

Regionaal uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Milieu-taken Omgevingsdienst IJsselland



Regionaal uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Milieu-taken Omgevingsdienst IJsselland



Colofon

Uitgave

Werkgroep regionaal uniform VTH-beleid IJssellandse gemeenten en provincie Overijssel

Datum

December 2023

Ontwerp

NU reclame

Inhoud

BESTUURLIJKE SAMENVATTING	6
1. INLEIDING	7
1.1 AANLEIDING	8
1.2 FUNCTIE VAN HET PLAN	9
1.3 EVALUATIE UNIFORM VTH-BELEID IJSSELLAND 2019-2021 (TAKEN OD)	9
1.4 VTH-BELEID IS ONDERDEEL VAN DE REGIONALE BELEIDSCYCLUS	10
1.5 LEESWIJZER	11
2. MISSIE EN VISIE	12
2.1 MISSIE	13
2.2 VISIE	13
3. ONTWIKKELINGEN EN THEMA'S	14
3.1 ONTWIKKELINGEN	15
3.2 THEMA'S	16
4. PROBLEEM- EN RISICOANALYSE	18
4.1 GEBIEDSBESCHRIJVING	19
4.2 PROBLEEMANALYSE	19
4.3 ONTWIKKELING DYNAMISCHE RISICOANALYSE	20
4.4 PROGRAMMEREN NIEUWE STIJL: NAAR MEER WAARDE	21
5. AMBITIES EN DOELEN	22
6. UITVOERINGSBELEID	25
6.1 UITGANGSPUNTEN VOOR DE UITVOERING	26
6.2 UITGANGSPUNTEN ORGANISATIE	27
6.3 UITGANGSPUNTEN INFORMATIEVOORZIENING	28
7. TOE TE PASSEN VTH-STRATEGIEËN	30
7.1 PREVENTIESTRATEGIE	31
7.2 VERGUNNINGENSTRATEGIE	32
7.3 TOEZICHTSTRATEGIE	32
7.4 SANCTIESTRATEGIE	32
7.5 GEDOOGSTRATEGIE	33
8. BIJLAGEN	34
8.1 BIJLAGE 1: GEBIEDSBESCHRIJVING	35
8.2 BIJLAGE 2: SAMENWERKINGSPARTNERS	37
8.3 BIJLAGE 3: DOELEN EN INDICATOREN	39
8.4 BIJLAGE 4: VERGUNNINGENSTRATEGIE	41
8.5 BIJLAGE 5: TOEZICHTSTRATEGIE (VORMEN EN WERKWIJZE VAN TOEZICHT)	46
8.6 BIJLAGE 6: GEDOOGSTRATEGIE	49

Bestuurlijke samenvatting

In het gezamenlijke Vergunningen, Toezicht en Handhaving uitvoeringsbeleid (hierna: VTH-beleid) geven de colleges van de deelnemers hun ambities en prioriteiten mee aan Omgevingsdienst IJsselland die in goede samenwerking met de deelnemers voor de uitvoering zorgt.

Het betreft de gezamenlijke ambities om de leefomgeving in IJsselland veilig, schoon, gezond en duurzaam te houden vanuit de VTH-rol. Naast VTH zullen ook beleidsinstrumenten als ruimtelijke ordening, subsidiering, educatie, voorlichting, etc. bijdragen aan de leefomgeving. Dit VTH-beleid krijgt uitwerking door sturing via het VTH-jaarverslag en het VTH-uitvoeringsprogramma. Daartoe is de beleidscyclus uiteengezet en verbonden met de bestuurscycli van Omgevingsdienst IJsselland en de bevoegde gezagen.

Voor de langere termijn spelen de volgende thema's: circulaire economie, klimaatverandering, energie&duurzaamheid, bodem&water-bescherming, ondermijning en zeer zorgwekkende stoffen zoals PFAS. Hierbij gaat het bij elk thema om het verkennen en bepalen wat -binnen de gegeven kaders- de bijdrage kan zijn vanuit de VTH-rol.

Belangrijke externe ontwikkelingen zijn de doorontwikkeling van het VTH-stelsel vanuit het landelijke programma IBP-VTH. Dit heeft impact op bestuurlijk en organisatieniveau. Daarnaast zien we de inwerkingtreding van de Omgevingswet, met daarbij meer lokale afwegingsruimte en ruimte voor participatie en we zien meer assertiviteit bij omwonenden van bedrijven.

De leefomgeving en de milieubelastende bedrijvigheid in IJsselland worden geschetst en de problemen die in spelen IJsselland worden samengevat, gezien de eerder geduide ontwikkelingen en thema's.

Het VTH-beleid is gericht op een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

Hiertoe zijn hoofdoelen en beleidsdoelen geformuleerd. Er zijn enkele outcomedoelen opgenomen, zoals energiebesparing en klachtenbeheersing. Er zijn diverse resultaatdoelen geformuleerd. Deze betreffen naleefgedrag, actualiteit vergunningen, handhaving, opvolging ongewone voorvallen, signalering van ondermijning etc.

Er zijn tot slot procesdoelen opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van opleidings- en kennisniveau, monitoringsystemen, etc.

De ambitie is de outcomesturing komende jaren verder te ontwikkelen, in samenwerking tussen Omgevingsdienst IJsselland en deelnemers, kijkend naar andere omgevingsdiensten en de uitkomsten van IBP-VTH. Op kortere termijn kunnen we de resultaatsturing en daarvoor onontbeerlijke rapportages verder ontwikkelen. De huidige outputsturing (op aantallen producten) blijft hiernaast bestaan.

Voor het uitvoeringsbeleid zijn ten eerste uitgangspunten opgenomen voor de uitvoering, de organisatie en de informatievoorziening, zoals klantgerichtheid, integraal werken en functiescheiding. Verder zijn de (veelal landelijke) strategieën opgenomen voor preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving. De Omgevingsdienst IJsselland voert haar VTH-taken uit conform deze strategieën.

1. Inleiding



INLEIDING

Voor u ligt het geactualiseerde uniforme beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving milieutaken van alle gemeenten en de provincie in de regio IJsselland. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) zijn voor de overheid in relatie tot inwoners en bedrijven belangrijke instrumenten. Deze instrumenten willen wij inzetten voor (het behoud van) een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Met dit beleidsplan geven wij aan hoe wij dat willen realiseren en zijn wij transparant over de kaders waarbinnen de uitvoering van de VTH-taken plaats vindt.

Dit beleidsplan ziet op de uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie, zoals bedoeld in artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit. Dit uitvoerings- en handhavingsbeleid is het beleid voor de taken (milieu) die door Omgevingsdienst IJsselland (hierna: OD) vanaf 1 januari 2018 worden uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden de aanleiding en functie van dit plan toegelicht. De leeswijzer biedt inzicht in de onderwerpen die in dit beleidsplan aan de orde komen.

1.1 Aanleiding

In 2018 is het eerste regionaal uniforme beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) opgesteld. Onder de Omgevingswet blijven de bevoegde gezagen die deelnemen in een OD verantwoordelijk voor het vaststellen van een gezamenlijke en uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie, kortweg het VTH-beleid. De bevoegde gezagen, de gemeenten in IJsselland en de provincie Overijssel, worden in dit VTH-beleidsplan aangeduid met deelnemers. Dit regionale en uniforme VTH-beleid is gericht op de basistaken (milieu) die de OD uitvoert voor deelnemers.

Onder het basistakenpakket omgevingsdienst (hierna: BTP) wordt de vergunningverlening (uitvoering), het toezicht en de handhaving van omgevingvergunningen, meldingen en beschikkingen milieu verstaan. In IJsselland is het basistakenpakket bij convenant uitgebreid tot het basistakenpakket plus IJssellandse variant. Dit uitvoeringsbeleid gaat niet over de adviesfunctie door de OD ten aanzien van milieuonderwerpen. Binnen de samenwerking van de OD laten de gemeenten en de provincie Overijssel ten minste dit takenpakket uitvoeren.

In het Omgevingsbesluit (afdeling 13.2) zijn procescriteria opgenomen voor het VTH-beleid. Zo moet het beleid uniform zijn en moeten er doelen worden gesteld die de OD moet behalen. Ook wordt in het beleid omschreven welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht.

Daarnaast geeft het Omgevingsbesluit aan dat waar nodig dient te worden afgestemd met beleid dat is opgesteld door andere bestuursorganen, zoals die van latende organisaties, de waterschappen en andere omgevingsdiensten in aangrenzende regio's (in geval van bijvoorbeeld ketentoezicht). In hoofdstuk 2.4 wordt de samenwerking met diverse partners verder omschreven.

Het vaststellen van één regionaal en uniform VTH-beleid draagt bij aan een efficiënte en effectieve uitvoering door de OD. Door een uniforme missie, doelen, strategieën en een risicoanalyse kunnen beschikbare middelen efficiënt en effectief worden ingezet. Daarnaast overstijgt het VTH-beleid gemeentegrenzen en draagt dit bij aan bijvoorbeeld ketentoezicht. Ook worden hiermee vergelijkbare situaties in de regio gelijk behandeld en ontstaat er een level playing field.

Het VTH-beleid en de uitvoering daarvan draagt, mede door het bovenstaande, bij aan een verbetering van het milieu en de leefomgeving in IJsselland. Dit sluit aan bij de missie van dit VTH-beleid: 'Een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving voor alle inwoners en het versterken van bedrijven in regio IJsselland'. In hoofdstuk 2.1 is aangegeven hoe deze missie wordt gerealiseerd.

1.2 Functie van het plan

Dit beleidsplan ziet op de taken zoals deze zijn ingebracht door de deelnemers in de OD. Het beleid legt onze beleidsambities en het minimaal uit te voeren niveau vast, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en de Kwaliteitscriteria. Het beleidsplan is daarom uniform, maar de deelnemers behouden hun eigen autonomie over de VTH-taken. Elke deelnemer kan aanvullend hierop bestuurlijke prioriteiten door de OD laten uitvoeren. Deze bestuurlijke prioriteiten kunnen worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de daaruit voortkomende jaaropdracht aan de OD. Ook kunnen deelnemers ervoor kiezen om dit beleidsplan ook van toepassing te verklaren op de zogenoemde thuishaken.

1.3 Evaluatie uniform VTH-Beleid IJsselland 2018 (taken OD)

Sinds 1 januari 2018 voert de OD het basistakenpakket + IJssellandse variant uit voor de provincie en 11 gemeenten in de regio IJsselland. Voor het uitvoeren van deze taken is in 2018 het eerste regionale uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid (hierna VTH-beleid 2018) vastgesteld. Het evalueren van het VTH-beleid 2018 helpt om het huidige regionale uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid te verbeteren.

Hieronder zijn in een opsomming evaluatiepunten uit het VTH-beleid 2018 weergegeven:

1. De doelstellingen in het VTH-beleid 2018 kwamen niet of nauwelijks terug in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en VTH-jaarverslagen. Dit kwam mede doordat de OD niet alle doelstellingen kon monitoren. Hierdoor is onduidelijk aan welke doelstellingen is gewerkt en welke doelstellingen zijn gehaald.
2. De oorspronkelijke bedoelde werkingsperiode van het VTH-beleid was 3 jaar. Doordat de Omgevingswet meerdere malen is uitgesteld is de werkingsperiode van het VTH-beleid 5-6 jaar geworden. In deze periode is het VTH-beleid 2018 niet tot minimaal geëvalueerd in de jaarlijkse VTH-jaarverslagen. Daarbij is het VTH-beleid 2018 in deze periode niet geactualiseerd en er is daarmee geen bijsturing geweest, door bijvoorbeeld rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen.
3. Door het evalueren van beleid stel je vast of beleid doeltreffend (effectief) is geweest. Mede door bovenstaande evaluatiepunten is het lastig om hierover uitspraken te doen: Wat is het effect van het VTH-beleid 2018 en de uitvoering daarvan op de geformuleerde missie: 'Een veilige, gezonde leefomgeving voor alle inwoners en het versterken van bedrijven in regio IJsselland'?

De bovenstaande evaluatiepunten zijn niet alleen op te lossen door een actualisatie van het VTH-beleid. Voor een goed werkende beleidscyclus is er ook een verbetering nodig in de aansluiting van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en het VTH-jaarverslag op het VTH-beleid. Daarom hebben we dit uitgewerkt in de volgende paragraaf (1.4).

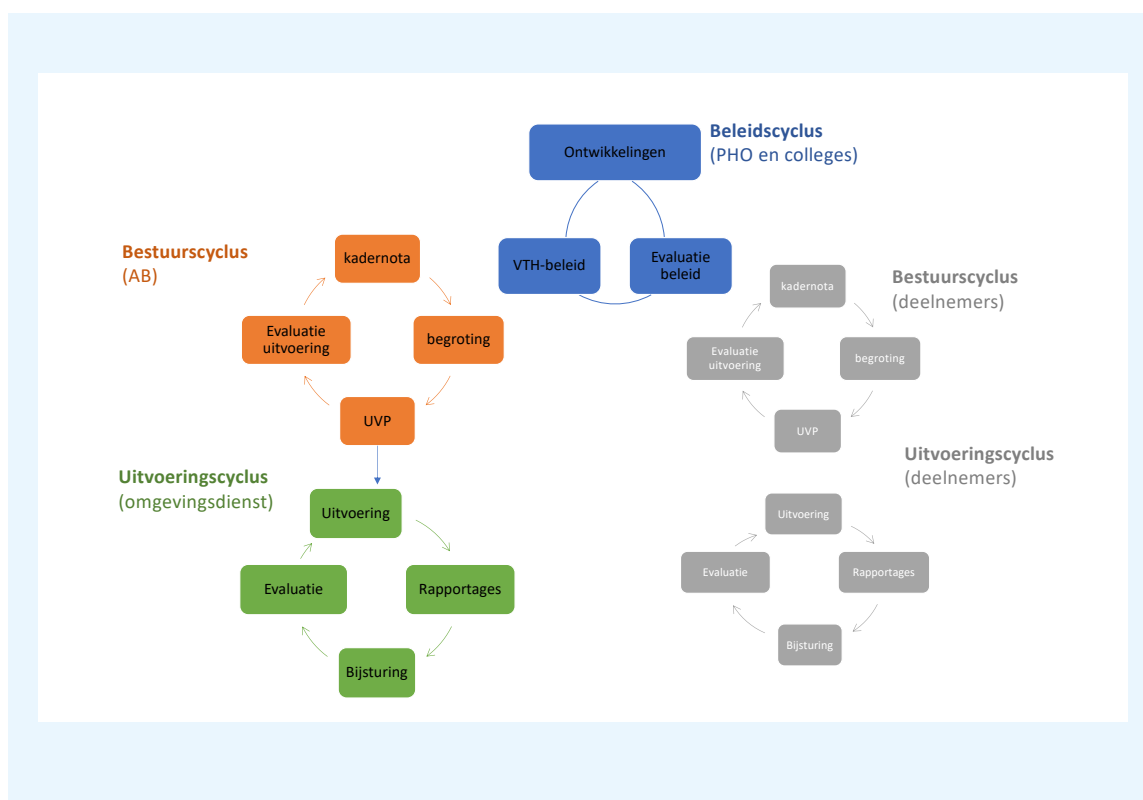
Hieronder is aangegeven hoe deze evaluatiepunten worden opgepakt in het huidige VTH-beleid. De doelstellingen in dit VTH-beleid (hoofdstuk 5) zijn vooraf afgestemd met de OD en de OD heeft een uitvoerbaarheidstoets over deze doelstellingen uitgevoerd. Ook is afgestemd met de OD dat in het vervolg in het uitvoeringsprogramma wordt aangegeven aan welke doelstellingen dat jaar wordt gewerkt en welke indicatoren nog verder worden ontwikkeld. Dit VTH-beleid wordt na een periode van 4 jaar geëvalueerd.

Tussentijds wordt in de VTH-jaarverslagen het VTH-beleid geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. Evaluatie van beleid vindt dus expliciet plaats in het VTH-jaarverslag en in samenwerking met OD. Dit is uitgewerkt in de volgende paragraaf.

1.4 VTH-beleid is onderdeel van de regionale beleidscyclus

Dit regionaal VTH-beleid is het gezamenlijke beleid van de colleges van de deelnemers in de OD. Dit beleid moet worden uitgevoerd in een samenwerking tussen enerzijds gemeenten en provincie in hun rollen van bevoegd gezag en opdrachtgever, en anderzijds de OD als opdrachtnemer en uitvoerder van de basistaken.

Bij de deelnemende gemeenten en de provincie wordt dit beleid vertaald naar hun bestuurscyclus en uitvoeringscyclus. In onderstaande figuur zijn deze in grijs getekend. Dit leidt onder meer tot opdrachtgeving aan de OD die het realiseren van het VTH-beleid mogelijk maakt. Het algemeen bestuur van de OD krijgt als opdracht dit beleid zo goed mogelijk te realiseren. Zij schakelen daarvoor het dagelijks bestuur en de OD in. Het algemeen bestuur stelt de kadernota en de begroting vast. Binnen deze kaders vertaalt de OD het VTH-beleid naar en jaarlijks uitvoeringsprogramma: de algemene doelstellingen uit dit beleid worden jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. In het uitvoeringsprogramma wordt opgenomen welke concrete prioriteiten en doelen voor het betreffende jaar worden gesteld en wordt de beschikbare capaciteit voor dat jaar verdeeld. De prioriteiten worden gebaseerd op de risicoanalyse.



Het algemeen bestuur beoordeelt onder meer of dit plan binnen de begroting past en voldoende uitwerking geeft aan het VTH-beleid en stelt het Uitvoeringsprogramma vast. De OD voert in samenwerking met de opdrachtgevers het uitvoeringsprogramma uit en rapporteert in haar bestuursrapportages en VTH-jaarverslag over het realiseren van het uitvoeringsprogramma en de bijdrage aan het VTH-beleid.

Op basis van dit VTH-jaarverslag wordt in de beleidscyclus het VTH-beleid geëvalueerd en indien nodig verbeterd. In de bestuurscyclus worden de kadernota, de begroting en de uitvoering (op hoofdlijn) geëvalueerd en verbeterd. In de uitvoeringscyclus wordt de uitvoering meer in detail geëvalueerd en verbeterd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de missie en visie beschreven. In hoofdstuk 3 staan de relevante ontwikkelingen en thema's. Daarna wordt er in hoofdstuk 4 ingegaan op de probleem- en risicoanalyse inclusief een gebiedsbeschrijving. Hoofdstuk 5 beschrijft de ambities en doelen. Vervolgens gaat hoofdstuk 6 in op de uitvoering van het beleid. Hoofdstuk 7 beschrijft de uitgangspunten bij de uitvoering van het beleid. Tot slot zijn in hoofdstuk 8 de relevante bijlagen opgenomen.

2. Missie en visie



Missie en visie

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. Voor de VTH-werkzaamheden zijn verder procesdoelen vastgesteld, deze worden behandeld onder de uitgangspunten. 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 voor alle inwoners en het versterken van bedrijven in regio IJsselland.

Deze missie willen we realiseren met onderstaande visie en met behulp van de gestelde doelen in hoofdstuk 5.

2.2 Visie

Wij willen onze missie realiseren met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT voorzieningen. Het is onze ambitie om dienstverlenend en deskundig te zijn richting inwoners en bedrijven. We zijn vanuit een risico gestuurde aanpak duidelijk over wat wel en niet kan, treden op waar dat nodig is en werken proactief aan een duurzame ontwikkeling.

In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op de uitgangspunten voor de uitvoering.

3. Ontwikkelen en thema's



Ontwikkelen en thema's

In dit hoofdstuk worden de relevante landelijke wets- en beleidsontwikkelingen weergegeven die een impact (kunnen) hebben op het regionale VTH-stelsel. Daarnaast zijn in dit hoofdstuk thema's beschreven die bijzondere aandacht krijgen bij de uitvoering van VTH taken.

3.1 Ontwikkelingen

Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt 26 wetten en regelt alles voor de ruimte waarin we wonen en werken. De Omgevingswet beoogt vereenvoudiging. Hiervoor is er vereenvoudiging van regelgeving en wordt er gewerkt met één digitaal loket, Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

De vereenvoudiging die de Omgevingswet beoogt heeft ook doorwerking in VTH.

Enkele aspecten uit de Omgevingswet die van invloed zijn op dit VTH-beleid:

- Onder de Omgevingswet worden normeringen niet alleen meer landelijk bepaald, maar is er in de gemeentelijke omgevingsplannen ook ruimte om normeringen op te nemen.
- Onder de Omgevingswet wordt uitgegaan van Milieubelastende activiteiten (MBA's) in plaats van inrichtingen.
- Onder de Omgevingswet zijn de beslistermijnen in de meeste gevallen sterk verkort.
- Onder de Omgevingswet vinden er verschuivingen plaats in het bevoegd gezag voor MBA's.

Nationaal Milieubeleidskader

Op landelijk niveau is er een nationaal milieubeleidskader vastgesteld wat verder wordt uitgewerkt in het Nationaal Milieuprogramma (NMP). Het NMP kan gevolgen hebben voor de milieu gerelateerde VTH taken die worden uitgevoerd door de OD.

Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP).

Op 4 maart 2021 presenteerde de commissie Van Aartsen haar rapport "Om de leefomgeving," waarin het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) werd geanalyseerd. De commissie Van Aartsen deed aanbevelingen om het VTH-stelsel te verbeteren.

Om deze aanbevelingen uit te voeren is in 2023 een interbestuurlijk programma genaamd 'versterking VTH-stelsel' gelanceerd, met zes pijlers:

1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering
2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging
3. Informatievoorziening VTH
4. Kennisinstructuur en arbeidsmarkt
5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving
6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht

In 2024 wordt er verder gewerkt aan de uitwerking van de zes pijlers, waarna eind 2024 een einde komt aan de looptijd van het programma. De uitwerking van dit programma kan in de toekomst ook gevolgen hebben voor het regionale VTH-stelsel in IJsselland.

LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet)

Met de komst van de Omgevingswet is ook de Landelijke Handhavingsstrategie LHO vernieuwd. Het is nu de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). In de kern is de strategie inhoudelijk hetzelfde en sluit aan bij de Omgevingswet. De terminologie is geactualiseerd en de bestuurlijke boete toegevoegd. Verder is de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht (nog) beter beschreven en geborgd. In hoofdstuk 7.5 'Sanctiestrategie' wordt verder ingegaan op de LHSO.

Participatie

De omgeving vroeg bij een project betrekken vergroot het draagvlak en voorkomt vaak bezwaren in een later stadium. Daarom is het voor een initiatiefnemer vaak verstandig om aan participatie te doen. Participatie betekent: meningen inwinnen over het voorgenomen initiatief. In de Omgevingsregeling (artikel 7.4) staat een plicht voor de aanvrager van een omgevingsvergunning om bij de aanvraag aan te geven:

- of de aanvrager aan participatie heeft gedaan
- zo ja: hoe de aanvrager aan participatie heeft gedaan en wat de resultaten zijn

Dit aanvraagvereiste omvat geen verplichting voor de aanvrager om aan participatie te doen. Participatie door de initiatiefnemer bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning is vrijwillig. Het antwoord op de eerste vraag hierboven mag dus ook 'nee' zijn. Het bevoegd gezag mag niet weigeren om een aanvraag in behandeling te nemen (buiten behandeling laten) of weigeren de vergunning te verlenen, omdat er geen participatie is geweest.

Omwonenden worden assertiever

In bestaande situaties zien we dat inwoners die last ervaren van bedrijven in hun omgeving, vaker en uitdrukkelijker voor hun belangen opkomen. Zij verwachten meer van de overheid als beschermer van hun leefomgeving, waarbij de overheid beperkingen kent, zoals normering, bevoegdheidsverdeling over overheidsinstanties, te volgen procedures, etc. Omwonenden treden hierbij steeds vaker gezamenlijk op, daarbij gefaciliteerd door sociale media, en zijn minder afwachtend. Deze maatschappelijke trend vraagt van de deelnemers en OD ondermeer een duidelijke taakverdeling, pro-actief optreden en met regelmaat de verbinding zoeken met belanghebbenden.

3.2 Thema's

Energie & duurzaamheid

Energie en Duurzaamheid zijn belangrijke actuele thema's in de samenleving. OD voert binnen deze thema's taken uit. Hierbij ligt de focus op energiebesparing. Dit leidt tot minder CO₂-uitstoot en een lagere kostenpost voor de gebruiker. Er worden energiecontroles uitgevoerd bij energierelevante bedrijven, vergunningen worden geactualiseerd. Daarnaast adviseert de OD IJsselland in het kader van de veranderende wetgeving c.q. duurzame energie.

Klimaat

Bij het thema klimaat gaat het met name om CO₂-reductie. In het kader van het klimaatakkoord spraken overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties af om CO₂-emissies te verminderen. Een van de maatregelen om dat te bereiken is het Besluit CO₂-reductie werkgebonden personenmobiliteit. Volgens dit besluit moeten grote werkgevers (met 100 werknemers of meer) jaarlijks rapporteren over de kilometers die hun medewerkers afleggen voor woon-werk- en zakelijk verkeer. Hiermee beoogt het kabinet om werkgevers kritischer te laten kijken naar de duurzaamheid van hun mobiliteit en te kiezen voor schone alternatieven.

Tot 2025 is sprake van een collectief emissieplafond, dus alle werkgevers samen mogen opgeteld niet meer dan een bepaalde hoeveelheid CO₂ uitstoten. Als in 2025 blijkt dat de werkgevers daar gezamenlijk niet onder zijn gebleven, of als er geen sprake is van een dalende lijn in CO₂-emissie, dan treedt er een wettelijke norm voor zakelijke mobiliteit in werking. Dat betekent dat bedrijven een individuele norm krijgen opgelegd.

De gemeenten zijn hiervoor het bevoegd gezag; de OD doet het toezicht en handhaving op deze regelgeving. Dit besluit is op 1 januari 2024 in werking getreden.

Circulaire economie

Afvalscheiding en recycling is een belangrijk thema. Doelstellingen uit het landelijk afvalbeheerplan zijn het beperken van het ontstaan van afvalstoffen, beperken van milieudruk van productieketens en het optimaliseren van de inzet van afvalstoffen in een circulaire economie. Daarbij wil Overijssel groeien naar een circulaire economie, waar een circulaire kunststofketen onderdeel van uitmaakt. Een economie gericht op hergebruik van grondstoffen en producten, het voorkomen van afval en het gebruik van hernieuwbare energie.

Minder afval, meer kringloop, recycling en hergebruik zijn nodig om IJsselland schoon en groen te houden. Onder dit thema vallen ontwikkelingen als:

- Het voorkómen van afval of, als dat niet kan, stimuleren van hergebruik;
- Het verbeteren van de energie-efficiency van bedrijven en vergroten van de inzet op onze duurzaamheidsopgave;
- Het bevorderen van kringlooplandbouw.

Bodem en water

Volgende en schoon water en een gezonde bodem. Het is van groot belang voor iedereen in ons land. Daarom wil het kabinet water en bodem sturend laten zijn bij beslissingen over de inrichting van ons land.

Het kabinet wil bij de inrichting van Nederland meer rekening houden met water en bodem. Daarom zijn er diverse structurerende keuzes gemaakt. Veel van deze keuzes zijn randvoorwaarden waarmee provincies samen met alle betrokken partijen een gebiedsgerichte aanpak kunnen opstellen. Dit is maatwerk, want er zijn grote verschillen tussen de gebieden. Het gaat hierbij om zaken zoals meer zoetwatervoorraden, bouwlocaties, het minder bedekken van bodem, een hoger grondwaterpeil en het zuiniger omgaan met water.

Water en bodem sturend maken bij de inrichting van het land is een omslag in ons denken en doen en daarom een stevige opgave. Maar de keuzes die we maken, hebben voordelen op de korte en de lange termijn. Bijvoorbeeld dat we beter kunnen omgaan met overstromingen zoals in Limburg of met de droogte. Ook draagt dit bij aan een gezondere leefomgeving. De keuzes vragen goede samenwerking tussen veel partijen. Het Rijk werkt daarom nauw samen met de waterschappen, provincies en gemeenten.

Zeer Zorgwekkende Stoffen

De uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) moet worden teruggedrongen vanwege de schadelijke effecten op ons milieu en de leefomgeving. ZZS zijn stoffen die bijvoorbeeld kanker-verwekkend zijn of de voortplanting kunnen beïnvloeden. Het is een belangrijk thema dat inmiddels steeds meer maatschappelijke, bestuurlijke en media-aandacht krijgt. In Overijssel draait in dit kader ook een project 'Plan van aanpak Harmonisatie ZZS Overijssel'. De inzet is gericht op (1) het versterken van urgentie en bewustwording, (2) het vergroten en verdiepen van kennis en (3) het samenwerken en organiseren met andere betrokken overheidsorganisaties.

Ondermijning

De vermenging van de onderwereld en de bovenwereld heeft niet alleen negatieve economische en maatschappelijke gevolgen, maar ook een negatieve impact op de veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Zo is er milieucriminaliteit in de vorm van mestfraude, illegale handel in en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, afvalcriminaliteit en gesjoemel met bodem- en grondstromen. Dit vormt een bedreiging voor onze bodem- en waterkwaliteit. Ook lijdt het streven naar een circulaire en duurzame economie onder de fraude op het gebied van bijvoorbeeld olie, afval en koelmiddelen. Om ondermijning tegen te gaan worden er door de provincie en gemeenten diverse acties ondernomen. De OD signaleert actief ondermijnende activiteiten bij het openbaar ministerie. Ook zet de OD regionaal en eenduidig in op de aanpak van ondermijning (Bibob, integrale acties en handhaving).

4. Probleem- en risicoanalyse



Probleem- en risicoanalyse

In dit hoofdstuk worden de probleem- en risicoanalyse beschreven. Het hoofdstuk begint met een gebiedsbeschrijving dat een beeld geeft van de leefomgeving en de bedrijvigheid in ons werkgebied IJsselland. Vervolgens geeft de probleemanalyse de belangrijkste milieuproblemen die de veilige, gezonde en duurzame leefomgeving in IJsselland bedreigen. Tot slot wordt aangegeven hoe de dynamische risico-analyse ontwikkeld wordt. Dit is onderdeel van het programmeren nieuwe stijl waarmee we stapsgewijs toewerken naar deels regionaal programmeren om effectiever te werken.

4.1 Gebiedsbeschrijving¹

De provincie Overijssel bestaat uit de twee regio's Twente en IJsselland die beide hun eigen omgevingsdienst hebben. De regio IJsselland omvat elf gemeenten, heeft een totale oppervlakte van 1695 km² en er wonen circa 546.000 inwoners.

De regio IJsselland kenmerkt zich door een gevarieerd landschap met belangrijke rivieren, bossen, de Sallandse Heuvelrug en open rivierkleigebieden. Historisch gezien heeft de regio zowel landelijke als stedelijke elementen, met sporen van ondergrondse en bovengrondse vervuilingen. Tegenwoordig vormen Deventer en Zwolle de belangrijkste stedelijke kernen, met bedrijvigheid in dienstverlening, logistiek, rubber- en kunststofindustrie, agrarische sector, toerisme en onderwijs. Regio Zwolle, met meer dan 75% familiebedrijven, is een economische en culturele motor in Overijssel. Milieukwesties in de regio betreffen voornamelijk agrarische bedrijven, schaalvergroting in de landbouw, en bedrijven met milieugevoelige activiteiten.

Het milieuwerkgebied voor de OD (IJsselland) omvat circa 19.000 bedrijven, waarvan ruim 20% agrarisch is. Van deze 19.000 vallen er 33 bedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie Overijssel. De meest risicovolle bedrijven (Seveso en RIE4) vallen onder de verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN).

4.2 Probleemanalyse

Om te werken aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving is het belangrijk om inzicht te hebben in de problemen en risico's die spelen bij de uitvoering van VTH-taken in de regio. Mede op basis de gebiedsbeschrijving en de eerder beschreven thema's (3.2), zijn hieronder op hoofdlijnen de problemen en risico's beschreven.

Veilige leefomgeving

- Ondermijnende activiteiten
- Ongewone voorvallen (incidenten of afwijkingen van reguliere bedrijfsvoering)
- Risico's omtrent fysieke veiligheid bij bedrijven

Gezonde leefomgeving

- Zeer Zorgwekkende stoffen
- Asbest
- Hinder op de milieuthema's lucht, geluid en geur, denk bijvoorbeeld aan de uitstoot van fijnstof

Duurzame leefomgeving

- CO₂ uitstoot
- Energieverspilling en energie inefficiëntie bij bedrijven
- Geen of beperkte afvalscheiding en recycling

Op bovenstaande risico's problemen zijn doelen geformuleerd in hoofdstuk 5.

1. Zie voor de volledige gebiedsbeschrijving bijlage 1.

4.3 Ontwikkeling dynamische risicoanalyse

We streven naar een dynamische risico-analyse. Hieronder schetsen we eerst de werkwijze van afgelopen jaren en daarna de gewenste situatie en de stappen om die te bereiken.

De bestaande risicoanalyse

De reguliere inzet van toezicht programmeren we op basis van de risico-analyse. Daarin zijn de risico's per soort bedrijf ingeschat en op basis van dit risiconiveau is een 'ambitieniveau' gekozen, in de vorm van de gewenste controlefrequentie. Risicovolle bedrijven worden vaker gecontroleerd dan de minder risicovolle bedrijven. Dit vormt ook de grondslag voor de begroting. De aantallen controles en de normuren per soort controle en het uurtarief vormen de begroting ten aanzien van reguliere controles.

Naar een dynamische risicoanalyse

Om dit systeem te verfijnen en gebruik te maken van meer en actuele gegevens hebben de omgevingsdiensten van Twente en IJsselland opdracht gezamenlijk te komen tot een dynamische risico-analyse.

We willen de aanwezige capaciteit in IJsselland zo doelmatig en efficiënt mogelijk inzetten op de risico's die onze veilige, gezonde en duurzame leefomgeving bedreigen. Daarom is het van belang de meeste aandacht te richten op de locaties (veelal 'bedrijven') met de grootste (milieu) risico's. Om hier inzicht in te krijgen heeft de OD (in samenwerking met de Omgevingsdienst Twente) een dynamisch 'risicoprioriteringsinstrument' (RPI) ontwikkeld.

Dit instrument is een hulpmiddel om de werkzaamheden risicogericht en informatie gestuurd te programmeren. Het instrument bepaalt het risico op basis van de formule 'kans X effect'. Met deze formule worden de 'milieubelastende activiteiten' (MBA's) gescoord. Hier wordt de factor 'kans' bepaald door ervaringen op het gebied van naleving. Aanvankelijk generiek voor de branche, maar door het individuele naleefgedrag van een bedrijf te volgen zal deze factor meer en meer specifiek voor een bepaald bedrijf worden. De factor 'effect' wordt bepaald door de gevolgen die optreden wanneer een incident optreedt. Effecten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op gevaar (doden en gewonden), aantasting van de gezonde leefomgeving, financiële gevolgen. Daarbij zijn aan het instrument externe bronnen verbonden die relevant zijn voor de actuele risicosituatie. Voorbeelden van externe bronnen zijn Scios (keuring voor stookinstallaties) en KIWA (keuring van vloestofdichte vloeren of tanks). Wanneer die bronnen daar aanleiding toe geven neemt het risico en daarmee de prioriteit toe.

Het RPI leidt tot een prioriteitsvolgorde van de locaties die verbonden zijn aan MBA's.

Door een continue actualisatie ('real time') van de factoren (kans X effect) wordt steeds een actuele schikking van de locaties met de grootste risico's gegenereerd.

Op basis van ervaringen en (bestuurlijke) wensen kunnen effecten een zwaardere of lichtere weging krijgen dan wel toegevoegd of verwijderd worden.

Ontwikkelstappen

De OD voert het uitvoeringsprogramma uit en levert de afgesproken producten per deelnemer. Naarmate het RPI een betrouwbare prioritering kan geven, zal deze bepalen in welke volgorde we MBA's controleren. In de rapportages worden de aantallen producten en het gemiddeld aantal uren per product verantwoord, maar ook het verband gelegd naar de outcome en doelen die we nastreven (hoofdstuk 5).

Tevens wordt de PDC actueel gemaakt en verbonden aan de normuren per product. Immers, de outputsturing willen we onderhouden terwijl we de resultaat en outcomesturing ontwikkelen. Deelnemers en OD zullen samen bepalen wat de volgende stap richting outcomesturing kan zijn. Dit betreft spoor 5 van het Programma Samen Toekomstbestendig van de OD. Dit programma richt zich op de doorontwikkeling van de OD, zoals efficiënt werken, regionaal programmeren, tiscogericht werken en informatiegestuurd werken.

4.4 Programmeren nieuwe stijl: naar meer waarde²

Het programmeren nieuwe stijl is spoor 5 van het Programma Samen Toekomstbestendig. Dit programmeren nieuwe stijl bevat een aantal vernieuwingen die tezamen leiden tot meer outcome voor hetzelfde budget. De belangrijkste vernieuwingen lichten we hieronder toe.

Outcome-gericht werken. De gewenste outcome wordt stapsgewijs uitgewerkt, waarbij wordt aangesloten op landelijke ontwikkelingen. Dit is een ontwikkelpad waarbij eerst enkele voorbeelden, zoals ZZS of energiebesparing uitgewerkt kunnen worden. Waar de gewenste outcome scherp is, zal die worden meegenomen bij de actualisering van het VTH-beleid. Naarmate de gewenste outcome scherp is gemaakt, kan de OD bepalen welke inzet het meeste bijdraagt aan deze outcome. Hierbij kunnen ook nieuwe manieren worden benut om de outcome te bereiken. Overigens wordt de outcomesturing ontwikkeld naast de resultaatsturing (zie doelstellingen hoofdstuk 5). Daarnaast blijven de outputrapportages bestaan (aantallen producten).

Regionaal programmeren: IJsselland willen we meer gaan zien als één leefomgeving, en inzetten op de grootste risico's in dit gebied. We werken al regionaal bij onder meer het ketentoezicht en bij de klachtenbehandeling. De bovengenoemde dynamische risicoanalyse ondersteunt het regionaal programmeren. Daarnaast ontwikkelen we stap voor stap het regionaal programmeren per branche. Dit is reeds een beproefde werkwijze bij omgevingsdiensten. Regionaal programmeren is geen doel op zich: we onderzoeken waar voor IJsselland een goede balans ligt tussen lokaal en regionaal. Regionaal programmeren kan in een bepaald jaar betekenen dat in de ene gemeente meer werk wordt geprogrammeerd en in de andere gemeente minder. Echter, over meer jaren moeten die verschillen tegen elkaar wegvallen. Mede daarom streven we naar een meerjaren-begroting en dito jaarlijks uitvoeringsprogramma.

Een brancheaanpak start met een branche-analyse waarvoor steeds meer beschikbare informatiebronnen benut worden. Binnen een brancheaanpak kunnen projecten gedefinieerd worden, zoals het aanpakken van alle LPG-tankstations in IJsselland. Op deze manier kan een bepaald deel van het bedrijvenbestand op een efficiënte manier worden aangepakt, waarna deze bedrijven in de dynamische risicoanalyse als minder risicovol worden aangemerkt.

Tot slot zullen we meer waarde bereiken door meer integraal te werken. Dit betreft niet alleen de interne samenwerking van vakgebieden binnen de OD, maar ook de samenwerking met andere organisaties als de veiligheidsregio, de GGD, NVWA, waterschappen, Rijkswaterstaat etc.

2. Het algemeen bestuur heeft in de zomer van 2022 opdracht gegeven om het programmeren nieuwe stijl in samenwerking met de deelnemers stapsgewijs uit te werken.

5. Ambities en doelen



Ambities en doelen

Zoals de missie aangeeft streven we in IJsselland naar een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Meer concreet worden voor IJsselland de volgende hoofddoelen en beleidsdoelen gesteld.

Hoofddoel	Beleidsdoelen
Inhoudelijke doelen: Veilige leefomgeving	
Inperken risico's fysieke veiligheid bij bedrijven	Risico's omtrent fysieke veiligheid bij bedrijven worden zoveel mogelijk beperkt.
Mens en milieu zijn beschermd tegen onaanvaardbare risico's.	Het risico van de aard en het effect van ongewone voorvallen (incidenten of afwijkingen van reguliere bedrijfsvoering) wordt geminimaliseerd. OD IJsselland heeft gebiedskennis in huis en heeft grip op activiteiten.
Ondermijning: Bonafide partijen zijn preventief beschermd tegen malafide partijen. We voorkomen een waterbedeffect.	OD IJsselland signaleert actief ondermijnende activiteiten. Er wordt regionaal en eenduidig ingezet op de aanpak van ondermijning (advisering Bibob, integrale acties en handhaving).
Inhoudelijke doelen: Gezonde fysieke leefomgeving	
Asbest: Asbest is geïntegreerd in VTH-proces. Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsschade door asbest.	Asbest wordt veilig gesaneerd conform wet- en regelgeving.
Luchtkwaliteit en geur: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door de uitstoot van fijnstof en geur door activiteiten.	OD IJsselland is inhoudelijk deskundig op het gebied van geur en luchtkwaliteit en treedt op als kennispunt. Er is een centraal monitoring systeem voor luchtkwaliteit
Geluid: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door geluid.	Geluidshinder als gevolg van milieubelastende activiteiten wordt actief tegengegaan. Uniformiteit van geluidsnormen tussen deelnemers wordt nagestreefd.
Natuur: Beschermen van de biodiversiteit.	Toezichhouders OD signaleren verdachte situaties voor groene VTH-taken richting provincie, het bevoegd gezag in dezen. Er wordt actief kennis gedeeld met ketenpartners.
Inhoudelijke doelen: Duurzaamheid	
OD IJsselland draagt bij aan energie-besparing bij bedrijven en verduurzaming van afvalstromen.	Activiteiten bij bedrijven verbruiken minder energie en activiteiten bij bedrijven stoten minder CO ₂ uit. OD IJsselland ondersteunt de overgang naar een circulaire economie.
Uitvoeringskwaliteit	
De OD IJsselland is een professionele uitvoeringsorganisatie met een gesloten beleids- en uitvoeringscyclus.	
Uitvoeringskwaliteit: Proces	
De OD IJsselland heeft inzicht in naleefgedrag	Er is inzicht in het algehele naleefgedrag (voor de VTH taken die OD IJsselland uitvoert).
De vergunningen worden periodiek geactualiseerd.	- Vergunningen tijdig actualiseren. - Voor het actualiseren van vergunningen ontwikkelt de OD met opdrachtgevers een meerjarenplan. - Actualiseren vergunningen wordt vast onderdeel branche-aanpak. - Onderzoeken hoe de vergunningenstrategie geactualiseerd kan worden, aansluitend bij landelijke ontwikkeling.
Uitvoeringskwaliteit: Vakbekwaamheid	
De OD IJsselland is een professionele uitvoeringsorganisatie.	Medewerkers voldoen aan de vigerende kwaliteitscriteria.

Dienstverlening	
De uitvoeringsorganisatie past de dienstverleningsprincipes uit de Omgevingswet toe en investeert in cultuuromslag.	De dienstverleningsprincipes zijn doorgevoerd in de organisatie.
	De organisatiecultuur conformeert aan de omgevingswet.
	OD IJsselland heeft grip op klachten.
Sturing en financiën	
De beleids- en uitvoeringscyclus is gesloten.	De beleidsuitvoeringscyclus is verbonden met de planning- en controlcyclus (P&C) en worden als sturingsinstrument ingezet.
	Doelen worden actief gemonitord en waar nodig bijgestuurd.
	OD IJsselland registreert actief kwalitatieve en actuele informatie en deelt dit waar nodig met ketenpartners.
	De gegevenskwaliteit van de voornaamste risicovariabelen is op orde zodat het risicoprioriteringsinstrument optimaal kan functioneren.
De inzet van middelen is in balans met de kwantiteit en kwaliteit van de te leveren diensten en producten.	De begroting is gebaseerd op waarheidsgetrouwe en gedragen kentallen.
	Er is draagvlak voor de benodigde middelen.

Met dit beleid dragen wij bij aan het voldoen aan de procescriteria uit het Omgevingsbesluit (art. 13.5 t/m 13.11) en werken we de doelen van de Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht uit.

In bijlage 3 zijn de hierboven genoemde beleidsdoelen voorzien van voorlopige indicatoren en streefwaarden. De OD zal deze indicatoren komende jaren stapsgewijs gaan meten en rapporteren in haar bestuursrapportages en het VTH-jaarverslag, met voorrang voor de resultaatsindicatoren.

6. Uitvoeringsbeleid



Uitvoeringsbeleid

Aan de hand van voorgaande missie en visie, en de landelijke wet- en regelgeving zijn uitgangspunten voor de uitvoering van het VTH-beleid geformuleerd. Dit uitvoeringsbeleid bedoelt vast te leggen hoe de gemeente en provincie in het VTH-werkveld haar taken laten uitvoeren door OD. Dit wordt jaarlijks uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma.

6.1 Uitgangspunten voor de uitvoering

Preventief werken

De OD past de belevingsprincipes van de Omgevingswet toe. Belevingsprincipes zijn richtlijnen voor de gewenste klantbeleving. Deze belevingsprincipes zijn opgesteld op basis van klant-behoefte uit het landelijk uitgevoerde kwalitatieve klantonderzoek en de klantgerichte strategie van de Omgevingswet.

Belevingsprincipes



Snel

De vergunningsaanvraag wordt snel behandeld en is daardoor geen vertragende factor meer. Hoe sneller en efficiënter de aanvraag verloopt, hoe minder last ik heb van dit proces. Op die manier kan het initiatief zo snel mogelijk gerealiseerd worden.



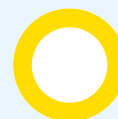
Persoonlijk

Ik verlang een dienstverlening waarin een persoonlijk benadering essentieel is. De dienst is tailor-made op mij en gebruikt alles wat ze over mij weten om daarop de dienstverlening aan te passen. Persoonlijke empathie en toewijding zorgt ervoor dat ik een écht goede en persoonlijke klantbeleving heb.



Betrokken

De gemeente toont zich betrokken bij mijn aanvraag, waarbij ze begrip hebben voor mijn situatie, meedenken in oplossingen en empathie en toewijding laten zien. Ook word ik betrokken bij initiatieven die impact hebben op voor mij belangrijke momenten. Hierdoor voel ik me betrokken en geholpen.



Eenvoudig

Zowel het proces als de inhoud van een vergunningsaanvraag moet eenvoudig zijn. Aangeleverde informatie moet voor mij begrijpelijk zijn en het proces moet niet onnodig moeilijk zijn. Dit geeft mij het gevoel van controle en gemak.



Relevant

Ik wil dat de informatie en communicatie die wordt geleverd relevant is voor mij qua situatie, inhoud, timing en locatie. Ik heb het gevoel dat de dienstverlening nauw aansluit bij mijn wensen en dat iedereen begrijpt waar ik behoefte aan heb. De dienstverlening moet voelen als een maatpak.



Transparant

Ik verwacht dat de dienstverlening transparant is over wat er van mij verwacht wordt en waarom het van mij verwacht wordt. Daarnaast wil ik weten waar in het proces ik mij bevind, wat de gemeente doet, waarom de gemeente dit doet, hoe lang het gaat duren en wat de volgende stappen zijn. De transparantie geeft mij een gevoel van controle en inzicht.



Consistent

Ik verlang een consistente dienstverlening van de gemeente. Daarbij wordt er gedaan wat er beloofd is, wordt er rechtvaardig en wetmatig gehandeld, zijn de verschillende kanalen op elkaar afgestemd en zitten er geen verschillen tussen gemeenten of gelijke initiatieven. Ik voel me eerlijk behandeld en weet wat ik kan verwachten.

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. Soms is legaliseren een oplossing. Zie ook de VTH-strategieën in hoofdstuk 7.

Geprogrammeerd en risicogericht werken

Wij sluiten aan bij de landelijke tendens om binnen vergunningverlening, toezicht en handhaving risicogericht te (gaan) werken. Voor toezicht en handhaving is er een risicoanalyse uitgevoerd en worden er op basis daarvan prioriteiten gesteld (zie ook hoofdstuk 5).

Efficiënt, helder en transparant werken

De werkzaamheden in het VTH-taakveld moeten zo efficiënt mogelijk verlopen. Dit geldt zowel voor het beleidsproces als voor de uitvoering. Het proces moet zodanig worden ingericht dat helder en transparant is in hoeverre de gestelde doelen zijn gerealiseerd.

Integraal werken

Met het integrale karakter willen we benadrukken dat een aanvrager de mogelijkheid heeft één vergunning te aanvragen voor alle activiteiten en dat deze integraal wordt beoordeeld zoals beoogd in de Omgevingswet. Maar ook bij de aanvraag voor een onderdeel van een activiteit (als losse activiteit) wordt deze (zo mogelijk) in samenhang met de overige activiteiten integraal 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.

Thema- of branchegericht werken

Naast de reguliere wijze van werken c.q. de reguliere planning wordt ook gekeken naar andere manieren van werken. Doel hierbij is om te komen tot een betere manier van inzet van de uren. Hierbij wordt meer regionaal gekeken naar risico en naleefgedrag van en bij bedrijven. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van data-analyse. Op basis daarvan kan dan voor de regio gekeken worden naar een aantal projecten, waarbij dan ook regionale branches worden genoemd. Specifiek wordt hier dan ook gekeken naar innovatieve en alternatieve vormen van inzet van de OD.

Samenwerking met (externe) partners

De vergunningverleners, toezichthouders en juristen werken bij vergunningverlening, toezicht en handhaving zoveel mogelijk samen met (externe) partners zoals de Veiligheidsregio IJsselland, Politie, GGD, NVWA, waterschappen, Openbaar Ministerie, douane en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Voor een uitgebreid overzicht zie bijlage 2.

Voldoen aan (wettelijke) kwaliteitseisen

Met dit beleidsplan wordt geregeld dat wordt voldaan aan de wettelijke vereisten die door de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit worden gesteld aan (het proces van) vergunningverlening, toezicht en handhaving. Op basis van het Omgevingsbesluit moet de uitvoeringsorganisatie aan bepaalde eisen voldoen.

Zo moet:

- de personeelsformatie vastliggen;
- de financiële en personele middelen in de begroting zijn gewaarborgd;
- de organisatie buiten kantooruren bereikbaar en beschikbaar zijn (milieu);
- werkprocessen zijn vastgesteld;
- vergunningverlening en toezicht fysiek van elkaar zijn gescheiden.

Voor de verschillende bedrijven is er voor vergunningverlening en toezicht milieu een roulatieschema, zodat niet altijd dezelfde toezichthouders zijn betrokken bij één bedrijf.

Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht).

De gemeenten en provincie moeten beschikken over verordeningen die gaan over de kwaliteit van vth. Er is landelijk een model verordening opgesteld, verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht). In deze verordening is opgenomen dat voor de uitvoering van de VTH taken voldaan moet worden aan de vigerende kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria voor de kritische massa (deskundigheid, ervaring en competenties) zijn verplicht voor VTH-taken van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. Voor de overige VTH-taken geldt er een zorgplicht. De invulling hiervan is vrij.

Daarnaast moeten op basis van de Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) doelen worden gesteld met betrekking tot uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën. Deze doelen zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

6.2 Uitgangspunten organisatie

Er gelden voor de uitvoering van taken voorwaarden ten aanzien van de organisatie, de inrichting en de informatievoorziening van een omgevingsdienst. Het Omgevingsbesluit beschrijft welke taken in ieder geval door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Daarnaast bevat het besluit criteria voor het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. De IJsselandse gemeenten en de provincie hebben een Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht vastgesteld. De bepalingen over het basistakenpakket (milieu) zijn gebaseerd op de landelijke kwaliteitscriteria en uniform voor de OD. De deelnemers bieden hiermee een kader voor kwaliteit, dat met deze beleidsnota verder wordt ingevuld.

Mandaat

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

De OD hanteert in dit kader de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO; zie 7.5 Sanctiestrategie). Wanneer er geen sprake is van mandaat aan de OD, is het van belang om te monitoren of er in de regio sprake is van gelijke behandeling op basis van de LHSO.

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. 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 OD blijkt welke taken en bevoegdheden aan de directeur OD zijn gemandateerd.

Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

De directeur van de OD draagt er zorg voor dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de interne functies worden vastgelegd; inclusief de aansturing van de buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's). Daarnaast wordt voorzien in een beschrijving van de werkprocessen waarin wordt vastgelegd op welke wijze vergunningverleners en handhavers de werkzaamheden uitvoeren. Inzichtelijk dient te zijn of aan de gestelde eisen van de Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht wordt voldaan (vlieguren, opleidingsniveau e.d.).

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Er geldt een functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Medewerkers vergunningverlening worden niet belast met milieutoezicht of –handhaving en andersom.

Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren branches en geografische gebieden (vaste handhavingsrelatie), moet een handhavingsorganisatie bij grotere en omvangrijkere controles een roulatiesysteem hebben, overeenkomstig de Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht.

Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoortijd is een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling van belang. Het Omgevingsbesluit geeft aan dat de organisatie van de bestuursorganen en van de OD ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is. Voor IJsselland is een regeling voor 24 uren bereikbaarheid ingevoerd. De piketregeling geldt 24 uur per dag het hele jaar door.

Aansturing en monitoring

In het systeem waarin de uitvoering van basistaken bij de OD is ondergebracht, zijn de gemeenten en provincie opdrachtgever en de OD opdrachtnemer. Naast die zakelijke relatie zijn de gemeenten en provincie ook eigenaar van de OD. Er is dus sprake van eigenaarschap én opdrachtgeverschap. Dit vergt afstemming op diverse vlakken. Binnen de OD 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 OD voor iedere partner een accountmanager aangewezen. De accountmanager heeft regelmatig overleg met de ambtelijk verantwoordelijke bij de partner. Daarnaast vindt regelmatig een ambtelijk opdrachtgeversoverleg plaats. Daarbij overleggen de ambtelijk verantwoordelijken van de partners met de OD over de voortgang.

6.3 Uitgangspunten informatievoorziening

De partners en OD in IJsselland werken met de IJssellandse VTH Informatievoorziening (IJVI). IJVI is voor de OD de informatievoorziening, waarin wordt gewerkt, archivering vindt plaats via de koppeling en zaaksysteem op lokaal niveau. Voor gemeenten en provincie varieert de mate waarin de informatievoorziening wordt gewerkt. Een aantal partners gebruikt de voorziening volledig, ook voor andere taken uit de Omgevingswet, andere partners gebruiken de voorziening slechts voor de milieutaken en een aantal partners gebruiken de voorziening alleen om te raadplegen. De Veiligheidsregio maakt ook gebruik van IJVI.

Inspectieview milieu

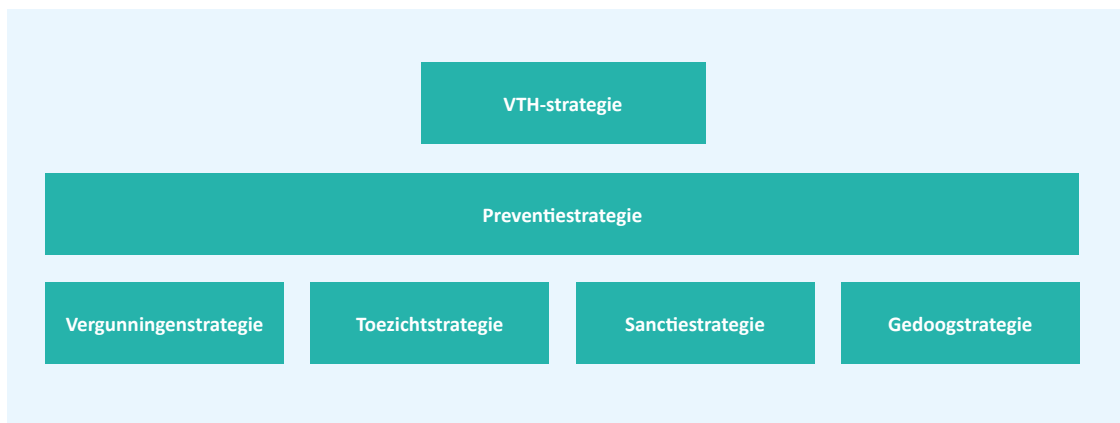
De wet VTH gaat uit van verplichte samenwerking en informatie-uitwisseling door de betrokken bestuursorganen. Het gaat hierbij onder meer over informatie-uitwisseling met betrekking tot gemeentegrensoverschrijdende handhaving (ketentoezicht op grondstromen en asbestafval). De verplichting om handhavingsinformatie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

7. Toe te passen VTH-Strategieën



Toe te passen VTH-Strategieën

In dit hoofdstuk zijn de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving beschreven. Waar van toepassing zijn in de bijlagen de uitgebreide beschrijvingen van strategieën opgenomen. De grondslag ligt in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. In hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit staat onder andere dat bevoegd gezagen strategieën moeten vaststellen voor VTH. De preventie-strategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor de uitvoering van het gezamenlijke VTH-beleid.



7.1 Preventiestrategie

De OD moet voor haar basistaken uitvoering geven aan de volgende preventiestrategie.

Wat is preventie?

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.

Waarom willen wij preventie?

Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden.

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 OD. 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 stakeholders is belangrijk. Preventie helpt te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen.

Wat doen gemeenten en provincie aan preventie?

Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke website, de OD 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 intermediair 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.

Wat doet de omgevingsdienst aan preventie?

De OD behandelt aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal en heeft 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.

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 van betreffende gemeente of provincie niet uitkomt, is er altijd een gesprek met de behandelend medewerker mogelijk.

De OD spant zich in het aantal klachten zo klein mogelijk te houden. Het afhandelen van klachten en meldingen heeft binnen de OD een zeer hoge prioriteit, hetgeen inhoudt dat klachten en meldingen indien urgent direct worden opgepakt en voor het overige er een snelle opvolging van klachten is geborgd.

7.2 Vergunningenstrategie

Er is een landelijke vergunningenstrategie (LVS) in ontwikkeling. Deze zorgt voor een meer uniforme toetsing van vergunningen. De OD verkent of deze LVS bijdraagt aan de leefomgeving en de risico's gericht vermindert. De uitkomst zal de kerngroep verwerken bij een actualisatie van dit VTH-beleid. Tot die tijd wordt aangesloten bij de vergunningenstrategie die is opgenomen in het VTH-beleid Twente. De volledige strategie is beschreven in bijlage 4.

7.3 Toezichtstrategie

In onze toezichtstrategie worden de kaders aangegeven waaruit het toezicht door de OD wordt uitgevoerd. Toezicht omvat controles om na te gaan of voorschriften van vergunningen worden nageleefd. Daarbij is het doel om de risico's te minimaliseren en daarom de toezichtcapaciteit zo efficiënt en risicogericht mogelijk in te zetten. De dynamische risicoanalyse helpt hierbij en in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt de planning van het toezicht opgenomen (gepland toezicht). Naast gepland toezicht kan er ook (ongepland) toezicht nodig zijn vanwege ongewone voorvallen of klachten. De toezichtstrategie is opgenomen in bijlage 5.

7.4 Sanctiestrategie

Als beleidskader voor handhaving sluiten wij aan bij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)³. Deze landelijke strategie zorgt dat handhavende instanties de handhaving zo uniform mogelijk aanpakken.

De LHSO is een beleidskader voor de handhaving op zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gebied. Het doel van deze strategie is de naleving van de beginselplicht tot handhaven te waarborgen, adequaat optreden bij overtredingen, het maken van vergelijkbare keuzes in vergelijkbare situaties en het op consistente wijze kiezen en toepassen van interventies. Zowel bestraffende maatregelen als bestuursrechtelijke maatregelen gericht op het herstel van de situatie kunnen worden ingezet. De keuze voor de specifieke bestuursrechtelijke sanctie wordt bepaald aan de hand van de interventieladder en interventiematrix zoals opgenomen in de strategie. Hierbij zijn zowel de gevolgen van de overtreding als het gedrag van de overtreder van invloed op de gehanteerde handhavingsaanpak.

3. iplo.nl/publish/pages/183639/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht-lhso-definitief.pdf

De deelnemers stellen de LHSO individueel vast in hun colleges en wanneer er in de praktijk overtredingen worden geconstateerd door de OD, treedt de vastgestelde LHSO in werking. Indien met betrekking tot de overtreding feitelijk moet worden gehandhaafd, wordt dit inzake mandatering uitgevoerd door de OD voor een handhavingstraject. Het bestuurlijke handhavingstraject kan ertoe leiden dat zaken aan het OM worden overgedragen voor een flankerend strafrechtelijk traject.

7.5 Gedoogstrategie

Voor de gedoogstrategie wordt aangesloten bij het ‘afwegingskader gedogen’ die is opgenomen in het VTH-beleid IJsselland. De volledige strategie is beschreven in bijlage 6.

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar, waarin het opleggen van sancties niet gewenst is.

In dat geval kunnen we een overtreding gedogen. De definitie van gedogen is:

“Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet bewust (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.” Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden.

Gedogen staat op gespannen voet met ons doel om het naleefgedrag te verbeteren en een betrouwbare organisatie te zijn. Met dat gegeven, beperken we 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. In de Nadere Uitwerking is het afwegingskader gedogen uitgewerkt.

8. Bijlagen

1. Gebiedsbeschrijving
2. Samenwerkingspartners
3. Doelen en Indicatoren
4. Vergunningenstrategie
5. Toezichtstrategie (vormen en werkwijze van toezicht)
6. Gedoogstrategie



8.1 Bijlage 1: Gebiedsbeschrijving

In Overijssel zijn 2 omgevingsdiensten: OD IJsselland en OD Twente. De OD IJsselland bestaat uit elf gemeenten: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Zwolle en daarnaast de provincie Overijssel. De OD IJsselland beslaat een totale oppervlakte van 1695 km², herbergt circa 546.000 inwoners en heeft een bedrijvenbestand van circa 19.000 milieu-relevant bedrijven. De regio vormt een van de vijf politiedistricten in Oost-Nederland. Het werkgebied van de OD IJsselland is (gedeeltelijk) congruent met de grenzen van andere samenwerkingsverbanden. Het werkgebied valt samen met dat van de Veiligheidsregio IJsselland en de GGD en omvat delen van het gebied van de Regio Zwolle (samenwerkingsverband van 20 gemeenten, verdeeld over vier provincies), het Waterschap Vechtstromen, Waterschap Drents-Overijsselse Delta, Waterschap Vallei en Veluwe en Waterschap Rijn en IJssel. De regio valt binnen het verzorgingsgebied van waterbedrijf Vitens. De OD werkt waar nodig samen met bovengenoemde samenwerkingsverbanden. In lijn met de bestuurscultuur in IJsselland vindt de samenwerking plaats op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid.

De bevolking in IJsselland heeft een stevige en nuchtere handelsmentaliteit die zich niet snel voor laat staan op haar economische succes. De regio kenmerkt zich door betrokken inwoners, die de schouders eronder willen zetten en de handen uit de mouwen willen steken. Die open staan voor nieuwe ontwikkelingen en met een blik naar buiten met elkaar nieuwe kansen willen creëren. Samen dingen tot stand brengen is hier heel normaal.



Terrein

IJsselland kent een zeer gevarieerd landschap met twee belangrijke rivieren (IJssel en Vecht). Zij voeren water af richting het IJsselmeer. Het gebied De Weerribben (gemeente Steenwijkerland) markeert de overgang naar de Noordoostpolder.

In het gebied IJsselland zijn verspreid aanwezige bossen. Het landschap is zeer gevarieerd. Van de Sallandse Heuvelrug in het oosten van het gebied via bossen en weilanden naar de open rivierklei gebieden langs de IJssel.

Over de snelwegen A28 van en naar Groningen en de A1 van en naar Duitsland en het westen van het land vindt vervoer van gevaarlijke stoffen plaats. Ook vindt er vervoer van gevaarlijke stoffen over de spoorwegen plaats.

Zwolle is een belangrijk knooppunt van spoorwegen. De regio kent veel hoogspanningsleidingen. In noord-zuid richting tussen Ommen en Deventer lopen ondergrondse buisleidingen voor transport van met name olie en gas.

In Ommen bevindt zich een belangrijk knooppunt van gasleidingen met een meng- en compressorstation.

Historie

IJsselland kent een typerende menging van stedelijkheid en landelijkheid. De regio kent delen die nog erg agrarisch van karakter zijn. Langs de randen van de zandgronden en de kleigronden in het westen van het gebied zijn in het verleden veel landgoederen ontstaan die nu nog hun stempel drukken op het landschap. In de steden is daarnaast een rijk industrieel verleden. Dit geldt met name voor Deventer en Zwolle, maar ook meerdere kleinere plaatsen. Deze historie heeft op diverse plekken zijn sporen nagelaten in ondergrondse en bovengrondse vervuilingen.

Heden

De regio kent twee grote stedelijke kernen: Deventer en Zwolle. Bedrijvigheid is vooral sterk in dienstverlening, logistiek, rubber en kunststofindustrie, agrarische sector, toerisme en onderwijs. In de regio zijn veel afvalverwerkers actief.

Het stedelijke netwerk Regio Zwolle (samenwerkingsverband van 20 gemeenten, verdeeld over vier provincies) is een van de motoren van de Overijsselse economie en cultuur.

Financieel gezonde familiebedrijven vormen het fundament van het succes van Regio Zwolle. Meer dan 75% van de bedrijven is een familiebedrijf en gezamenlijk zijn ze een bindmiddel, een onmisbare motor van de economie. Deze MKB-bedrijven hebben hun wortels diep in de regionale grond en zijn daardoor betrokken bij de regio en haar inwoners.

In de IJssellandse gemeenten buiten het stedelijk netwerk zijn op milieugebied vooral de agrarische bedrijven van belang. Hier speelt een veelzijdige problematiek. Schaalvergroting in de landbouw gedurende de laatste decennia heeft tot gevolg dat enerzijds bedrijven die zich verder ontwikkelen een meer industriële werkwijze ontwikkelen en anderzijds dat bedrijfsgebouwen van afbouwende en stoppende bedrijven een andere bestemming moeten krijgen dan wel worden afgebroken. Ook in de kleinere kernen zijn diverse bedrijven met milieugevoelige activiteiten, denk bijvoorbeeld aan afvalverwerkende bedrijven en toeleveringsbedrijven voor de landbouw zoals landbouwloonbedrijven en diervoederbedrijven. Er is veel watertoerisme rondom Giethoorn, Vollenhove en Kampen.

Een aparte vermelding verdient de transportsector. Door IJsselland lopen zowel over de weg als over het spoor belangrijke grensoverschrijdende transportaders, denk hierbij ook aan vervoer van gevaarlijke stoffen.

Bedrijvenbestand

Het milieuwerkgebied voor de OD IJsselland omvat circa 19.000 bedrijven, waarvan ruim 20% agrarisch is. Van deze 19.000 vallen ongeveer 40 bedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie Overijssel. De meest risicovolle bedrijven (Seveso en RIE4) vallen onder de verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN).

8.2 Bijlage 2: Samenwerkingspartners

Voor de realisatie van dit beleid, de bijbehorende doelen en van het uitvoeringsprogramma is een samenwerking nodig of nuttig met diverse partners. Welke partners wij in de eerste plaats onderscheiden zijn de volgende:

Burgemeenten en omgevingsdiensten

De zogenaamde “Basistaken (BTP) + IJssellandse variant” waar dit beleidsdocument over gaat, worden voor de gemeenten uitgevoerd door de OD. Dit is een zelfstandige organisatie, die de 11 IJssellandse gemeenten en de Provincie Overijssel samen besturen. De gemeente heeft alleen met de eigen OD te maken. De provincie Overijssel heeft taken belegd bij beide omgevingsdiensten in Overijssel, en de zogenoemde BRZO-taken bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). Als eigenaren van de OD, wordt het beleid door de gemeenten en provincie op- en vastgesteld en in opdracht uitgevoerd door de OD. Voor advisering door de OD in het kader van de Omgevingswet is er een handvat (dynamisch document) opgesteld. De actuele versie is bepalend.

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 OD 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 bestuursovereenkomst is vastgelegd op welke aspecten van het proces zij toezicht uitoefent, en hoe zij dat doet. Zo zal o.a. het opstellen van een uniform beleid door IBT worden getoetst. Ten behoeve van de Omgevingswet zal het toezichtkader dat als bijlage is gevoegd bij deze bestuursovereenkomst technisch inhoudelijk worden herzien.
- Op grond van de wet heeft de provincie tevens een coördinerende rol (18:26 coördinatie en handhaving) en 18:27 (provinciaal handhavingsoverleg). Het doel van de wettelijke coördinatietaak is dat alle bevoegde bestuursorganen binnen de provincie werken volgens het ‘Big8 model’ en daarover regelmatig met elkaar overleggen in één of meer door de provincie ingestelde overlegorganen.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Wanneer de toezichthouders van de OD overtredingen constateren, treedt de vastgestelde landelijke handhavingsstrategie (LHSO) in werking. Indien met betrekking tot de overtreding feitelijk moet worden gehandhaafd, wordt dit binnen de maatwerkafspraken inzake mandatering uitgevoerd door de OD. Waar mandatering niet aan de orde is wordt de zaak overgedragen aan de gemeente of provincie voor een handhavingstraject. Het bestuurlijke handhavingstraject kan er toe leiden dat zaken aan het Openbaar Ministerie worden overgedragen voor een strafrechtelijk traject. De handhavingsstrategie (zie bijlage 3) geeft aan wanneer dit zal gebeuren. Omgekeerd kan het gebeuren dat medewerkers van de politie milieuovertredingen constateren. Zij dragen dit dan aan de gemeente of provincie over. Deze landelijke handhavingsstrategie is tot stand gekomen in overleg met het OM. Verder is er structureel overleg tussen OD/politie/OM/ over milieu aangelegenheden. Namens de OD is hierbij de Boa-coördinator aangesloten. In voorkomende gevallen wordt bij aanvragen een Bibob onderzoek gedaan in samenwerking met het betreffende onderdeel van het ministerie.

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

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 oppervlaktewater). Het waterschap is bevoegd gezag voor directe lozingen (direct op oppervlaktewater) en is geen bevoegd gezag voor indirecte lozingen (lozingen op het riool). Het waterschap houdt wel toezicht op indirecte lozingen en draagt het voor de handhaving over aan de OD.

Het is aan de directeur van de omgevingsdienst om met het Waterschap afspraken te maken over operationele 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 Inspectie Leefomgeving en Transport is een inspectiedienst van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 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 omgevingsdienst afspraken maken over operationele samenwerking, zoals bijvoorbeeld gecoördineerde acties. Daarnaast is het ILT interbestuurlijk toezichthouder voor de provinciale taken.

Veiligheidsregio IJsselland

Doel van de VRIJ is zorg te dragen voor een veilige fysieke leefomgeving waarbij de veiligheid vergroot wordt. De VRIJ kan worden ingezet voor gecoördineerde handhavingsacties geïnitieerd met diverse diensten, waar toezichthouders van de gemeente en/of de omgevingsdienst aan mee doen. Voor advisering in het kader van de Omgevingswet voor advisering in het kader van de Omgevingswet wordt verwezen naar de bijlage "Handvat advisering per dienst in het kader van de Omgevingswet".

GGD

Door de leefomgeving gezond in te richten kan gezondheidswinst worden geboekt, naast dat het beschermt tegen negatieve omgevingsinvloeden. 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 vult deze taak in. Medische milieukunde houdt zich bezig met de invloed van milieufactoren op de gezondheid, met als doel het beschermen van de gezondheid tegen milieuverontreiniging en de gezondheid te bevorderen via positieve omgevingsfactoren. De GGD voert risicobeoordelingen uit, adviseert over maatregelen en geeft voorlichting hierover. Voor advisering in het kader van de Omgevingswet wordt verwezen naar de bijlage "Handvat advisering per dienst in het kader van de Omgevingswet".

Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR)

Borgen dat de gebouwde omgeving zo is ingericht, dat in noodsituaties, hulpverleners voldoende makkelijk kunnen bereiken om mensen te redden en dat (verminderd zelfredzame) mensen zichzelf kunnen redden.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is een Nederlands agentschap en valt onder het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De NVWA heeft ook toezichthoudende taken op bedrijven en instellingen. Indien wij relevante zaken voor de NVWA signaleren die niet tot onze bevoegdheid behoren, zullen wij deze melden bij de NVWA.

8.3 Bijlage 3: Doelen en indicatoren

De hoofd- en beleidsdoelen uit hoofdstuk 5 zijn in overstaande tabel voorzien van voorlopige indicatoren en streefwaarden. De OD zal deze indicatoren komende jaren stapsgewijs gaan meten en rapporteren in haar bestuursrapportages en VTH-jaarverslag, met voorrang voor de resultaatsindicatoren. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's zullen de indicatoren en streefwaarden uit deze bijlage worden geoptimaliseerd.

Hoofddoel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde (voor zover beschikbaar)
Inhoudelijke doelen: Veilige leefomgeving			
Inperken risico's fysieke veiligheid bij bedrijven.	Risico's omtrent fysieke veiligheid bij bedrijven worden zoveel mogelijk beperkt.	Inzicht in het aantal ongewone voorvallen en ongevallen op gebied van fysieke veiligheid bij bedrijven.	Ntb
Mens en milieu zijn beschermd tegen onaanvaardbare risico's.	Het risico van de aard en het effect van ongewone voorvallen (incidenten of afwijkingen van reguliere bedrijfsvoering) wordt geminimaliseerd.	Tijd tussen ongewone voorvallen en/of overtreding en optreden OD en einde overtreding.	De OD start waar nodig, binnen 1 maand handhaving.
	OD IJsselland heeft gebiedskennis in huis en heeft grip op activiteiten.	Inzicht in: - Aantal, aard en locatie van klachten. - Aantal, aard en type meldingen en vergunningen en uitkomst. - Aantal, aard en type uitgevoerde controles en uitkomst.	Klachten worden binnen 5 werkdagen in behandeling genomen.
Ondermijning: Bonafide partijen zijn preventief beschermd tegen malafide partijen. We voorkomen een waterbedeffect.	OD IJsselland signaleert actief ondermijnende activiteiten.	Aantal geregistreerde verdachte situaties.	Alle verdachte situaties worden gemeld aan BG en evt OM/politie.
	Er wordt regionaal en eenduidig ingezet op de aanpak van ondermijning (Bibob, integrale acties en handhaving).	Informatiedeling is voldoende ingericht en werkend.	Conform.
Inhoudelijke doelen: Gezonde fysieke leefomgeving			
Asbest: Asbest is geïntegreerd in VTH-proces. Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsschade door asbest.	Asbest wordt veilig gesaneerd conform wet- en regelgeving.	Inzicht in het aantal en type slooemeldingen verwijderen asbest en uitkomst daarvan.	Ntb
Luchtkwaliteit en geur: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door de uitstoot van fijnstof en geur door activiteiten.	OD IJsselland is inhoudelijk deskundig op het gebied van geur en luchtkwaliteit en treedt op als kennispunt.	Op peil brengen en/of houden van kennis.	Zie inzetbaarheidsmonitor.
	Er is een centraal monitoring systeem voor luchtkwaliteit.	De kwaliteit van de lucht wordt gemonitord aan de hand van het Centraal Instrument Monitoring Luchtkwaliteit (CIMLK)	Ntb
Geluid: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door geluid.	Geluidshinder als gevolg van milieubelastende activiteiten wordt actief tegengegaan.	- Klachten. - Aantal en type uitgevoerde controles en uitkomst. - Naleefgedrag. - Type overtreder (goedwillend, moet kunnen, calculerend, bewust en structureel). - Aantal handhavings procedures en uitkomst (aard en ernst).	Zie betreffende indicatoren.
		Regionale afstemming op systematiek van geluidsnormering.	De werkgroep geluid bepaalt systematiek voor IJsselland.

Natuur: Beschermen van de biodiversiteit.	Toezichhouders OD signaleren verdachte situaties voor groene VTH-taken richting provincie, het bevoegd gezag in dezen.	Aantal geregistreerde verdachte situaties in IJVI.	
	Er wordt actief kennis gedeeld met ketenpartners.	Op peil brengen en/of houden van kennis. Informatiedeling is voldoende ingericht en werkend.	De provincie zorgt jaarlijks voor kennisdeling met ketenpartners.
Inhoudelijke doelen: Duurzaamheid			
OD IJsselland draagt bij aan energie-besparing bij bedrijven en verduurzaming van afvalstromen.	Activiteiten bij bedrijven verbruiken minder energie en activiteiten bij bedrijven stoten minder CO ₂ uit.	- Aantal ingediende rapportages ivm Informatieplicht energiebesparing. - Energiegebruik /besparing per activiteit. - Aantal beoordeelde onderzoeken onderzoeksplicht energie - Aantal uitgevoerde energiecontroles. - Aantal locaties waar onvoldoende energiebesparende maatregelen zijn getroffen. - Potentiële energiebesparing voorkomend uit de energiecontroles (bijdrage aan klimaatdoelstellingen) - Type overtreder (goedwillend, moet kunnen, calculerend, bewust en structureel). - Aantal en resultaat van hercontroles, handavings- procedures en de uitkomst (aard en ernst).	Alle verplichte rapportage zijn tijdig ontvangen.
	OD IJsselland ondersteunt de overgang naar een circulaire economie.	Aantal geactualiseerde vergunningen in het kader van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) (zie ook actualiteit vergunningen)	Conform uitvoeringsprogramma Streefwaarde <5% Zie procesdoelen. Zie procesdoelen.
Uitvoeringskwaliteit De OD IJsselland is een professionele uitvoeringsorganisatie met een gesloten beleids- en uitvoeringscyclus.			
Uitvoeringskwaliteit: Proces			
De OD IJsselland heeft inzicht in naleefgedrag	Er is inzicht in het algehele naleefgedrag (voor de VTH taken die OD IJsselland uitvoert).	Inzicht in: - Type overtreder (goedwillend, moet kunnen, calculerend, bewust en structureel) (conform systematiek LHSO)) - Aantal handavingsprocedures en uitkomst (aard en ernst).	Bij 1e controle is max. 5% sprake van zware overtredingen en max. 40% van overtreding van wetgeving (A1, A2, A3, B1, B2, C1) Streven is max. 5 handavingszaken per jaar.
De vergunningen worden periodiek geactualiseerd.	- Vergunningen tijdig actualiseren. - Voor het actualiseren van vergunningen ontwikkelt de OD met opdrachtgevers een meerjarenplan. - Actualiseren vergunningen wordt vast onderdeel branche-aanpak. - Onderzoeken hoe de vergunningenstrategie geactualiseerd kan worden, aansluitend bij landelijke ontwikkeling.	Gemiddelde ouderdom per branche versus regelgeving voor die branche.	- Streefwaarde is elke 5 jaar, dwz 20% per jaar. - Meerjarenplan is input voor begroting 2025.
Uitvoeringskwaliteit: Vakbekwaamheid			
De OD IJsselland is een professionele uitvoeringsorganisatie.	Medewerkers voldoen aan de vigerende kwaliteitscriteria.	Inzetbaarheidsmonitor.	Streven is volledig te voldoen dan wel afdoende oplossingen te bieden.

Dienstverlening			
De uitvoeringsorganisatie past de dienstverleningsprincipes uit de Omgevingswet toe en investeert in cultuuromslag.	De dienstverleningsprincipes zijn doorgevoerd in de organisatie.	Klanttevredenheid wordt periodiek gemeten middels klanttevredenheidsonderzoeken	Streven is een jaarlijks KTO te presenteren.
	De organisatiecultuur van conformeert aan de omgevingswet.		De cultuur is eind 2024 conform.
	OD IJsselland heeft grip op klachten.	Klachtenanalyse.	De bestuurs-rapportage toont de klachtenanalyse met verbetervoorstellen.
Sturing en financiën			
De beleids- en uitvoeringscyclus is gesloten.	De beleidsuitvoeringscyclus is verbonden met de planning- en controlcyclus (P&C) en worden als sturingsinstrument ingezet.	Knelpunten zijn inzichtelijk vanuit de beleids-uitvoeringscyclus en zijn meegenomen in P&C-cyclus. Opleveren monitorings-rapportage.	In VTH-jaarverslag van OD wordt teruggekoppeld naar het VTH-beleid. VTH-beleidsteam evalueert VTH-beleid n.a.v. VTH-jaarverslag.
	Doelen worden actief gemonitord en waar nodig bijgestuurd.	Actieve bijsturing op de doelen.	Dit is een groeipad. Bij streefwaarden wordt aangegeven wanneer deze rapportages beschikbaar zijn, waarmee het kernteam streefwaarden kan bepalen.
	Doelen worden actief gemonitord en waar nodig bijgestuurd.	Systemen zijn voldoende ingericht om kwalitatieve en actuele data te onttrekken. Informatiedeling is voldoende ingericht en werkend. Landelijke registers zijn gevuld.	De systemen zijn adequaat ingericht, en de OD draagt bij aan landelijke uniformering.
	De gegevenskwaliteit van de voornaamste risicovariabelen is op orde zodat het risicoprioriteringsinstrument optimaal kan functioneren.	Systemen zijn gevuld met actuele en kwalitatieve gegevens.	Het groeipad wordt opgenomen in het uitvoeringsplan 2025.
De inzet van middelen is in balans met de kwantiteit en kwaliteit van de te leveren diensten en producten.	De begroting is gebaseerd op waarheidsgetrouwe en gedragen kentallen.	In de PDC is de kwaliteit en de kwantiteit per product vastgesteld	In 2024 wordt een nieuwe PDC uitgebracht.
	Er is draagvlak voor de benodigde middelen.		De kaderbrief en begroting worden met het AAO en het financieel overleg doorgenomen.

8.4 Bijlage 4: Vergunningenstrategie

Met een omgevingsvergunning kunnen burgers, bedrijven en overheden toestemming vragen om activiteiten in de leefomgeving uit te voeren. De vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen in de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Vergunningen

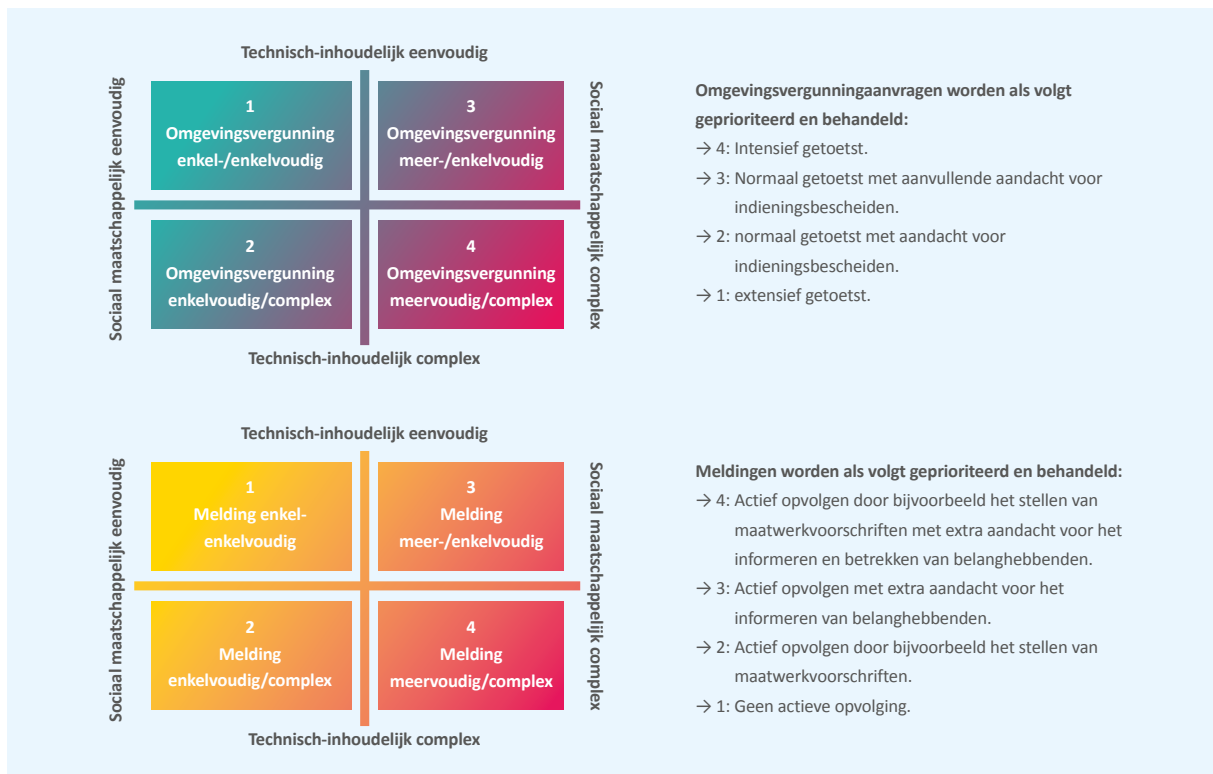
Er zijn verschillende vormen van vergunningverlening:

- Reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- Uitgebreide procedure (26 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken);
- Aanvraag voor losse deelactiviteiten;
- Opleggen van maatwerkvoorschriften (milieu) of nadere voorwaarden (brandveilig gebruik).

Er is een voorwaarde verbonden aan de mogelijkheid om meerdere vergunningplichtige activiteiten los en gespreid in de tijd aan te vragen. Hoofregel is en blijft dat een activiteit is verboden, zolang niet voor alle activiteiten die daarmee samenhangen een vergunning is verleend. Een aanvrager is zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen van een vergunning voor alle activiteiten. Daar staat tegenover dat het bevoegd gezag een inspanningsverplichting heeft om de aanvrager in kennis te stellen van eventuele andere vereiste besluiten.

Naast vergunningplichtige activiteiten bestaan ook activiteiten waar een meldingsplicht voor geldt. Afhankelijk van het soort bedrijf en de uitgevoerde activiteiten, moet een bedrijf voor het oprichten of veranderen een melding op grond van het Bal en/of het Bbl doen bij de gemeente. Dit geldt ook voor sommige activiteiten bij particulieren (zoals propaan- en olie-tanks). De initiatiefnemer moet de melding uiterlijk vier weken voor oprichting of verandering doen.

Deze aanvragen kunnen worden ingedeeld en beoordeeld aan de hand van onderstaand figuur. In de toekomst zal aansluiting worden gezocht op het Landelijke Vergunningenprotocol.



Criteria

- Beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen is afgestemd op geldende wet- en regelgeving;
- Landelijke standaarden, innovaties van bedrijven en tot slot op regionaal beleid;
- Beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen gebeurt binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijnen of termijn gebaseerd op (werk)afspraken;
- Beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen gebeurt op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheids-, het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel;
- Beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen gebeurt (waar nodig) integraal, waarbij verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze zijn opgenomen;
- Beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen gebeurt (waar nodig) in afstemming met bestuurs en adviesorganen of belanghebbende derden;
- Bij beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen wordt de informatie die via participatie is verkregen, betrokken bij de integrale belangenafweging (een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving enerzijds en bedrijfseconomische belangen anderzijds) om tot een samenhangend besluit te komen;
- Beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen gebeurt op een hoger toetsingsniveau als het niet naleven van de voorschriften leidt (of kan leiden) tot grote schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur;

- Bij beoordeling van complexiteit van omgevingsvergunningsaanvragen worden in ieder geval deze aspecten betrokken:
 - Ligging ten opzichte van de omgeving;
 - Klachtenregistratie bij soortgelijke initiatieven;
 - Handhavingsgeschiedenis bij soortgelijke initiatieven;
 - Berichtgeving in de media;
 - Informatie van collega's met gebiedspecifieke kennis/branche kennis;
 - Informatie van betrokken collega's bij de gemeente.
- Beoordeling van plannen en initiatieven gebeurt zo vroeg mogelijk waarbij partners, adviseurs en belanghebbende derden zoveel mogelijk worden betrokken;
- Bij beoordeling van de concept omgevingsvergunning wordt deze intern getoetst op:
 - Handhaafbaarheid en eenduidigheid van de voorschriften;
 - Helderheid van de formulering van voorschriften;
 - Voorschriften aan de huidige milieuhygiënische inzichten;
 - Relatie met andere relevante milieuwetgeving.
- Bij het beoordelen van het onderdeel milieu van een omgevingsvergunningsaanvraag is er sprake van één aanspreekpunt;
- Als burgers en bedrijven voor vraagstukken ten aanzien van het omgevingsrecht zich melden bij het 'gemeenteloket', bevinden zich achter dat loket de afzonderlijke gemeentelijke disciplines én de disciplines van de OD.

Werkwijze

- Bij het opstellen van een uitvoeringsprogramma wordt op grond van de risicoanalyse het niveau van toetsing van een omgevingsvergunningsaanvraag (indien nodig) nader geconcretiseerd;
- Als alleen voor het onderdeel milieubelastende activiteit een omgevingsvergunning nodig is, behandelt de OD deze zelfstandig. Het bevoegd gezag kan de voortgang in deze zaak volgen via het zaakstelsel. Voorgaande is afhankelijk van het afgegeven mandaat;
- Als niet alleen voor het onderdeel milieubelastende activiteit een omgevingsvergunning nodig is, stelt de OD de deelconcept omgevingsvergunning milieubelastende activiteit op voor het bevoegd gezag;
- Als er sprake is van een meervoudig complexe omgevingsvergunningsaanvraag, wordt met het bevoegd gezag afgestemd dat dit gebeurt met prioriteit;
- Losse aanvragen in het kader van natuurbescherming kunnen via de website van de OD aangevraagd worden via digitale aanvraagformulieren;
- Als er voor een toekomstig(e) omgevingsvergunningsaanvraag/initiatief behoefte is aan vooroverleg, wordt dit klantgericht en waar nodig/mogelijk flexibel georganiseerd. De OD wordt in het behandelteam van de gemeente opgenomen én heeft inzage in de relevante onderdelen van het dossier;
- Monitoring (methode die wordt gebruikt om te bepalen of het doel wordt bereikt);
- Jaarlijks wordt voor de afgegeven omgevingsvergunningen en weigeringsbesluiten beoordeeld of voldaan is aan de kwaliteitsbeoordeling, door te controleren of de processtappen juist doorlopen zijn en de standaarden zijn toegepast.

Ambitie

De OD adviseert alle gemeenten bij het opstellen van gemeentelijke omgevingsvisies en omgevingsplannen.

Omgevingsvergunningen

Actualisering omgevingsvergunning

Artikel 5.38, Omgevingswet schrijft voor dat het bevoegd gezag regelmatig beziet of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Onder ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu worden ook verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene conclusies over beste beschikbare technieken (zoals bedoeld in artikel 13, vijfde en zevende lid, van de richtlijn industriële emissies).

De OD geeft hier vorm aan door het uitwerken van een meerjarenplan voor het actualiseren van vergunningen.

Revisievergunning

De Omgevingswet kent de figuur van de revisievergunning op aanvraag niet, de ambtshalve revisievergunning wel. De mogelijkheid een ambtshalve revisievergunning te verlangen kan worden toegepast als stapeling van vergunningen ontstaat door in de tijd wisselende en veranderde activiteiten en/of wijzigingen van voorschriften door voortdurende bescherming van de fysieke leefomgeving. Dit is een continuering van de bestaande rechtspraak.

Wijziging voorschriften omgevingsvergunning en Intrekking omgevingsvergunning

De Omgevingswet (artikelen 5.39 en 5.40) regelt voor het bevoegd gezag de verplichting respectievelijk bevoegdheid tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning en tot intrekking van een omgevingsvergunning.

Een aantal van die verplichtingen en bevoegdheden is uitputtend geregeld op wetsniveau:

- De bevoegdheid tot intrekking van de omgevingsvergunning als gedurende één jaar, of
- een in de vergunning bepaalde langere termijn, geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning;
- De bevoegdheid om op verzoek van de vergunninghouder tot intrekking over te gaan;
- De bevoegdheid tot intrekking onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;
- De bevoegdheid om – bij een milieubelastende activiteit en daarmee samenhangende wateractiviteit waarvoor gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend – beide omgevingsvergunningen ook in samenhang in te trekken;
- De verplichting tot wijziging van de voorschriften of tot intrekking op verzoek van een bestuursorgaan waarvan instemming vereist was.

Tot slot kan tegelijkertijd bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor nieuw aangevraagde activiteiten ook een ambtshalve revisievergunning worden verleend waarbij reguliere wijzigings- en intrekkingbepalingen worden doorgevoerd.

Strategie werkdoel

Regelmatig (5-jaarlijks) wordt gezien of de beperkingen en voorschriften in de omgevingsvergunningen nog toereikend zijn. Daarbij wordt betrokken:

- Beoordeling naar aanleiding van de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu;
- Beoordeling naar aanleiding van de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

Ook als sprake is van nieuwe wet- en regelgeving, wordt nagegaan of er aanleiding is voor actualisering. Bij toepassing van bovenstaande worden de bevindingen van toezicht en handhaving betrokken.

Het overzicht wordt jaarlijks beoordeeld op volledigheid door middel van steekproeven. De uitkomsten daarvan worden gebruikt om (indien nodig) een prioritering aan te brengen in de te actualiseren omgevingsvergunningen.

Aanvragen tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel

Het toepassen van gelijkwaardige maatregelen wordt geregeld in artikel 4.7 van de Omgevingswet. Het gaat dan om een maatregel waarmee tenminste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de algemene regel.

Gelijkwaardige maatregelen kunnen fysieke maatregelen zijn, maar bijvoorbeeld ook bepaalde werkwijzen en meetmethoden. Gelijkwaardige maatregelen zijn altijd toegestaan. Meestal is toestemming van het bevoegd gezag nodig om een gelijkwaardige maatregel toe te mogen passen, soms is dat niet het geval.

Strategie werkdoel

- Door flexibiliteit initiatiefnemers in staat stellen innoverende maatregelen te ontwikkelen;
- Uniforme toepassing beoordelingsvrijheid;
- Gegeneraliseerde beoordeling;

De initiatiefnemer toont aan dat met een alternatieve maatregel tenminste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel. Beoordeling richt zich op de doelen die de opsteller van de regels met de voorgeschreven maatregelen heeft willen bereiken.

Akkoord bevonden gelijkwaardige maatregelen worden bijgehouden ten behoeve van een helder overzicht waarmee snel kan worden beoordeeld welke maatregelen als gelijkwaardig kunnen worden toegepast. Bovendien zorgt dit overzicht voor duidelijkheid over de algemeen aanvaarde onderbouwing en (gronden voor) acceptatie van gelijkwaardige maatregelen.

Maatwerkvoorschriften

Het Bal biedt een algemene mogelijkheid voor het bevoegd gezag om af te wijken van de bepalingen van het Bal. Dit kan in individuele gevallen met maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften (artikel 2.13, Bal). In de meeste gevallen zullen de regels in het Bal volstaan.

Met maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften kan het bevoegd gezag de landelijke regels meer toespitsen op de concrete situatie of de locatie. Het bevoegd gezag mag geen maatwerkvoorschrift stellen als hij over dat onderwerp een vergunningvoorschrift kan opstellen. Dat staat in artikel 2.13, vierde lid, van het Bal.

Strategie werkdoel

- Doeltreffend toepassen van wet- en regelgeving voor een hoog beschermingsniveau van het leefmilieu;
- Er is sprake van maatwerkvoorschriften waarbij het oogmerk en de strekking van de algemene rijksregels in acht genomen zijn;
- De beschikkingen bevatten een toelichting op de inachtneming van het oogmerk en de strekking van de van toepassing zijnde algemene rijksregel(s).

Maatwerkvoorschriften zijn in ieder geval in overeenstemming met de gestelde beoordelingsregels en bepalingen uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit. Daarbij worden de volgende criteria gehanteerd:

- Bij de beoordeling wordt het standstill-beginsel gehanteerd: het milieu zoals het nu is niet laten verslechteren;
- Beoordeling geschiedt uniform;
- Beoordeling borgt dat indien er voor de betreffende milieubelastende activiteit of een activiteit die er direct verband mee houdt een omgevingsvergunning is verleend of aangevraagd, het maatwerkvoorschrift is afgestemd op de voorschriften van die omgevingsvergunning.

Wanneer een maatwerkvoorschrift wordt opgesteld, wordt daarbij in ieder geval betrokken:

- Beleidskaders van bevoegde gezagen dat maatwerkvoorschriften voorschrijft;
- De bestaande toestand van het milieu, voor zover de milieubelastende activiteit daarvoor gevolgen kan veroorzaken;
- De gevolgen voor het milieu, die de milieubelastende activiteit kan veroorzaken, mede in onderlinge samenhang bezien;
- De met betrekking tot de milieubelastende activiteit en de omgeving redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu;
- De mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen voor het milieu, die de milieubelastende activiteit kan veroorzaken, te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen;
- De voor onderdelen van het milieu, waarvoor de milieubelastende activiteit gevolgen kan hebben, geldende milieukwaliteitseisen;
- De redelijkerwijs te verwachten financiële en economische gevolgen van het maatwerkvoorschrift.

8.5 Bijlage 5: Toezichtstrategie (vormen en werkwijze van toezicht)

We zetten onze toezichtcapaciteit 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 (te ontwikkelen) 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 meldingen worden nageleefd. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders. Een toezichthouder is een persoon bij of krachtens wettelijk voorschrift 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 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. Soms is het toezicht administratief van aard en soms kan dit zelfs op afstand.

De eventuele overtredingen van de regels en voorschriften worden tijdens het uitoefenen 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.

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 een zelfde wijze uitvoeren van toezichtwerkzaamheden 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.

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 OD 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. Belangrijk hierbij is het risico van omgevingsveiligheid.

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 handhavingprocedures

Als uitvloeisel van de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtsvormen kan zijn dat een handhavingprocedure 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 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 beteken.

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde 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.

8.6 Bijlage 6: Gedoogstrategie

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

Definitie van gedogen: *“Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet bewust (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.”*

Gedogen is feitelijk geen juiste term. Met ‘gedogen’ wordt bedoeld dat de gemeente niet handhaaft. Gedogen leidt niet tot een besluit en er kan daarom ook geen bezwaar en beroep tegen worden ingediend. Omdat het woord ‘gedogen’ zo algemeen is ingeburgerd, gebruiken wij dit wel in dit afwegingskader. We kijken bij het toepassen van het afwegingskader altijd als eerste stap of er samenloop is met andere regelgeving en of het gedogen niet in strijd is met andere wet- en regelgeving. We letten daarbij op eigen regels maar ook op die van andere overheden.

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

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

Gedogen passen we alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties toe. ‘Alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties kan de gemeente besluiten niet handhavend op te treden.’ Onze uitgangspunten zijn:

- we handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn.
- de situatie blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd;
- er vindt een zorgvuldige en kenbare belangenafweging plaats;
- het gedogen tast belangen van derden niet in onredelijke mate aan;
- de activiteit is na de aangekondigde periode van gedogen vergund of gestopt.

Een gedoogreactie of -brief is geen formeel besluit, en ook de weigering of intrekking van een gedoogreactie niet. Het gedogen kan dan ook niet worden aangevochten bij de bestuursrechter. Dit laat onverlet dat anderen in zo’n geval wel om handhaving kunnen verzoeken. Op dergelijke verzoeken moeten we reageren en zal volgens de vastgestelde handhavingsstrategie worden gehandeld, tenzij dit gedoogkader ruimte biedt om daar van af te zien. We kunnen gedogen bij overgang- en overmachtssituaties. Aan het gedogen kunnen we voorwaarden verbinden die we controleren.

Overgangssituaties zijn:

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

Overmacht situaties zijn:

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

We handhaven wèl:

- als het gedrag van de overtreder recidiverend of calculerend is;
- bij activiteiten die vallen onder ondermijnen;
- als de te gedogen activiteit in strijd is met een andere regel en het bevoegde gezag voor de handhaving van die regel laat weten dat het bestuursrechtelijk handhaaft of gaat handhaven.

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

