan een activiteit, een bedrijf of een bouwwerk te brengen. Dit

⁴ Het betreft alle besluiten die gelden als een algemeen geldend voorschrift (wet en verordening) of een beschikking (vergunning en alle voor individuele gevallen geldende voorschriften die met een vergunning kunnen worden gelijkgesteld, zoals een melding en een ontheffing). Een bestuursorgaan geeft een vergunning, waarbij aan een bedrijf een particulier of een overheidsinstantie toestemming wordt verleend om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd) toch voor een bepaalde periode en onder voorschriften uit te voeren (Wabo, art. 2.1).



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

kan ook een ‘ongepland’ bezoek zijn naar aanleiding van wat tijdens een algemene inspectieronde wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een (melding van een) ongewoon voorval. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

De eventuele overtredingen van de regels en voorschriften worden tijdens het uitvoeren van toezicht gesignaleerd en daarop worden dan eventuele acties ondernomen. Er zijn twee hoofdvormen van toezicht te onderscheiden, namelijk preventief en repressief toezicht.

Preventief toezicht is het controleren van wettelijke bepalingen zonder dat daartoe een aanleiding bestaat in de vorm van concrete aanwijzingen voor niet-naleving van de wettelijke bepalingen. Preventief toezicht heeft dan het karakter van regulier toezicht.

Er wordt van repressief toezicht gesproken als het toezichtbezoek gebaseerd is op aanwijzingen van niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht, of een ongewoon voorval of na een hercontrole. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname en het risico bestaat dat niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd.

Doel van toezicht en deze strategie

Toezicht en handhaving staan regelmatig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Naleving van regelgeving is in onze samenleving namelijk geen vanzelfsprekendheid. Gezien de risico's van bepaalde maatschappelijke activiteiten in de fysieke omgeving, die in het verleden tot

incidenten en rampen hebben geleid en die dat nu en in de toekomst nog steeds kunnen doen, is naleving van regels, die die risico's trachten te beheersen, van cruciaal belang.

Het doel van toezicht is dat het naleven van de gestelde regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's. Voorwaarde daarbij is wel dat de gestelde regels eenduidig, correct en duidelijk zijn gesteld en toepasbaar zijn op de betreffende situatie. De druk op de controles op activiteiten, van vergunningen, ontheffingen en meldingen, waarmee wordt toegezien op de naleving van de gestelde regels, is groot. Daarom worden er eisen gesteld aan de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd. De mate waarin regels worden nageleefd is afhankelijk van de spontane naleving maar ook van controle en sancties. In deze strategie wordt aangegeven welke vormen van toezicht gehanteerd kunnen worden. In het jaarlijkse toezichtsprogramma wordt aangegeven waar welke vorm van toezicht wordt ingezet.

De toezichtstrategie is een beslissingsondersteunend systeem dat gericht is op het op eenzelfde wijze uitvoeren van toezicht werkzaamheden in overeenkomstige gevallen. De doelen hiervan zijn het bereiken van transparantie, professionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor diegenen waarop het toezicht zich richt en het voorzien in een hoge mate van effectiviteit en efficiency voor de uitvoerende diensten, zodanig dat de zo hoogst mogelijke maatschappelijke effecten tegen de zo laagst 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 al dan niet constateren van de overtreding en het waar nodig bepalen van de ernst van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd wordt overgegaan op een andere strategie. Dit zal over het algemeen de sanctiestrategie zijn. In uitzonderlijke gevallen kan worden besloten de gedoogstrategie te volgen.



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

Vormen van toezicht

Het toezicht, dat door en voor de gemeenten en de provincie wordt verricht, wordt opgenomen in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het vaak nodig om de verschillende vormen van toezicht naast elkaar te hanteren. De ODT kiest uiteindelijk voor de meest optimale vorm.

Wij onderscheiden de volgende vormen van toezicht.

1. Toezicht bij oplevering
2. Periodiek toezicht
3. Thematisch toezicht
4. Gebiedsgericht toezicht
5. Administratief toezicht
6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen
7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingprocedures

1. Toezicht bij oplevering

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

2. Periodiek toezicht

Reeds bestaande inrichtingen, objecten of installaties worden op basis van een risicoanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht. Belang-

rijk hierbij is het risico voor de brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid. Een voorbeeld hiervan vormt de jaarlijkse controle bij de klasse III bedrijven.

3. Thematisch toezicht

Deze vorm van toezicht richt zich op een bepaald thema uit de regelgeving. Zo wordt in een korte tijd inzicht verkregen in het naleefgedrag voor dat thema. Aanleiding kan zijn het vermoeden dat op dit punt de regels niet in acht worden genomen. Vaak vallen dit soort controles binnen een project waarvoor een projectplan wordt geschreven. Een voorbeeld hiervan is de controle op het onderhoud van grote stookinstallaties in gebouwen in het kader van duurzaamheid.

4. Gebiedsgericht toezicht

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

5. Administratief toezicht

Deze vorm wordt ook wel de controle ‘van achter het bureau’ genoemd. Een administratieve controle richt zich op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen. Dus bijvoorbeeld een controle of aan keurings- en certificeringsverplichtingen is voldaan. Indien daartoe aanleiding bestaat zal er een controle ter plaatse worden gehouden.

6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen

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

7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingsprocedures

Als uitvoerisel van de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtsvormen kan zijn dat een handhavingsprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen. Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die worden gehouden na een vooraanschrijving, een opgelegde dwangsom- of bestuursdwangbeschikking of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken van een vergunning. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. Van de controle wordt een verslag gemaakt dat moet voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in het protocol ‘bestuurlijke controle’.

Toezicht tijdens de verschillende fasen

Toezicht vindt op verschillende momenten plaats. De toezichtstrategie biedt hiervoor een aantal richtlijnen om een uniforme aanpak van controles van bedrijven, instellingen en objecten te bereiken. Dit mede omdat toezicht op de verschillende aspecten door verschillende toezichthouders plaatsvindt, eventueel al dan niet gezamenlijk in het kader van het integrale aspect. We kennen daarin verschillende fasen.

De realisatiefase heeft voornamelijk te maken met de activiteiten slopen, inrichten, aanleggen en bouwen. Het toezicht kan plaatsvinden op onderdelen (op basis van prioriteitstelling), maar kan ook een controle van alle vigerende regelgeving en vergunde voorschriften betekenen.



Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aan-gekondigde controles, de zogenaamde bedrijfs-, instellings- of objectcontrole. De controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft beiden visuele controles. De deelcontrole is gericht op een beperkt aantal thema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen. Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Per bedrijf of gebied, per thema of onderwerp, zoals:

- specifieke aspecten;
- branchegericht;
- ketencontrole;
- geveltoezicht.

Tot slot bestaat nog de sloopfase. Tijdens deze fase worden betreffende bouwwerken gesloopt en wordt een controle uitgevoerd van alle geldende wet- en regelgeving en vergunde voorschriften.



Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

1. Inleiding	
1.1	Achtergrond en aanleiding
1.2	Becoopde brede werking, doel en positionering
1.3	Werking, implementatie en monitoring en evaluatie
2. Visie landelijke handhavingstrategie	
2.1	Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
2.2	Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
2.3	Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
2.4	Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
2.5	Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en plannmatig en informele gestuurd gezamenlijk optreden
3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan	
3.1	Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
3.2	Stap 2 – Bepalen verzekerende aspecten
3.3	Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
3.4	Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
3.5	Stap 5 – Vastlegging
Bijlage 1	
Begrippen	
Bijlage 2	
Toelichting interventies van licht naar zwaar	



1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)¹ voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regegeving²;
- bidraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven;
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en wordt gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin gouddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

¹ Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo. Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.
² De Tijd is Rijk, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten³. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven⁴. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht⁵. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *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, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).*

Positionering

Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingsstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

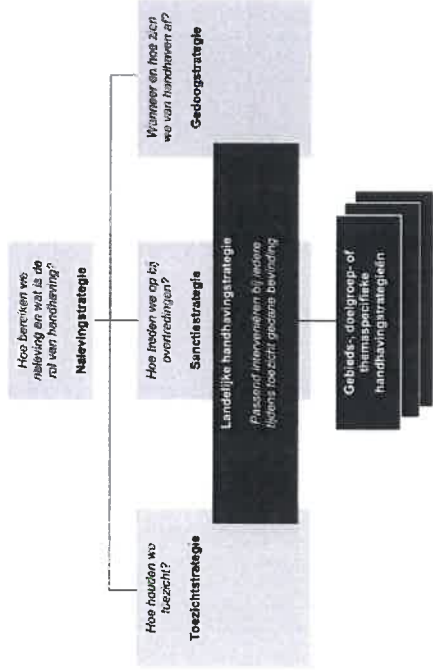
De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie

³ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo (Bestuursrechtelijke handhaving) voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Origineelgenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterswet en de Woningwet. De Korteenerijwet en de Wet bescherming Antiquaria onbroken in voorkomende opzaming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralanag) niet van toepassing is.
⁴ Geformuleerd in ABRWS 7 juli 2004, LJN AP0242.
⁵ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogsstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit leat eventuele strafvervolgng door het OM overigens onverlet⁶.

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhavingstrategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten⁷ is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁶ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997
⁷ Voornamig niet uitzondering van de Komenegwetel en ds Wet bescherming Antarctica.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden⁸. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere bevinning een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geleidend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderschept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁸ Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambtel.nl, 7 september 2012.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtlijngevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevin ding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste “ kennis en kunde op peil en ondersleunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingsrecht betreft in het Implementatiebureau. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven ¹⁶. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten

in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevin ding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevin ding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevin ding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevin ding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevin ding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straf daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevin ding de eerste prioriteit is.

Ad. 2

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevin ding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevin dingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan . Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

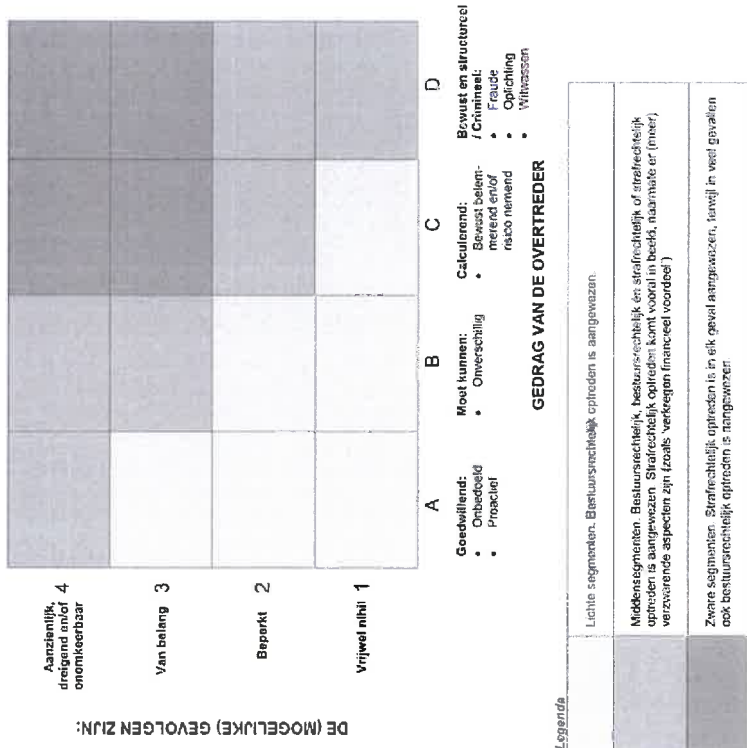
¹⁶ Onder andere valde n aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedeelde kwaliteitscriteria. Geformuleerd in: ABRVS 7 juli 2004, LJN AP8242.



3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Step 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix



Lichte segmenten. Bestuursrechtelijke optreden is aangewezen.

Middelensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beide naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals: verkegen financieel voordeel)

Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert.¹⁷ door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

¹⁷ Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1
De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. 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
4. 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, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief 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: mogelijkhedenbewustzijn, 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 wilwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder reactiva, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg geleet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om legen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota ‘Gedogen in Nederland’¹⁸ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgving door het OM overigens onverlet.

¹⁸ Gedogen in Nederland 25045, nr. 2, 1996-1997.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Voorrai voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend branchonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter vernulning van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. 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 normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. 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.
7. 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 onbereikbaar zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzel van het bestuursrecht, het bestuurs- en strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is

derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavinginstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van speed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavinginstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezicht-houders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interventies gericht op hersel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 'pV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op hersel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

Aanzienlijk, dreigend en/of onontkeerbaar	4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht PV Bestuursrecht bestaand Bestaand Bestuurlijke boete
		Bestuursrecht herstellend LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD
		Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete
		Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD
Van belang	3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete
		Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informatie	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD
Bepikt	2	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete
		Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informatie	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD
Vrijwel nihil	1	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete	Strafrecht PV Bestuursrecht bestaand Bestuurlijke boete
		Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informatie	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOB, LOD

A

Gedachtend:

• Overzicht

• Product

B

Moet kunnen:

• Overzicht

C

Calculerend:

• Bereid tot
overzicht

• Isco
niet

D

Bewust en structureel:

• Overzicht

• Product

• Overzicht

• Winsten

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2



Bijlage 1 – Begrippen

Begrip	Toelichting
Beginselplicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover: 'voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond' en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Bestuurlijk handhavingsoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhaving-partners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van I&M, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CUB voorzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NWWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en kourfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek, tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wellegen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toellegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gerenctente inclusief de wegen, parken, industrieerelinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt doels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedooftstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bevestigstelligen en zo nodig met bonpassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regclgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Legalisatieboets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarin speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-laken. De Omgevingsdiensten worden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgeleikheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en omgeleik verschilt naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omslandigheid die de wetrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurend van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opleffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schuldsluitingsgrond	Omslandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schuldsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NWWA en de inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden ordening en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met herstelltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscheppt toezicht

Verscheppt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscheppt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te betingden door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen.

- Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voorkomen om een last onder dwangsom op te leggen met een herstelltermijn **plus** de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld;
- Sanciebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een herstelltermijn. → Indien niet tijdig hersteld;
- Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavinginstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken.

- Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voorkomen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een herstelltermijn **plus** de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld;
- Sanciebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een herstelltermijn. → Indien niet tijdig hersteld;
- Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanciebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NWWA, de inspectie SZW en de inspectie Leefomgeving en Transport.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of onthefling), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressalen bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudwet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenaamde Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten wordt een combinon uitgeschreven (geldtronte) die ter adoordening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (of af), parallel met (en en) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten geeft in paragraaf 2.7 de beleidswijfheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

voor het uitvoeren van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbodverklaring.



5: GEDOOGSTRATEGIE

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. “Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”. In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen⁵.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen⁶ opgesteld door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van dit hoofdstuk. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: ‘Handhaven is goed, maar preventie is beter.’ Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): “een algemene

⁵ De basis hiervoor vormt de nota ‘Grenzen aan gedogen’ van het Ministerie van Justitie (SDU Uitgevers, ISBN 90399 1156 8).

⁶ Bestaande uit de ‘eerste gedoogbrief’ van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de ‘tweede gedoogbrief’ van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel ‘Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertreedingen’, TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota ‘Grenzen aan gedogen’, TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

⁷ De inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.” De Awb bepaalt ook het volgende: “Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen⁷.”

Wat is gedogen?

Definitie van gedogen:
Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.
Verschillende vormen:
stilzwijgend (achteraf);
uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
al dan niet onder bepaalde voorwaarden;
al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwaliceerd gedogen)

De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

Eisen:
uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
tijdelijke karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
verbonden aan voorwaarden;
betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb)

Grensvlak tussen handhaven en gedogen

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats.

Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wanneer voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stelen van voorwaarden - is er sprake van expliciet 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 impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar⁸.

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen, maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg verwijtbaar gedrag van de zijde van de overtreder wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt. Wanneer de gedooftermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedooftbeschikking niet worden nageleefd kan alsnog handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noDTzakelijk is ⁹. Het be-

⁸ Overigens kan gedogen alleen plaatsvinden als er sprake is van het niet naleven van een voorschrift of regeling.
⁹ Zie Handhaven met effect: 'gedogen is de smeerolie van het besturen; teveel smeerolie leidt echter tot glibberig optreden'.



stuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedooft;
- hoelang zal worden gedooft;
- wiens overtreding wordt gedooft;
- en onder welke condities wordt gedooft.

Gedogen is aanvaardbaar:

Slechts in uitzonderingsgevallen en onder 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.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevegd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat of er sprake is van een overmacht- of overgangssituatie. Dit is een situatie waarbij het achterliggend belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

Overmachtsituatie

Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen

weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen. Een tijdelijke storting bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor bij de toeleveranciers meer afval of afval gedurende een langere tijd moet worden opgeslagen dan is toegestaan is een voorbeeld van een overmachtsituatie.

Overgangssituatie

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 bijvoorbeld gaan om:

- de situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd;
- 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 aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen ertoe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging.



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

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.

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. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een concrete eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdspanne waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Ook moet de gedoogbeschikking uiteraard voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt.

Alleen als gedoogbeschikkingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit 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. Ook moet in de beschikking een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken. Noodzakelijk is ook dat in de beschikking vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

Gedogen aan controle onderwerpen

Wil de overheid geloofwaardig zijn dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogbeschikkingen niet moeten worden verward met echte vergunningen blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is.

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Wel kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat voorafgaand aan de inzet van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging wordt gemaakt. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen.

Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch 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 investerin-



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

gen heeft verricht).

Afstemming met de handhavingspartners

- *Interne afstemming:* Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeschikking goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op de andere gebieden niet mogelijk is.
- *Externe afstemming:* Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de Inspectie LT voorafgaand aan het besluit om te gedogen om een reactie op de concept gedoogbeschikking gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien gedoogbesluiten alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers het gedoogbesluit laat de mogelijkheid voor strafrechtelijk handhaving onverlet. Het bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking is ingetrokken. Zouden zich overtredingen voordoen dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van de gedoogvoorwaarden. Hierover dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt in de gedoogbeschikking.

Een afschrift van de gedoogbeschikking wordt gezonden aan: het Openbaar Ministerie; de Politie; de Inspectie Leefomgeving en Transport en zonodig andere betrokken instanties.



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

Procedurale eisen voor een gedoogbeschikking

Beslissing tot gedogen is beschikking

Uit de Algemene wet bestuursrecht en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt ondubbelzinnig dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moet worden aangemerkt als een beschikking¹⁰. Een beslissing om te gedogen moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder.

In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk moet worden ingediend. De aanvraag moet ondertekend zijn en tenminste de volgende informatie bevatten (artikelen 4:1, 4:2 Awb):

- de naam en het adres van de aanvrager;
- de dagtekening;
- een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd;
- gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Motivering

De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie: concreet zich op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is ‘vergunbaar’), oneventredigheid van handhaving in het licht van de daarmee te dienen belangen, andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Verlenging geldigheidsduur gedoogbeschikking

Voor een verlenging van de geldigheidsduur van een besluit om te gedogen

¹⁰ Een beschikking is een besluit dat niet van algemene strekking is.



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving



gedoogverzoek geen besluit is. Slechts in bijzondere gevallen wordt het afwijzen van een gedoogverzoek door de bestuursrechter gezien als een besluit.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als aan het gedoogverzoek zeer klemmende, concrete gronden voor het aannemen van een rechtsplicht tot gedogen ten grondslag liggen. Hier moet de opmerking gemaakt worden dat de jurisprudentie over het zijn van een bijzonder geval zeer casuïstisch is en geen eenduidig beeld schetst.

Dat het afwijzen van een gedoogverzoek in de meeste gevallen niet als een besluit kan worden aangemerkt, betekent dat de Awb niet van toepassing is op dergelijke beslissingen. Tegen een dergelijke beslissing kan dus bijvoorbeeld geen bezwaar worden gemaakt.

Wel dient het bestuursorgaan bij een dergelijke beslissing de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur in acht te nemen. In de praktijk komt het dus wel voor dat het bestuursorgaan dat van plan is een gedoogverzoek af te wijzen van te voren de aanvrager om zijn mening hierover vraagt.

In overeenstemming met het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt, in het geval het bevoegd gezag voornemens is een gedoogbeschikking vast te stellen, de Inspectie LT voorafgaand aan het nemen van dat besluit in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de concept gedoogbeschikking.

Gedoogvoorwaarden

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorko-

men wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen de vergunning zullen worden verbonden. Bij overmachtsituaties worden aan het besluit om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de beschikking kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeschikking kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt het besluit tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de ‘Handhavingstrategie’.

Beslistermijn en opschorting beslistermijn

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst wordt beslist (artikel 4:13 Awb). De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek niet of niet voldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan kan de beslistermijn worden opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.



Nadere uitwerking | Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen op een aanvraag om te gedogen bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb).

Bekendmaking en publicatie gedoogbesluiten

Het besluit om te gedogen wordt bekendgemaakt met inachtneming van afdeling 3.6 van de Awb. Dit betekent dat de bekendmaking van een besluit om te gedogen gebeurt door toezending of uitreiking van dit besluit aan de aanvrager en eventuele andere belanghebbenden. De bekendmaking is van belang omdat anders de gedoogbeschikking niet in werking treedt.

Naast de bekendmaking van het besluit wordt een kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud van het besluit gepubliceerd in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Dit om extra transparant te zijn. In de kennisgeving wordt aangegeven dat tegen het besluit om te gedogen door belanghebbenden bezwaar kan worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en wel binnen 6 weken nadat het besluit om te gedogen bekend is gemaakt. Ook wordt aangegeven bij welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van het besluit om te gedogen.



Nadere uitwerking ! Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving

6. Lokaal beleid toezicht- en handhavingsstrategie

Aanvullend maakt de gemeente Twenterand gebruik van een zelf doorontwikkeld piramidemodel, bestaand uit een toezicht-/handhavingpiramide en een nalevingpiramide. In het piramidemodel is de toezicht- preventiestrategie verwerkt. Er is een relatie gelegd met het hoe en waarom zich strijdigheden hebben voorgedaan.

Het piramidemodel heeft het karakter van een toezicht-/preventiestrategie en kent dan ook als vanzelf geen sanctionerende vervolgstappen, maar bevat een verwijzing naar sanctionerend optreden.

In de toezichthoudende taak wordt vanuit de basis ‘Goedwillende houding’ gewerkt. Dat betekent concreet dat er vanuit wordt gegaan dat iedereen normconform gedrag nastreeft. Hierin past het motto van de gemeente Twenterand ‘Handhaven is goed, maar voorkomen is beter!’

De rode draad van het Toezicht & Handhavingsbeleid wordt dan ook opgepakt vanuit preventie. Preventie is daarbij maatwerk en kan betekenen dat er gepast gecommuniceerd c.q. geïnformeerd moet worden, via voorlichtingsmateriaal, website of bijvoorbeeld branchebijeenkomsten. Belangrijk daarbij is van de doelgroepen antwoorden te krijgen op tenminste de volgende vragen:

- Is er voldoende bekendheid met de wet- en regelgeving;
 - Wordt er een kosten/baten analyse gemaakt om al of niet normconform te gedragen;
 - Worden wet- en regelgeving door de doelgroep geaccepteerd en/of is er een gelijkwaardige oplossing;
 - Controlekans;
 - Sanctiekans en Sanctie-ernst.
- Met de antwoorden kan gericht een vervolg worden ingezet.

Twee fasen in het piramidemodel bieden ruimte voor preventie momenten om de naleving te bevorderen. Het gaat om de plan-/procedurefase en de groene fase c.q. zone. In deze fasen kan worden voorkomen dat overtredingen ontstaan c.q. voortduren. Het bieden van duidelijkheid en de juiste wijze van communiceren spelen hierin een belangrijke rol, maar ook vormen van bemiddeling en mediation.

Door de taken toezicht en handhaving al in de plan- procedurefase te betrekken kunnen vanuit de preventieve sfeer overtredingen worden voorkomen, maar ook handhavingsprocedures worden afgehouden door partijen tot elkaar te brengen. Ervaring leert dat wet- en regelgeving op meerdere wijzen worden geïnterpreteerd waardoor partijen onnodig tegen over elkaar komen te staan. Bovendien is het praktijk dat de impact van een bestuursrechtelijk handhavingstraject stevig wordt onderschat.

De eigen verantwoordelijkheid staat binnen het preventiespoor centraal. De gemeente Twenterand probeert in eerste instantie via voorlichting te bereiken dat overtredingen die kunnen ontstaan uit een gebrek aan informatie en kennis worden voorkomen. Inwoners en bedrijven/instellingen worden geïnformeerd door de gemeente over het beleidsplan, verandering van wet- en regelgeving, et cetera.

Op de volgende manier wordt geïnformeerd en de eigen verantwoordelijkheid gestimuleerd:

- Door bij vergunningaanvragen en/of indienen van een melding in de overlegfase of dossieroverdracht de regels uit te leggen en betrokkenen te attenderen op veel voorkomende overtredingen;
- Middels brochures, gerichte mailingen, internet en lokale media worden inwoners en bedrijven/instellingen geïnformeerd over regels die van belang zijn;



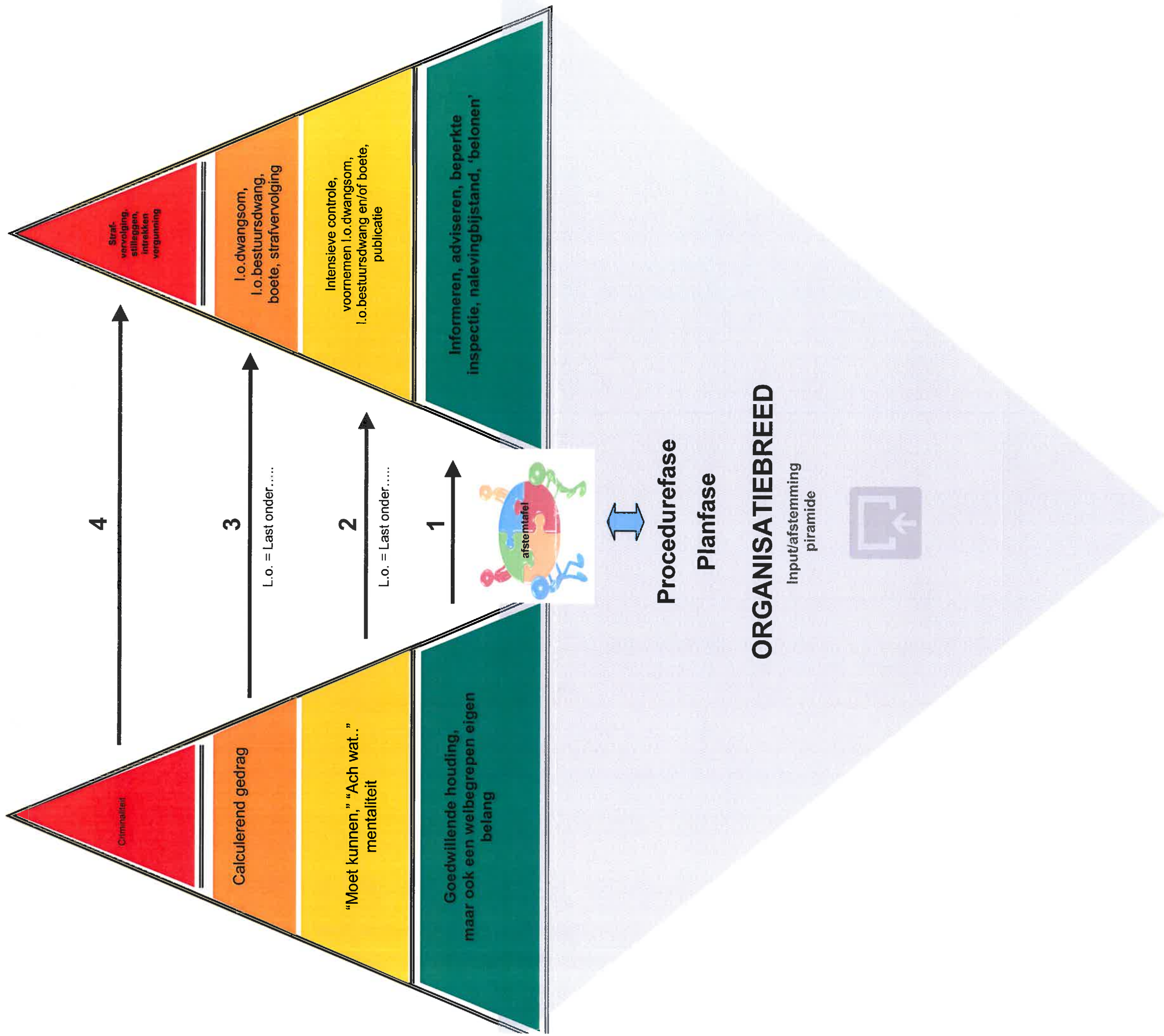
- Door tijdens reguliere controlebezoeken en/of bezoeken vanuit het 'Ondernemersteam' nut en noodzaak van regels uit te leggen zodat inwoners en bedrijven/instellingen begrijpen waar regels voor dienen en het belang er van inzien. Tevens wordt gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid;
- Door na een controlebezoek – in de gevallen die het toelaten – communicatie op 'afstand' plaats te laten vinden. Bijvoorbeeld door een exemplaar van het controleverslag per e-mail toe te sturen. Daarin is tevens het verzoek opgenomen per e-mail te reageren bij vragen/opmerkingen en/of nadat de tekortkomingen ongedaan zijn gemaakt. Dit voorkomt het onnodig belasten van de ondernemer.
- Met de invoering van een 'doelhetzelfhercontrole' worden inwoners en bedrijven/instellingen bewust op hun eigen verantwoordelijkheid gewezen om daarmee strijdigheden ongedaan te maken;
- Door invoering van zelfcontrolechecklisten kunnen inwoners en bedrijven/instellingen zelf controleren of op hoofdlijnen wordt voldaan aan geldende wet- en regelgeving.

Tijdens de geldigheid van dit plan wordt met bovenstaande ervaring opgedaan. Daarnaast wordt de mogelijkheid gezien of de toezichthouders tijdens hun taak proactief doelgroepen kunnen voorlichten c.q. informatie kunnen verstrekken. Op deze hoogte kunnen de doelgroepen op de hoogte worden gebracht van de regels in het heden en mogelijke veranderingen in de nabije toekomst. Het Piramidemodel en de toelichting zijn afgedrukt op de volgende pagina.



Naleving piramide

Toezicht/handhaving piramide



Toelichting piramidemodel:

De naleving- en toezicht/handhavingpiramide.

In het rapport 'De tijd is rijp' (commissie Mans) is de naleving- en de handhavingpiramide opgenomen, naar het model van Ayres & Braithwaite/Van Stokkum. Ze vormen in feite de gedachte achter de wenselijke vorm van de toezicht en handhavingstaak, waarin de gemeente Twenterand zich kan vinden. De gedachte past bij de werkwijze van de cluster toezicht & handhaving. Om de piramides concreet toe te kunnen passen zijn ze 'lokaal ingekleurd' en van een input voorzien. Bovendien is de handhavingpiramide omgedoopt tot de toezicht-/handhavingpiramide. Die naam past beter bij die piramide, omdat een groot deel van de daarin genoemde acties oorspronkelijk starten in het toezichttraject. De toezicht- en eventuele handhavingstaak worden uitdrukkelijk – daar waar het nog mogelijk is – gestart in de sfeer van het preventief toezicht. Is dat niet meer mogelijk of werpt het preventief toezicht te weinig vruchten af dan wordt het repressief toezicht ingezet. In enkele gevallen bieden beide trajecten onvoldoende resultaat en zal de toezichttaak doorlopen tot en met de handhavingtraject.

De gedachte achter de piramides is goed te vertalen naar het specifieke handhavingbeleid voor de komende jaren. Bovendien zijn de uitgangspunten van de piramides bruikbare elementen bij de overwegingen die gemaakt moeten worden bij het toepassen van de Handhavingsstrategie. Daarnaast past het piramidemodel bij de kernwaarden welke genoemd zijn in de missie/visie van de gemeente Twenterand. Niet alleen toezichthouders c.q. medewerkers toezicht/handhaving kunnen met het model eenvoudig een beeld krijgen hoe deze specifieke taken 'handen en voeten' krijgt.

Preventieve fase

Een belangrijk traject vooraf aan het repressief toezicht is, zoals hiervoor al opgemerkt, het traject waarin preventief toezicht wordt gehouden. In dit traject kan afstemmen en overleg immers al veel betekenen en erger voorkomen. Het motto daarbij luidt: 'Handhaven is goed, maar voorkomen is beter.' Het preventief traject krijgt een absolute brede meerwaarde wanneer er organisatiebreed afgestemd wordt. Daardoor kunnen plannen en mogelijkheden afgestemd en getoetst worden om uit het handhavingtraject te blijven.

Ook tijdens de procedure van vergunningverlening kan de inbreng van het toezicht-/handhavingsspecialisme een belangrijke meerwaarde hebben in de zin van handhaafbaarheid van voorschriften en afstemming met overige toezichtspecialisaties die bij nader inzien toch raakvlakken hebben met de objectplannen. Een organisatiebrede afstemming vanaf de planfase heeft daarin absoluut een meerwaarde zowel voor eenvoudige omgevingsvergunningen als voor enkelvoudige omgevingsvergunningen. Vandaar dat de Nalevingpiramide en de Toezicht/handhavingpiramide in principe hun basis horen te vinden in de 'input/afstemmingspiramide,' met een integraal afstemmoment aan de 'afstemtafel.'

De piramides in relatie tot het uitvoeringsprogramma en de strategie

Input/afstemming

De Nalevingpiramide en de Toezicht/handhavingpiramide vinden in principe hun basis in de 'input/afstemmingspiramide.' Deze omgekeerde piramide toont als het ware de ontvangst van alle plannen en intenties in relatie tot omgevingsobjecten. Daar krijgen plannen en intenties vorm die van betekenis zijn voor het totale eindproduct. Het team Omgeving, groep toezicht & handhaving mag feitelijk het eindproduct controleren en beoordelen of het totale proces een 10 kan scoren. In de praktijk is dat vaak te laat en moet er vanuit een achterstandsituatie maatregelen worden opgelegd c.q. worden afgedwongen om ook de details gerealiseerd te krijgen c.q. strijdigheden weten te voorkomen. Die achterstandsituatie kan in een aantal gevallen worden voorkomen, door de groep toezicht & handhaving te betrekken bij de plan- en procedurefase voor een omgevingsobject. De groep toezicht & handhaving heeft kennis van details die in de praktijk te weinig aandacht krijgen in de plan- en procedurefase. Daarom bevat de 'input/afstemmingspiramide' een overlap in de groene zones van de naleving- en toezicht/handhavingpiramide. Deze overlap dient er voor om een afstemming te krijgen met andere betrokken disciplines en erger te voorkomen, m.a.w. met z'n allen eerst rond de tafel! Het vormen van één VTH-team zal hier positief aan bijdragen.

Groep 1

Uit de praktijk weten wij dat een meerderheid van degenen die gecontroleerd worden een goedwillende houding hebben en ook begrijpen dat wanneer zij de wet- en regelgeving correct naleven het ook in hun en/of zakelijk belang is. Deze groep vraagt om een andere toezicht- c.q. handhavingbenadering dan de minder correct willenden en de norm afwijkend gedragenden. Immers er is niets verkeerd aan om de welwillende groep voor hun welwillendheid gepast te 'belonen.' Dat is gelijk een stimulans om de ingeslagen weg te blijven volgen. Bovendien is het ook voor toezichthouders een stuk plezieriger werken. Je hoeft immers niet telkens met een slecht bericht te komen. De goedwillenden passen binnen groep 1 van de naleving piramide. Na een controle zijn de reacties als genoemd in de onderste laag van de toezicht-/handhavingpiramide absoluut passend. Ze passen ook prima binnen de lichte segmenten van de strategie. In het programma kan hier al deels rekening mee worden gehouden, door acties op het gebied van preventief handhaven in te zetten, zoals voorlichting, toezenden van controlelijsten vooraf aan de controle, 'zelfcontroles' op minder risicovolle aspecten etc..

Groep 2

Bestaat echter de overtuiging tijdens het controlebezoek dat de gecontroleerde een mentaliteit heeft van 'ach, dat moet toch kunnen,' (groep 2 van de nalevingpiramide) dan is een andere reactie toepasselijker. Deze groep wil namelijk het liefst hun eigen gang gaan en alleen als er op wordt gelet ook de wet- en regelgeving naleven. Het zijn locaties waar een intensieve controle op zijn plaats is en mogelijk ook met een hogere frequentie. Deze groep is namelijk nog niet 'verloren' en kan met een iets strakkere aanpak bijgestuurd worden. Een overtuigende inzet is hier dus van belang. Ook ligt hier het opleggen van bestuurlijke sanctiemiddelen sneller voor de hand. In relatie tot de bevonden strijdigheden en met name het karakter daarvan is bepalend welke reactie er moet volgen. De overtredingen passen binnen de lichte segmenten maar ook binnen de midden segmenten. De lijnen naar de middensegmenten is korter te noemen, omdat vaak sprake zal zijn van de 'Moet kunnen' mentaliteit. Deze groep overtreders is mogelijk te beïnvloeden en op termijn onder te brengen binnen de groep 'goedwillende.' In het programma kan met extra controletijd rekening worden gehouden (voor zover de locaties bekend zijn).

Groep 3

Groep 3 van de nalevingpiramide betreft de groep die calculerend gedrag heeft. Dezen berekenen wat hun kansen zijn en welke risico's ze daarbij begaan. Vooraf beslissen ze welk risico aanvaardbaar is voor hen. Naleving van regels vinden ze daarbij prima, maar feitelijk niet van belang, want het moet passen en het bedrijfsresultaat mag daardoor niet nadelig worden beïnvloed. Deze groep maakt **niet** vanuit algemeen maatschappelijk verantwoord en aanvaardbare overwegingen hun keuze of een regel al of niet nageleefd zal worden. Hier spelen duidelijk andere overwegingen dan die van de wetgever. Bestuurlijke en/of strafrechtelijk vervolgcacties zijn dan ook passend volgens de toezicht- handhavingpiramide. Zolang er niet gecontroleerd wordt doen ze niets, 'want dat kost immers geld en moeite.' Hier is intensief toezicht de actie welke in het programma tot uiting dient te komen, alsmede het hanteren van de strategie en dan met name de midden of zware segmenten.

Groep 4

De laatste en kleinste groep welke genoemd is in de nalevingpiramide is de criminaliteitgroep. Binnen deze groep horen thuis degenen die zich in de criminele wereld bewegen. Het ontduiken van wet- en regelgeving is voor deze groep een dagelijkse bezigheid. Ogenscheinlijk kleine vergrijpen kunnen daarbij uitgroeien tot complexe misdaden. Ketenhandhaving is hier dan op zijn plaats. Toepassing van bestuursdwang is hier in eerste instantie niet altijd het passende antwoord. Hier is strafvervolgning absoluut noodzakelijk, maar kan ook in samenhang met het bestuursrechtelijk spoor. Deze groep is te benaderen vanuit specifieke projecten. In deze gevallen het zware segment van de strategie toegepast.

Kernwaarden

Door het piramidestelsel op te nemen in het beleidsplan, een koppeling te leggen met de Handhavingstrategie en het afdelingsplan kan worden voldaan aan alle kernwaarden van de gemeente Twenterand, zijnde Betrouwbaar, Ondernemend, Klantgericht en Samenwerkend. Het handhavingsbeleid kent een klantgerichte benadering. Immers in aanvang wordt uitgegaan van de goedwillendheid van de burger c.q. het bedrijf. Om de geloofwaardigheid en eenduidigheid van de overheid echter in stand te kunnen houden, verlangen de groepen 2,3 en 4 een strakkere aanpak als het gaat om het sanctioneren. Dat is echter ook klantgericht werken. Daarmee wordt immers erger voorkomen en wordt bescherming geboden aan burgers en bedrijven in de nabije leefomgeving van de strijdigheden. Dezen zijn gebaat bij een correcte naleving, vanwege mogelijke risico's die kunnen ontstaan vanwege het niet naleven. De kernwaarde 'Betrouwbaar' wordt eer aan gedaan, omdat iedereen dezelfde behandeling krijgt. Bij afwijking wordt dit schriftelijk vastgelegd. Bovendien is het beleid openbaar. Daarnaast bevat het beleid vanuit de Wabogedachte als vanzelf een samenwerkend karakter, zowel in- als extern. De kernwaarde 'ondernemend' komt tot uiting in de vernieuwde aanpak die het vorenstaande in zich heeft in relatie tot de strategie.



7. Hardheidsclausule

In dit beleidsplan en in het uitvoeringsprogramma zijn uitgangspunten geformuleerd die tot doel hebben te komen tot een efficiënte en effectieve handhaving. De bevoegdheid tot het handhavend optreden is een discretionaire bevoegdheid van het college of de burgemeester.

Het vastleggen van beleidsregels in deze nota heeft tot gevolg dat ons college of de burgemeester in principe handelen overeenkomstig de uitgangspunten die in dit plan zijn geformuleerd en dat ook derden daarop kunnen vertrouwen.

Toch kunnen er bijzondere opstandigheden zijn die in een concreet geval een andere aanpak rechtvaardigt. Incidentele afwijking in 'normale' gevallen leidt al snel tot een beroep op het gelijkheidsbeginsel. In 'bijzondere' gevallen kan een afwijking van een beleidsregel noodzakelijk zijn indien het handelen overeenkomstig de beleidsregels in een bijzonder geval zou leiden tot nadelige of voordelige gevolgen voor een of meer belanghebbenden, die onevenredig zouden zijn in verhouding tot de te dienen doelen van het beleid. De mogelijkheid om af te wijken is geregeld in artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht, zoals hieronder verwoord.

“Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.”

Bijzondere omstandigheden

Er kunnen talloze aanleidingen zijn om hierop een beroep te doen. Het is aan de overtreder of andere belanghebbenden om bijzondere belangen aan de orde te stellen en te motiveren. Het bevoegd gezag zal zelf niet actief naar dergelijke belangen zoeken.

Een belangenafweging

De bijzondere belangenafweging moet leiden dat de doelen die met de handhaving zijn gediend in geen verhouding staan tot de belangen die de overtreder heeft bij het voortduren van de illegale situatie. Is er sprake van gevaarzetting, schade, hinder, overlast en dergelijke zal de belangenafweging al snel naar handhaving leiden.

Toepassen hardheidsclausule is anders dan gedogen

In de gemeente Twenterand wordt de gedoogstrategie gehanteerd waarbij alleen van de plicht tot handhaving kan worden afgeweken als er concreet zicht op legalisatie is, of als er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de gemeente redelijkerwijs af zou moeten zien van handhaving. Gedogen is begrensd in tijd en omvang, en op de afwijking wordt controle uitgevoerd.

Toepassing van de hardheidsclausule stelt, onder voorwaarden, het gehele beleid ter zijde.

