

***Uniform beleid voor de uitvoering van
vergunningverlening, toezicht en
handhaving 2019 – 2021
(taken Omgevingsdienst IJsselland)***

Werkgroep uniform VTH-beleid
IJssellandse gemeenten en provincie Overijssel

SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	4
1.1 AANLEIDING	4
1.2 DOEL VAN HET PLAN.....	4
1.3 SCOPE VAN HET PLAN	5
1.4 ONTWIKKELINGEN	5
1.5 LEESWIJZER	7
2. MISSIE, VISIE EN UITGANGSPUNTEN.....	8
2.1 MISSIE	8
2.2 VISIE	8
2.3 UITGANGSPUNTEN VTH-BELEID	8
2.4 SAMENWERKING	9
3. GEBIEDSBESCHRIJVING: PROBLEEM- EN RISICOANALYSE.....	12
3.1 PROBLEEMANALYSE	13
3.2 RISICOANALYSE	14
4. DOELEN VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING.....	15
4.1 ALGEMENE DOELSTELLING VTH.....	15
4.2 KWALITEITSMANAGEMENT	16
4.2.1 DOELEN, INDICATOREN, STREEF- EN RICHTWAARDEN	17
4.2.2 KWALITEITSZORG EN KWALITEITSBORGING.....	20
5. VTH-STRATEGIEËN	21
5.1 INLEIDING	21
5.2 PREVENTIESTRATEGIE	21
5.3 VERGUNNINGENSTRATEGIE.....	22
5.4 TOEZICHTSTRATEGIE.....	23
5.5 SANCTIESTRATEGIE	23
5.6 GEDOOGSTRATEGIE.....	23
6. ORGANISATIE EN INRICHTING VAN DE UITVOERING.....	24
6.1 ORGANISATORISCHE CONDITIES.....	24
6.2 UITGANGSPUNTEN INFORMATIEVOORZIENING	25
6.3 ONDERMIJNING	26
7. BIJLAGEN	26
BIJLAGE 1: VERGUNNINGENSTRATEGIE	27
BIJLAGE 2: TOEZICHTSTRATEGIE (VORMEN EN WERKWIJZE VAN TOEZICHT).....	34
BIJLAGE 3: LANDELIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE (LHS)	37
BIJLAGE 4: GEDOOGSTRATEGIE	50

SAMENVATTING

Gemeenten en provincies zijn verantwoordelijk voor alle taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de fysieke leefomgeving.

Sinds 1 juli 2017 is duidelijk dat de basistaken milieu door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. De gemeenten en provincies zijn en blijven echter het bevoegde gezag. Per 1 januari 2018 is de Omgevingsdienst IJsselland opgericht, die bestaat uit elf gemeenten en de provincie Overijssel. In IJsselland is besloten om het basistakenpakket door middel van een convenant uit te breiden tot het basistakenpakket (BTP) + IJssellandse variant.

Sinds 1 juli 2017 zijn gemeenten en provincies verplicht een uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen waarin wordt aangegeven welke doelen zij zichzelf stellen bij de uitvoering (lees: vergunningverlening) en handhaving en welke activiteiten zij gaan uitvoeren om de doelen te bereiken. Voor handhaving bestond deze verplichting al, voor uitvoering is deze verplichting nieuw.

Het is aan de bevoegde gezagen om voor de uit te voeren basistaken door de Omgevingsdienst IJsselland een uniform VTH-beleid op te stellen waarin doelen worden gesteld die de Omgevingsdienst IJsselland moet behalen. Dit blijkt uit de toelichting op artikel 7.2, tweede lid, Besluit omgevingsrecht (Bor). Hierin staat aangegeven dat de bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst er gezamenlijk zorg voor dragen dat een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de omgevingsdienst schriftelijk wordt vastgelegd in een beleidsdocument voor zover het de basistaken betreft.

Dit beleidsplan ziet op het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de taken zoals deze door gemeenten en provincie zijn ingebracht in de Omgevingsdienst IJsselland. Het is een beleidsplan op hoofdlijnen voor een periode van drie jaar.

Dit beleidsplan legt het minimale uit te voeren niveau vast. Elke gemeente / provincie kan aanvullend hierop zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de Omgevingsdienst IJsselland laten uitvoeren. Deze bestuurlijke prioriteiten kunnen worden opgenomen in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma VTH en de daaraan gekoppelde jaaropdracht aan de Omgevingsdienst IJsselland.

Elke gemeente / provincie zal naast dit beleidsplan ook beleid moeten opstellen voor de overige VTH-taken van de fysieke leefomgeving. Individueel kunnen partners ervoor kiezen om dit beleidsplan ook (deels) van toepassing te verklaren op deze overige VTH-taken, de zogenoemde thuishaken. Hierbij betrekken zij de adviseurs.

1. INLEIDING

Voor u ligt het uniforme beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van alle gemeenten en de provincie in de regio IJsselland, zoals bedoeld in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) (Stb 2017-193). Dit uitvoerings- en handhavingsbeleid¹ is het beleid voor de taken (milieu) die door de Omgevingsdienst IJsselland (hierna: OD) vanaf 1 januari 2018 worden uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden de aanleiding en het doel van dit plan toegelicht. In deze inleiding komen de landelijke wets- en beleidsontwikkelingen op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving, die mede bepalend zijn voor de invulling van dit plan, beknopt aan bod. De leeswijzer biedt inzicht in de onderwerpen die in dit beleidsplan aan de orde komen.

1.1 Aanleiding

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

Onder het pakket van basistaken (BTP) wordt de vergunningverlening (uitvoering), het toezicht en de handhaving van omgevingvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit milieubeheer en beschikkingen in het kader van de Wet bodembescherming verstaan. In IJsselland is het basistakenpakket bij convenant uitgebreid tot het basistakenpakket plus IJssellandse variant.

Als onderdeel van het BTP gelden ook de BRIKS-taken voor zover de provincie bevoegd gezag is. Deze taken worden uitgevoerd door de OD.

Binnen de samenwerking van de Omgevingsdienst IJsselland laten de gemeenten en de provincie Overijssel ten minste dit takenpakket uitvoeren. Het Bor geeft in paragraaf 7.2 procescriteria voor het op te stellen uitvoerings- en handhavingsbeleid. Zo moet het beleid uniform zijn en moeten er doelen worden gesteld die de OD moet behalen. Het Bor geeft daarnaast aan dat waar nodig dient te worden afgestemd met beleid dat is opgesteld door andere bestuursorganen zoals die van de latende organisaties, de waterschappen en andere OD's in aangrenzende regio's (in geval van bijvoorbeeld ketentoezicht). Ook moet de vaststelling in overeenstemming met het Openbaar Ministerie plaatsvinden.

1.2 Doel van het plan

Dit beleidsplan is opgesteld op hoofdlijnen. Het betreft een basisdocument dat zal worden doorontwikkeld. Deze doorontwikkeling zal worden gevoed vanuit de beleidscyclus (Big-8 of Big Eight).



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

Via evaluaties (in jaarverslagen) kunnen er bijstellingen volgen. De OD wordt hierbij om inbreng gevraagd.

Uitgangspunt van dit beleidsplan is dat het voor een periode van drie jaar wordt vastgesteld. Deze periode sluit aan bij de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet (2021).

Het beleid is uniform binnen de OD. Dit laat echter onverlet dat elke gemeente zijn eigen autonomie heeft voor wat betreft de taken VTH.

Het beleid legt hierom het minimale uit te voeren niveau vast, zoals vastgelegd in wet- en regelgeving en de Kwaliteitscriteria 2.1. Elke deelnemer kan aanvullend hierop zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de OD laten uitvoeren. Deze bestuurlijke prioriteiten kunnen worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de daaraan voortkomende jaaropdracht aan de OD.

1.3 Scope van het plan

Dit beleidsplan ziet op de taken zoals deze zijn ingebracht in de Omgevingsdienst IJsselland. Individueel kunnen partners ervoor kiezen om dit beleidsplan ook van toepassing te verklaren op de zogenaamde thuishaken.

1.4 Ontwikkelingen

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

Evaluatie wet VTH

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

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

Er worden in de rapportage 8 conclusies geformuleerd. Naar aanleiding van deze conclusies zijn aanbevelingen gedaan voor enerzijds het ministerie van (destijds) I&M en anderszijds voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten.

De voor dit VTH beleid meest relevante aanbevelingen betreffen:

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

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

Verordening kwaliteit VTH

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

Elk van de partners binnen de OD heeft een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld voor het gehele terrein van de Wabo. De verordening gaat uit van een brede reikwijdte en is dus van toepassing op alle Wabo-taken: zowel de thuishaken, de basistaken, als extra (niet verplichte) taken die worden uitgevoerd door de OD en de taken die op nog op een andere manier zijn georganiseerd.

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

- Uitvoeringskwaliteit
- Dienstverlening
- Financiën

Deze uitwerking van de doelen is opgenomen in hoofdstuk 4 van dit beleidsplan.

Kwaliteitscriteria versie 2.1

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

In de Packagedeal van 2009 (tussen Ministerie, VNG en IPO) is afgesproken dat als maatstaf voor de borging van kwaliteit van organisatie en uitvoering van de Wabo-taken een set kwaliteitscriteria ontwikkeld zou worden voor de deskundigheid en beschikbaarheid binnen de organisatie en de borging van processen. Eind 2009 was de eerste set kwaliteitscriteria (versie 2.0) beschikbaar voor de VTH-taken. Deze was opgesteld door een brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies en het rijk. Deze eerste set was niet altijd even duidelijk en leidde bij toetsing tot discussie. Soms lag de lat (te) hoog of verkeerd. Daarom is deze set in 2012 aangepast met behulp van feedback die op de criteria kwam vanuit medewerkers van gemeenten, provincies en milieudiensten. Het resultaat is de huidige set Kwaliteitscriteria 2.1.

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

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

Omgevingswet

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

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

Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

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

De Omgevingswet streeft naar een uitwerking met een compactere overheid wat onder andere zou moeten leiden tot mogelijke privatisering van taken. Een eerste uitwerking is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, die voor (een deel van) de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen het toezicht wil privatiseren. Dit beleid is opgesteld, rekening houdende met de uitgangspunten van de Omgevingswet en de verwachte inwerkingtreding daarvan in 2021.

1.5 Leeswijzer

Dit beleidsdocument start met een samenvatting en een inhoudsopgave. Hoofdstuk 1 bestaat uit deze inleiding. In hoofdstuk 2 komen missie, visie en uitgangspunten aan de orde. In hoofdstuk 3 staan een gebiedsbeschrijving en de probleem- en risicoanalyse voor VTH. In hoofdstuk 4 belichten we de doelen van VTH en de kwaliteitsborging. De VTH-strategieën zijn opgenomen in hoofdstuk 5 en de diverse bijlagen. Hoofdstuk 6 beschrijft de organisatie en de middelen, die nodig zijn voor de uitvoering van dit plan. In hoofdstuk 7 zijn de bijlagen toegevoegd.

2. MISSIE, VISIE EN UITGANGSPUNTEN

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 leefomgeving voor alle inwoners en het versterken van bedrijven in regio IJsselland.

2.2 Visie

In de oprichtingsfase van de Omgevingsdienst IJsselland hebben de deelnemende gemeenten en de provincie gezamenlijk een visie geformuleerd omtrent de uit te voeren VTH-taken. Deze is ook als uitgangspunt gehanteerd voor dit VTH-beleid:

Wij willen onze missie realiseren door voorop te lopen 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 duidelijk over wat wel en niet kan, treden op waar dat nodig is en werken proactief aan een duurzame ontwikkeling.

In de eerste drie jaar wordt prioriteit gegeven aan de ontwikkelopgaven: borgen en doorontwikkelen van politieke sensitiviteit en lokale binding, anticiperen op de inwerkingtreding Omgevingswet, wet VTH, Wet natuurbescherming en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (strategie).

De IJssellandse gemeenten en provincie trekken in nauwe professionele samenwerking op met de Omgevingsdienst IJsselland, om de hierboven geformuleerde ambities uit te voeren.

2.3 Uitgangspunten VTH-beleid

Aan de hand van voorgaande missie, visie, kernwaarden en op basis van diverse beleidsstukken van deelnemende gemeenten en provincie zijn uitgangspunten voor het VTH – beleid geformuleerd. Dit beleid bedoelt vast te leggen hoe de gemeente/provincie in het VTH werkveld haar taken uitvoert. De volgende procesdoelen worden met onderhavig beleidsplan beoogd:

Voldoen aan (wettelijke) kwaliteitseisen

Met dit beleidsplan wordt geregeld dat wordt voldaan aan de wettelijke vereisten die door de Wabo en het Bor worden gesteld aan (het proces van) vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Op basis van de Wabo en het Bor 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 inrichtingen is er voor vergunningverlening en toezicht een roulatieschema, zodat niet altijd dezelfde vergunningverleners en toezichthouders zijn betrokken bij één inrichting.

Risicogericht werken

De laatste jaren is 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. Toezicht en handhaving wordt gericht op die aspecten waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag laag is. De gegevens van de risicoanalyse worden elk jaar gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma worden voor het betreffende jaar de prioriteiten bepaald.

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

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. Waar nodig worden ondersteunende tools ingezet. 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 één vergunning kan aanvragen voor alle activiteiten en dat deze integraal wordt beoordeeld. Bij handhaving wordt er niet alleen per deelaspect gehandhaafd, maar bij geconstateerde overtredingen worden alle van belang zijnde aspecten meegewogen en zo nodig wordt ook op basis van verschillende wet- en regelgeving samen opgetreden. De vergunningverleners, toezichthouders en juristen werken bij vergunningverlening, toezicht en handhaving zoveel mogelijk samen met (externe) partners zoals de Veiligheidsregio IJsselland, Politie, GGD, woningbouwverenigingen, NVWA, waterschappen, Openbaar Ministerie, sociale recherche, douane en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Programmatisch, planmatig en cyclisch werken

Het nieuwe Bor schrijft een programmatische manier van werken voor. De algemene doelstellingen (afkomstig 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 capaciteit voor dat jaar verdeeld. De prioriteiten worden gebaseerd op de risicoanalyse en het bijbehorende ambitieniveau zoals weergegeven in dit beleid. Aan het einde van het kalenderjaar wordt het uitvoeringsprogramma geëvalueerd (jaarverslag VTH). Op basis van de evaluatie wordt het uitvoeringsprogramma voor het daarop volgende jaar vastgesteld. Deze werkwijze sluit aan bij het Big-8 model uit de Kwaliteitscriteria 2.1.

2.4 Samenwerking

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:

- *Buurgemeenten en omgevingsdiensten*
De zogenaamde "Basistaken (BTP) + IJssellandse variant" waar dit beleidsdocument over gaat, worden voor de gemeenten uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJsselland. Dit is een zelfstandige organisatie, die de 11 IJssellandse gemeenten en de Provincie Overijssel samen besturen. De gemeente heeft alleen met de eigen omgevingsdienst 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 omgevingsdienst, wordt het beleid door de gemeenten en provincie op- en vastgesteld en in opdracht uitgevoerd door de OD.

- *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 verordening heeft zij 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.
- Bij wet heeft de provincie tevens een coördinerende rol. Deze heeft zij bijvoorbeeld opgepakt door de bestuurlijke opdrachtverlening voor dit beleid te coördineren.

- *Ministerie van Justitie en Veiligheid*

Wanneer de toezichthouders van de OD overtredingen constateren, treedt de vastgestelde landelijke handhavingsstrategie 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 geen structureel overleg tussen politie/OM/gemeenten/provincie over milieu aangelegenheden. In het doorlopende driehoeksoverleg zijn de afgelopen jaren geen milieuzaken aan de orde geweest. In voorkomende gevallen wordt bij aanvragen een Bibob² 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.

² Onderzoek in het kader van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob), waarbij de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen worden getoetst bij het landelijk bureau BIBOB.

- *Veiligheidsregio IJsselland*
De Veiligheidsregio IJsselland kan worden ingezet voor advisering op externe veiligheid en brandveiligheidsgebied bij vergunningverlening en handhaving. Daarnaast worden gecoördineerde handhavingsacties geïnitieerd met diverse diensten, waar toezichthouders van de gemeente en/of de omgevingsdienst aan mee doen.
- *GGD*
De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. De laatste jaren staat het milieu als gezondheidsbepalende en gezondheidsbedreigende factor zeer sterk in de belangstelling. Waar begin vorige eeuw vooral aandacht werd besteed aan biologische vervuiling van het leefmilieu en de bijhorende infectieziekten (cholera, difterie, tbc enz.), ligt de nadruk in de geïndustrialiseerde landen tegenwoordig veel meer op chemische en fysische verontreiniging en de relatie met het vaker voorkomen van ziektes zoals kanker en luchtwegproblemen. Binnen de openbare preventieve gezondheidszorg is dan ook vrij recent een nieuwe discipline ontstaan, de medische milieukunde. De GGD 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.

3. GEBIEDSBESCHRIJVING: PROBLEEM- EN RISICOANALYSE

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 515.000 inwoners en heeft een vergunningenbestand van circa 17.770 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.

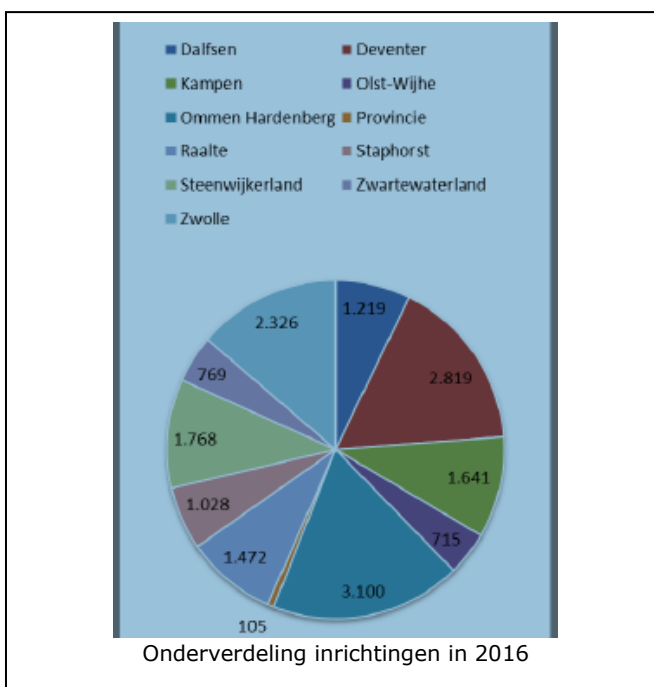
In de IJssellandse gemeenten buiten het stedelijk netwerk zijn op milieugebied vooral de agrarische bedrijven van belang. Hier speelt een veelzijdige problematiek. Schaalvergroting in de landbouw gedurende de laatste decennia heeft tot gevolg dat enerzijds bedrijven die zich verder ontwikkelen een meer 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.

Inrichtingenbestand

Het werkgebied milieu beslaat een inrichtingenbestand van circa 17.770 bedrijven. Hierbij zijn een aantal bedrijven waar een hoog milieurisico aanwezig is en die om deze reden onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen (denk aan BRZO en RIE bedrijven). Er zijn bedrijven die voor hun activiteiten een vergunning nodig hebben van de gemeente, maar verreweg de meeste bedrijven hoeven slechts een melding te doen en vallen daarmee onder het Activiteitenbesluit milieubeheer met algemene regels.

Van het inrichtingenbestand is ruim 20% agrarisch (in ruime zin, dat wil zeggen ook akkerbouw, bosbouw en viskwekerijen). In de provincie Overijssel zijn er 105 provinciale bedrijven, waarvan 45 in IJsselland.



3.1 Probleemanalyse

Al jaren ligt de nadruk op veiligheid bij vergunningverlening, toezicht en handhaving op milieugebied. Daarnaast heeft duurzaamheid een steeds prominentere plaats gekregen. Dit is terug te zien in branchegericht energietoezicht bij bedrijven, maar ook wordt bij vergunningverlening en reguliere controles steeds meer aandacht besteed aan energie. Ook leefbaarheid (klachten) staat hoog op de agenda.

Aspecten die vanuit het specifieke verleden van IJsselland de laatste jaren veel aandacht hebben gekregen en ook blijven krijgen zijn: vuurwerk, asbest, luchtwasinstallaties en klachten over geluid- en stankoverlast, daarnaast is er veel ingezet op LPG-tanks.

Omdat in IJsselland nagenoeg alle bedrijvigheid voorkomt die ook landelijk aanwezig is, krijgen ook zaken die landelijk in de aandacht zijn gekomen de nodige prioriteit in IJsselland.

Denk hierbij aan de opslag van gevaarlijke stoffen na de grote brand in Moerdijk, of gebruik van RVS in zwembaden.

3.2 Risicoanalyse

In de risicoanalyse is per branche geïnventariseerd hoe groot de risico's zijn en hieruit volgt de intensiteit van de vergunningverlening en het toezicht. In IJsselland gebruiken alle gemeenten, de provincie en de omgevingsdienst dezelfde risicoanalyse voor toezicht en handhaving. Het model werkt op basis van de formule: $\text{Risico} = \text{Kans} \times \text{Effect}$. De elementen 'kans' (hoe groot is de kans op een bepaalde ongewenste situatie) en 'effecten' (wat is de impact van een misstand) worden door experts ingevuld door middel van allerlei thema's met variabelen. Aan de variabelen kunnen door experts op basis van data uit ervaring scores worden toegekend en weegfactoren. De totaalscore bepaalt het risico op een 5-puntenschaal. Van 'zeer groot risico' tot 'zeer klein risico'. De probleemanalyse zelf wordt uitgevoerd op ambtelijk niveau door middel van een deskundigenpanel. Om tot een juiste weging van de risico's te komen, is het nodig om ook bestuurlijke prioriteiten mee te wegen. Dit leidt tot een totaaloverzicht van prioriteiten. De resultaten worden doorvertaald naar strategieën, de uitvoeringsorganisatie en de jaarlijkse programma's. Het stellen van prioriteiten betekent dat er handhavingstaken zijn met een hoge prioriteit waar veel instrumenten op worden ingezet. Anderzijds zijn er ook taken met een lage prioriteit, waarop weinig of geen instrumenten worden ingezet.

De uitkomst van de risicoanalyse legt het minimale uitvoeringsniveau vast. In 2019 wordt door een ambtelijke vertegenwoordiging uit gemeenten, provincie en omgevingsdienst de huidige risicoanalyse geactualiseerd en in het bestuurlijk besluitvormingsproces gebracht. De resultaten van de risicoanalyse worden na vaststelling gebruikt bij de jaarplanning voor 2020. Met het oog op de ophanden zijnde Omgevingswet, waarbij de outcome een belangrijke rol zal spelen, zal de risicoanalyse na 2020 opnieuw worden ontwikkeld en vastgesteld.

4. DOELEN VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING

4.1 Algemene doelstelling VTH

Met dit beleid voldoen we aan de Kwaliteitscriteria 2.1 en werken we de doelen van de Verordening kwaliteit VTH uit. Uitgangspunt daarbij is de missie *'Een veilige, gezonde leefomgeving voor alle inwoners en het versterken van bedrijven in regio IJsselland'*. Het is onze ambitie om dienstverlenend en deskundig te zijn richting inwoners en bedrijven. We zijn duidelijk over wat wel en niet kan, treden op waar dat nodig is en werken proactief aan een duurzame ontwikkeling. We willen onze missie realiseren door voorop te lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT voorzieningen (zie ook hoofdstuk 2).

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

"Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b) het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies."

Hieronder zijn deze subdoelen op hoofdlijn uitgewerkt. Een nadere uitwerking zal plaatsvinden in het uitvoeringsprogramma. Op deze manier ontstaat een helder verband tussen dit beleidskader en het uitvoeringsprogramma. Dit biedt goede mogelijkheden om de voortgang van onze doelen te monitoren. Een van de belangrijkste manieren om dit te realiseren is het verbeteren van het naleefgedrag.

Fysieke veiligheid

Bij veiligheid praten we over het borgen van de veiligheid in de brede zin van het woord. Bouwveiligheid, brandveiligheid, maar ook milieu gerelateerde veiligheid, zoals het zorgvuldig omgaan met gevaarlijke stoffen bij bedrijven. Waar mogelijk bieden we ruimte eigen verantwoordelijkheid te nemen. Doen zij dat niet, dan treden wij op. Op het gebied van veiligheid doen wij geen concessies!

Gezondheid

'Gezondheid als het vermogen zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven'.

Omgevingskwaliteit

De kwaliteit van de omgeving gaat over belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde. Dit heeft te maken met welstand maar ook een prettige leefomgeving voor inwoners en bedrijven. Dit betekent dat wij hinder, overlast en ergernissen zoveel mogelijk proberen te voorkomen. Denk aan geluidsoverlast, parkeeroverlast, dumpen van afval en bodemverontreinigingen.

Duurzaamheid

Duurzaamheid in ons vakgebied gaat over bevorderen van het gebruik van duurzame materialen in de bouw, het stimuleren van energiebesparende maatregelen bij bedrijven en innovatie. De komende jaren gaan we met name tijdens milieucontroles meer en nadrukkelijker aandacht geven aan dit onderwerp (SER Energieakkoord).

Naast de algemene doelstelling voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn er specifieke doelstellingen per taakveld. Ook naleefgedrag maakt hiervan een belangrijk onderdeel uit.

Naleefgedrag gaat over het nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door toezicht uit te voeren, maar ook in te zetten op voorlichting en het doel van regels uit te leggen. De meeste inwoners en bedrijven blijken dan bereid de voor hen geldende regels na te leven. Bij hen die dat niet doen treden wij consequent op.

Voor de te onderscheiden subdoelen hanteren wij de volgende beleidsdoelen en indicatoren:

Algemene doel milieu	Beleidsdoelen	Indicatoren
Fysieke veiligheid/gezondheid	- Het zorgdragen voor een veilig gebruik en opslag van gevaarlijke stoffen - Het zorgdragen voor een goede luchtkwaliteit en voorkomen van uitstoot van schadelijke stoffen	- Aandeel van de controles waarbij geen sprake is van overtreding van wetgeving. - Aandeel van de controles waarbij geen sprake is van zware overtredingen van de wetgeving. - Aantal bestuursrechtelijke handhavingstrajecten, waarbij onderscheid in overtredingen op de gedragsvoorschriften en treffen van voorzieningen.
Omgevingskwaliteit/Leefbaarheid	- Voorkomen van hinder en overlast door inrichtingen - Een proactieve houding van de maatschappij (burgers en bedrijven) ten aanzien van de zorg voor het milieu waardoor het naleefgedrag en de leefomgeving verbeteren. - Klachten worden opgepakt waarbij anonieme klachten alleen worden opgepakt als veiligheid een aspect kan zijn.	- Klachten en verzoeken om handhaving - Klachtenanalyse - Aandeel controles zonder overtreding (naleef gedrag) - Aandeel hercontroles - Aantal gestarte en afgesloten toezichtdossiers - Aandeel bestuurlijke handhavingstrajecten
Duurzaamheid	Het bevorderen van het gebruik van duurzame materialen bij bedrijven en het stimuleren in het nemen van energiebesparende maatregelen	- EED (energie audit voor bepaalde grote bedrijven) - Resultaten energietoezicht bedrijven - Aandeel van de controles waarbij het aspect energiezuinigheid/ energiebesparing meegenomen.

4.2 Kwaliteitsmanagement

Een belangrijk deel van de besluitvorming over de kwaliteit van de uitvoering vindt decentraal plaats door de desbetreffende bevoegde gezagen. Leidend hierin is de afspraak met het kabinet dat er een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gerealiseerd en behouden. Op basis hiervan heeft de VNG in samenwerking met het IPO op basis van de Kwaliteitscriteria 2.1. een modelverordening opgesteld. In de verordening is een verplichting opgenomen tot het opstellen van doelen voor uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën. Deze drie doelen zijn ook opgenomen in de Verordening kwaliteit VTH die elke partner binnen de OD heeft vastgesteld voor het gehele terrein van de Wabo (zie ook paragraaf 1.4). In deze paragraaf worden deze doelen nader uitgewerkt.

4.2.1 Doelen, indicatoren, streef- en richtwaarden

Op basis van de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH moeten de navolgende doelen worden uitgewerkt:

Uitvoeringskwaliteit:

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

Dienstverlening:

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

Financiën:

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

Hieronder zijn bovenstaande doelen verder uitgewerkt. Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan. Ook zijn er, indien mogelijk, streefwaarden opgenomen per beleidsdoel.

Daarbij wordt opgemerkt dat de doelen die gesteld zijn, streefwaarden zijn. Dit omdat gebleken is dat nog niet elke gemeente de gevraagde aspecten registreert en er ook nog geen nulmeting is uitgevoerd. Hierom zijn er het eerst komende jaar nog geen cijfers beschikbaar. Deze dienen eerst beschikbaar te komen. Na het opdoen van enige jaren ervaring, kunnen, waar wenselijk en waar mogelijk, de streefwaarden worden omgezet naar grenswaarden. Indien nog niet voldaan kan worden aan de onderstaande doelen en/of richtwaarden, dan zal dat in het uitvoeringsprogramma worden opgenomen. De omgevingsdienst dient dan ook verantwoording af te leggen aan gemeenten.

Uitwerking kwaliteitsdoelen:

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Voorbeeld Streefwaarde
• Uitvoeringskwaliteit	• We beschikken over een actueel inrichtingenbestand	• % vergunnings- en melding plichtige inrichtingen die beschikken over een vergunning, dan wel melding (Type B en C inrichtingen)	98%
	• Verleende vergunningen zijn actueel	• % vergunningen die jaarlijks wordt geactualiseerd	• 20% van vergunningplichtige bedrijvenbestand wordt jaarlijks getoetst op actualiteit (=5-jaarlijkse actualisatie) • 100% van RIE4 en BRZO bedrijvenbestand wordt jaarlijks geactualiseerd (=jaarlijkse

			actualisatie)
	In geval van instellen beroep is het bezwaar/beroep ongegrond of niet ontvankelijk	% procedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering en maatwerkvoorschriften waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond dan wel niet ontvankelijk zijn	95%
		% procedures van handhavingszaken / verzoeken om handhaving waarbij bezwaar-/beroepsschriften ongegrond dan wel niet ontvankelijk zijn	85%
	Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd (trendanalyse)	- Aantal klachten - Uitgevoerde klachtenanalyse	Jaarlijkse klachtenanalyse
	De landelijk vastgestelde handhavingsstrategie (LHS) wordt gehanteerd	Aantal keren dat er is afgeweken van de LHS	Jaarlijkse analyse op de afwijkingen van de LHS
	Er is een hoog naleefgedrag	In max. % van de 1^e controles is sprake van zware overtredingen van de wetgeving (als bedoeld in de LHS A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3, D4)	5%
		In max. % van de 1^e controles is sprake van overtreding van wetgeving (als bedoeld in de LHS A1, A2, A3, B1, B2, C1)	40%
	Opvolging van 1^e controle is hoog	% hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding weer wordt geconstateerd	<5%
	energiezuinigheid/ energiebesparing wordt meegenomen in VTH proces	% vergunningen/meldingen waarbij aspect energieuinigheid/besparing wordt meegenomen	80%
Dienstverlening (gedrag)	De organisatie is goed bereikbaar	24 uren bereikbaarheid ingesteld: - Milieumeldpunt (MMP) - Digitale informatie-verstrekking via website	100%

	• Verzender krijgt snel antwoord na schriftelijk verzoek via brief of mail	• Aantal dagen na ontvangst verzenden van ontvangstbevestiging	• 3 werkdagen (brief), per omgaande (mail)
	• Informeel verzoek (informatie)	• Aantal dagen na ontvangst verzenden van reactie (kan ook procesvoorstel zijn)	• 3 werkdagen
	• Formeel verzoek (op brief of mail)	• Aantal dagen na ontvangst verzenden van inhoudelijke reactie van OD naar gemeente / provincie (voor zover van toepassing)	• 20 werkdagen
	• Klanten zijn tevreden	• Klanttevredenheid op van tevoren bepaalde onderwerpen	• 1 ^e meting 2020, meting eens per 3 jaar
• Dienstverlening (proces)	• Beschikkingen en meldingen worden tijdig afgehandeld	• % buiten de termijn verleende meldingen en beschikkingen	0%
		• Max. % gevallen waarin de beslistermijn wordt verlengd.	• 40%
	• Klanten hebben inzicht in VV of HH proces	• % brieven inzake procedures waarin proces en voortgang zijn opgenomen	• 100%
	• Klachten worden behandeld	• % klachten in behandeling	• 95%
		• Aantal dagen na indiening in behandeling	• 3 werkdagen
	• Na aanzegging wordt een HH besluit genomen	• % aanzeggingen waarop een HH besluit wordt genomen of schriftelijke reactie wordt gegeven	• 100%
	• Er is een optimale dienstverlening	• Aantal gegronde klachten over dienstverlening	• Vergelijkbaar met soortgelijke organisatie (benchmark)
• Financiën	• In 2021 wordt een aanvang gemaakt met outputfinanciering, overeenkomstig het bedrijfsplan	•	• Binnen drie jaar
	• We heffen kosten-dekkende leges indien mogelijk	• Vastgestelde legesverordening	• 100%

4.2.2 Kwaliteitszorg en Kwaliteitsborging

Kwaliteitszorg gaat over het doorlopen van een cyclisch (werk)proces waarbij het uitgangspunt “goed zijn is beter willen worden” de intentie ervan krachtig weergeeft.

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

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

De basis voor de procescriteria is afkomstig uit de Plan Do Check Act (PDCA)-cyclus, ofwel de beleidscyclus, dubbele regelkring of ‘Big Eight’ geheten.



Ook op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening en toezicht en handhaving dient goed nagedacht te worden over de borging van kwaliteit. Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt dat we leren van onze interventies.

Uitgangspunten kwaliteitsborging

Systematische kwaliteitszorg kent een aantal elementen, waaronder:

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

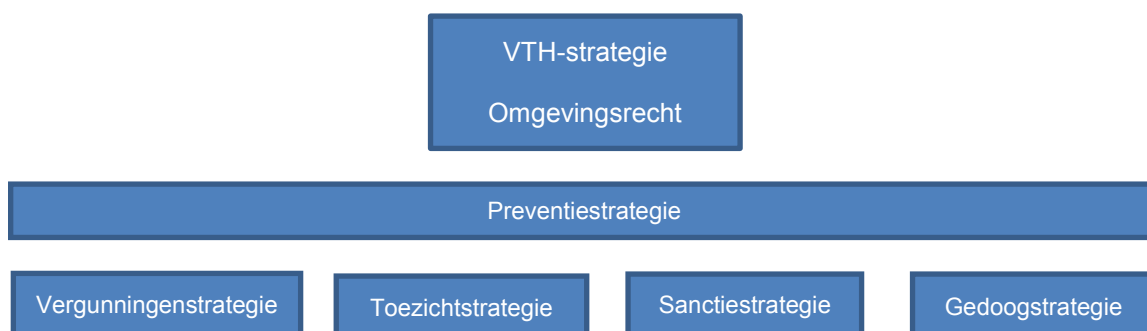
De gezamenlijke IJssellandse gemeenten en de provincie borgen in samenwerking met de OD de kwaliteit en verbeteren deze continu.

5. VTH-STRATEGIEËN

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De grondslagen van een nieuw stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Wabo.

De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke VTH-beleid.



5.2 Preventiestrategie

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

Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zin, belanghebbenden. Het vroegtijdig betrekken van en waar mogelijk samenwerken met partners en stakeholders is belangrijk. Het vraagt ook van de OD om aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal te behandelen en op te pakken en daarbij ook oog te hebben voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.

De gemeenten en de provincie zetten in hun VTH-beleid dan ook expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting, communicatie en overleg. Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Voorwaarde daarvoor is dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht door de OD. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke website, de 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.

In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal. Daarbij geldt als

bepierking: voor zover dat dit binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders mogelijk is. Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie op de website en vanuit het KCC niet uitkomt is er altijd een gesprek met de behandelend medewerker mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantvriendelijke dienstverlening.

Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes (zie hieronder) op basis van de Omgevingswet. Belevingsprincipes zijn richtlijnen voor de gewenste klantbeleving. Deze belevingsprincipes zijn opgesteld op basis van klantbehoeften uit het landelijk uitgevoerde kwalitatieve klantonderzoek en de klantgerichte strategie van de Omgevingswet.



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

5.3 Vergunningenstrategie

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

Doel en reikwijdte van de vergunningenstrategie

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

Voor toezicht en handhaving zijn al geruime tijd strategieën in gebruik, maar voor vergunningverlening is het werken met een strategie nog geen gangbare praktijk. Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet en biedt de kaders en uitgangspunten voor het

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

taakveld vergunningverlening en de keuzemomenten hierin. Een gedegen uitvoering verkleint het risico op bezwaar en beroep en op uitvoeringsproblemen bij toezicht en/of handhaving. De vergunningenstrategie is opgenomen in bijlage 1.

5.4 Toezichtstrategie

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

Goed toezicht begint met een goede voorbereiding. Dat betekent dossieronderzoek, verzamelen van aanvullende relevante informatie en opstellen van een controle-checklist. Tijdens het daadwerkelijke toezicht controleren we of er sprake is van overtredingen en laten die waar nodig herstellen. Maar belangrijker nog, we proberen overtredingen te voorkomen, zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Voor zowel onze toezichthouders als bedrijven en inwoners heeft dat voordelen.

Geven van voorlichting is, zoals al eerder gesteld, daarbij een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval ontkomen we er niet aan de volgende stap in de nalevingsstrategie te zetten: sanctioneren. De toezichtstrategie is opgenomen in bijlage 2.

5.5 Sanctiestrategie

Om handhavingsdoelen te kunnen realiseren, is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we vorm geven aan handhaving. Hiervoor zoeken we aansluiting bij de zogeheten Landelijke handhavingsstrategie (LHS).

De LHS is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt. De landelijke handhavingsstrategie is opgenomen als bijlage 3.

5.6 Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kunnen we een overtreding gedogen. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete schriftelijke besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden terwijl het bestuursorgaan in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om op te treden. Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden. We volgen hiervoor de landelijke gedoogstrategie "Gedogen in Nederland". Deze is nagenoeg hetzelfde als de gedoogstrategie die eerder was opgenomen in de Handhavings- en gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel en welke sommige gemeenten nog hanteren. Op basis daarvan bepalen we in welke situaties we het opleggen van sancties tijdelijk achterwege laten.

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. De gedoogstrategie staat als onderdeel van de landelijke handhavingsstrategie in bijlage 4.

6. ORGANISATIE EN INRICHTING VAN DE UITVOERING

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

6.1 Organisatorische condities

Mandaat

De gemeenten en provincie zijn en blijven het bevoegd gezag en behouden de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid over de taken die de OD IJsselland op het gebied van VTH, onder de Wabo, 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 primaire doelstelling van het Rijk bij de oprichting van omgevingsdiensten is het bereiken van een geobjectiveerd en gelijkgeschakeld handhavingsniveau in de regio. Daarnaast draagt mandatering als een van de elementen bij aan een verbetering van de doelmatigheid als gevolg van standaardisering en harmonisering van processen. Bij een verregaande vorm van mandatering kan een OD borgen dat er voor vergelijkbare overtredingen in principe dezelfde maatregelen worden genomen. De OD hanteert in dit kader de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS; zie bijlage 3). 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 LHS.

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

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bij de inrichting van de OD is uitgegaan van een procesgerichte sturing. Inhoudelijk ligt het zwaartepunt bij de kernprocessen vergunningverlening, toezicht & handhaving en specialismen (o.a. bodem, geluid, etc.). Deze kernprocessen worden organisatorisch gescheiden uitgevoerd. De OD kent afzonderlijke afdelingen voor Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving en Specialistisch advies.

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 Kwaliteit VTH.

Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoortijd is een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling van belang. Het Besluit omgevingsrecht geeft aan dat de organisatie van de bestuursorganen en van de omgevingsdienst 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 directeur en managers van de OD over de voortgang.

6.2 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 Wabo-taken, 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 wordt aansluiting op de Inspectieview Milieu voor omgevingsdiensten verplicht.

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

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

6.3 Ondernijning

Ondernijning, ook wel ondermijnende criminaliteit, betekent de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit is naast een strafrechtelijk probleem vooral ook een sociaal-maatschappelijk probleem omdat het de waarden en normen in de samenleving aantast. Criminele investeringen in de bovenwereld kunnen leiden tot vervlechting van onder- en bovenwereld met grote gevolgen voor het ondernemersklimaat en de sociale cohesie en het risico op verpaupering van wijken en buurten. Daarnaast tast de georganiseerde ondermijnende criminaliteit het rechtsgevoel van burgers en ondernemers aan. Criminelen richten zich in sommige gevallen op het verwerven van maatschappelijke posities en zoeken soms de confrontatie met de overheid door bedreiging van ambtenaren en bestuurders. Om deze ongewenste situatie vroegtijdig te kunnen ondervangen worden er door de provincie en gemeenten diverse acties ondernomen. Zo zal onder andere in nauwe samenwerking met de omgevingsdienst ondernijning een aandachtsgebied zijn bij vergunningverlening en handhaving.

7. BIJLAGEN

1. Vergunningenstrategie
2. Toezichtstrategie (vormen en werkwijze van toezicht)
3. Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)
4. Gedoogstrategie

Bijlage 1: vergunningenstrategie

De vergunningenstrategie verstaat onder vergunningverlening:

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

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

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

- vaststellen van gezamenlijke uitgangspunten die het bevoegd gezag kan toepassen in de zorg voor de leefomgeving;
- mogelijk maken van ruimtelijk-economische initiatieven met acceptabele gevolgen voor de fysieke leefomgeving;
- maximaal inzetten van mogelijkheden voor innovatie; onder meer op het gebied van veiligheid, gezondheid en duurzaamheid;
- uniformeren van het proces van vergunningverlening ter vermindering van regeldruk;
- bieden van uitgangspunten voor het werken als één overheid;
- signaleren en verkleinen van het risico op latere omgevingsproblemen.

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

Uitvoeren vergunningenstrategie

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

Technisch-inhoudelijke complexiteit

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

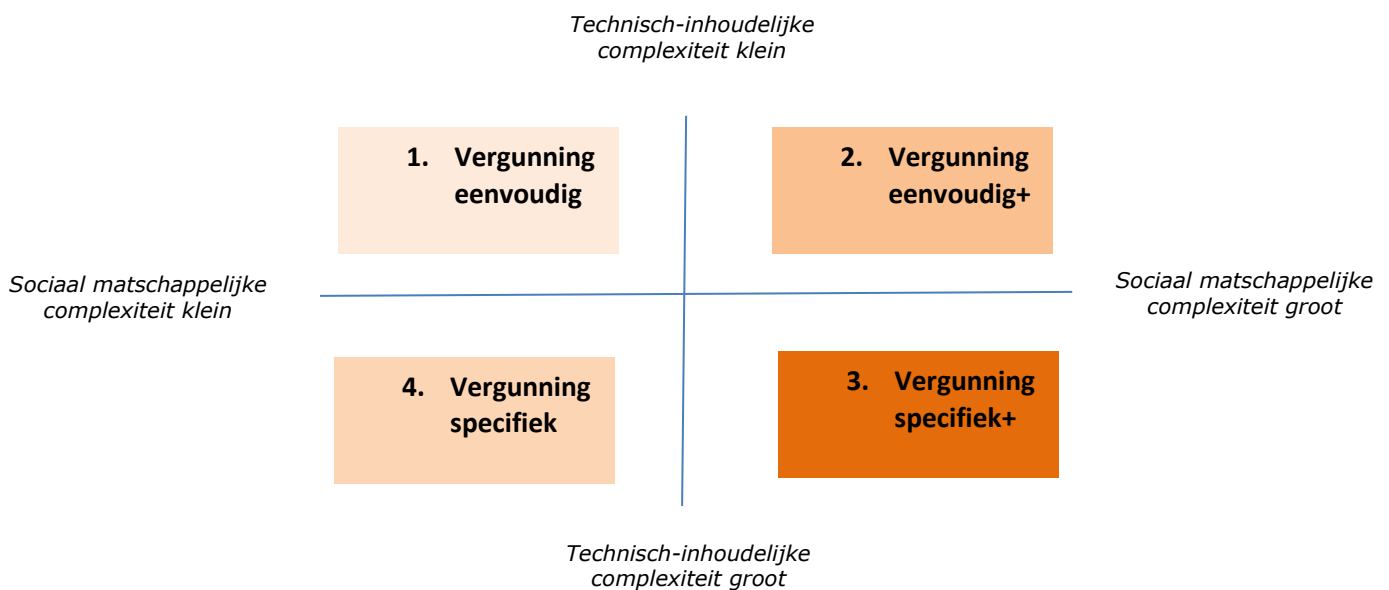
Sociaal-maatschappelijke complexiteit

Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie daarentegen groot is, ligt het totstandkomingsproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de betrokken inrichting of initiatiefnemer en diens voorgeschiedenis of economisch belang en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren. In dat geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg

en/of samenwerking zijn noodzakelijk tussen de OD, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden.

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

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



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

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

Werkwijze bij meldingen, maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid

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

Samenwerken op basis van de vergunningenstrategie

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

vormgegeven en worden aanvragen/meldingen behandeld op basis van het uitvoeringskader dat wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

Bij de toedeling van taken is het uitgangspunt dat de frontoffice is ondergebracht bij de bevoegde gezagen. Het 'gemeenteloket' (of: 'provincieloket') is hiermee voor burgers en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. Achter het loket bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke of provinciale disciplines en de Omgevingsdienst IJsselland voor de taken ten aanzien van milieu. Het bevoegde gezag verzorgt de registratie en de intake van de klantvraag. Dit laatste houdt in dat onderzocht wordt welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit. Uitgangspunt is dat bij meervoudige cases het casemanagement bij de het bevoegd gezag ligt en bij enkelvoudige cases (alleen milieu) bij de omgevingsdienst. In de gevallen waar de provincie het bevoegd gezag is, ligt het casemanagement ook bij meervoudige cases bij de omgevingsdienst.

Organiseren/begeleiden van het overleg met de aanvrager (vooroverleg)

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

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

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Voor een kwalitatief goede beoordeling wordt bij het behandelen van een aanvraag om een vergunning of een melding een lijn gevolgd op basis van 4 elementen: omgevingsgerichtheid, transparantie, differentiatie, professionaliteit en samenwerking (zie hierna).

Door ontwikkelen vergunningenstrategie

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

Actualisatie van vergunningen

Het bevoegd gezag heeft de taak een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de milieudruk met het instrument vergunningen. Het is om die reden noodzakelijk de actualiteit van de vergunningen te bewaken.⁴ Aanleidingen en uitgangspunten voor actualisatie zijn:

- *Wijziging van regelgeving en beleid*

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

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

- *Leeftijd en samenstelling van de vergunning*

Indien een vergunning ouder is dan vijf jaar, zijn de voorschriften mogelijk niet meer actueel, dan wel is het dossier mogelijk niet meer overzichtelijk door –later verleende- uitbreidings- of wijzigingsvergunningen. De omgevingsdienst toets een keer per 5 jaar of een vergunning nog actueel is en bij BRZO / RIE4 jaarlijks. Per 1 januari 2018 geldt een actualisatieplicht om binnen 1 jaar na wijziging van het Landelijk afvalplan (LAP) de vergunningvoorschriften te hebben gewijzigd. Bij de frequentie van toetsing wordt rekening gehouden met de omvang van emissies en aard van de risico's.

Risicoanalyse

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

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

Vergunningaanvragen zijn vraag gestuurd. Jaarlijks wordt daarom een toets uitgevoerd op de vergunningen om te bepalen welke vergunningen dienen te worden geactualiseerd. De uitkomsten van de risicoanalyse worden gebruikt om een prioritering aan te brengen in de te actualiseren vergunningen en de frequentie die aangehouden wordt voor het actualiseren. Voorts worden op grond van de risicoanalyse keuzes in het uitvoeringsprogramma gemaakt voor wat betreft de zwaarte van de toetsing van meldingen.

- *Wettelijke termijnen voor actualisatie bij nieuwe BBT-conclusies*

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

- *Nieuwe BBT-documenten in wet- en regelgeving*

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

- *Handhavings- of incidentbevindingen*

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

- *Programmatistische aanpak actualisaties*

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

ONDERDEEL VERGUNNINGEN

1. Vergunning eenvoudig

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

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

2. Vergunning specifiek

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

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

3. Vergunning eenvoudig+

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

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

4. Vergunning specifiek+

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

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

ONDERDEEL MELDINGEN

1. Melding eenvoudig

Melding beoordelen en in beginsel geen actieve opvolging geven.

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

2. Melding specifiek

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

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

3. Melding eenvoudig+

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

Voorbeeld: naar aanleiding van een melding dat in een horecagebouw een sekswinkel wordt gevestigd (wijziging inrichting) informeert het bevoegd gezag omwonenden voordat de melding in de krant wordt gepubliceerd.

4. Melding specifiek+

Melding beoordelen en actief opvolgen door het waar nodig stellen van maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid met extra aandacht voor het informeren en betrekken van belanghebbenden (bevoegd gezag ambtelijk/bestuurlijk, belanghebbende derden).

Voorbeeld 1: een groot bouwwerk staat op de nominatie om te worden gesloopt. In verband met asbest in het bouwwerk is een melding Bouwbesluit vereist voor de sloop (>10m3 bouw- en sloopafval) en de aanwezigheid van asbest. Voor de verwerking van het steenachtig bouw- en sloopafval wordt een mobiele puinbreker ingezet. Daarvoor is een melding nodig op basis van het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval. De helft van een rijbaan wordt tijdelijk gestremd inclusief een parkeerstrook. De omwonenden worden in een bijeenkomst geïnformeerd over de plannen en de voorgestelde maatregelen ter voorkoming van overlast (stof, geluid) en ter voorkoming van onrust vanwege de verwijdering van asbest (mannen in witte pakken...)

Voorbeeld 2: een BRZO-bedrijf is van plan een meldingsplichtige wijziging (Activiteitenbesluit) doorvoeren. Het betreft het vernieuwen van de uitpandige opslagtanks voor afvalolie. De oude constructie wordt gesloopt en er wordt een nieuwe (uitpandige) opslag gerealiseerd. De capaciteit gaat van 80 naar 120m3. Voor het onderdeel Milieu is een melding Activiteitenbesluit vereist. De wijziging heeft impact op het (geconsolideerd) BRZO-dossier en het inspectieplan.

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Omgevingsgerichtheid

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

Transparantie

- afstemmen van de vergunningverlening op landelijke algemene regelgeving en landelijke standaarden en op het gemeentelijk en/of het provinciaal beleid;
- zorgdragen voor een vergunning die op maat is opgesteld, helder, transparant, openbaar en digitaal beschikbaar is, begrijpelijk is voor burger en bedrijf en die handhaafbaar is;
- baseren van voorschriften op Best Bestaande Technieken (BBT) met waar nodig en mogelijk toepassen van zogenoemde doelvoorschriften;
- overzichtelijk vastleggen van alle verleende/niet geaccepteerde en geweigerde vergunningen/meldingen per bedrijf, zodat alle wettelijke verplichtingen van een bedrijf op ieder moment inzichtelijk is voor OD en bevoegd gezag;
- zorgdragen voor de mogelijkheid het VTH-beleid van het bevoegd gezag digitaal te raadplegen.

Differentiatie

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

Professionaliteit en samenwerking

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

Bijlage 2: 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 meldingen⁵ 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

⁵ Het betreft alle besluiten die gelden als een algemeen geldend voorschrift (wet en verordening) of een beschikking (vergunning en alle voor individuele gevallen geldende voorschriften die met een vergunning kunnen worden gelijkgesteld, zoals een melding en een ontheffing). Een bestuursorgaan geeft een vergunning, waarbij aan een bedrijf, een particulier of een overheidsinstantie toestemming wordt verleend om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd) toch voor een bepaalde periode en onder voorschriften uit te voeren (Wabo, art. 2.1).

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. Een voorbeeld hiervan vormt de jaarlijkse controle bij de klasse III bedrijven.

3. Thematisch toezicht

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

4. Gebiedsgericht toezicht

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

5. Administratief toezicht

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

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

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

7. Toezicht tijdens lopende 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 sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die worden gehouden na een vooraanschrijving, een opgelegde dwangsom- of bestuursdwangbeschikking of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken van een vergunning. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. Van de controle wordt een verslag gemaakt dat moet voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in het protocol '*bestuurlijke controle*'.

Toezicht tijdens de verschillende fasen

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

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

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)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 slooffase. Tijdens deze fase worden betreffende bouwwerken gesloopt en wordt een controle uitgevoerd van alle geldende wet- en regelgeving en vergunde voorschriften.

Bijlage 3: Landelijke handhavingsstrategie (LHS)

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid en het creëren van een level playing field is de achterliggende jaren gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijke handhavingsstrategie. Het doel van de landelijke handhavingsstrategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landelijk door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het Openbaar Ministerie.

Onderstaand de interventiematrix waarbij de (mogelijke) gevolgen van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend zijn voor de reactie op een geconstateerde overtreding.

1. Toepassingsbereik

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten is de landelijke handhavingsstrategie voor gebruik in het VTH stelsel opgeleverd. Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingsstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

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

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

2. Visie landelijke handhavingsstrategie

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

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties.

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

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

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

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

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

overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen.

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

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingsstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen.

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

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

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

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

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingsstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingsstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

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

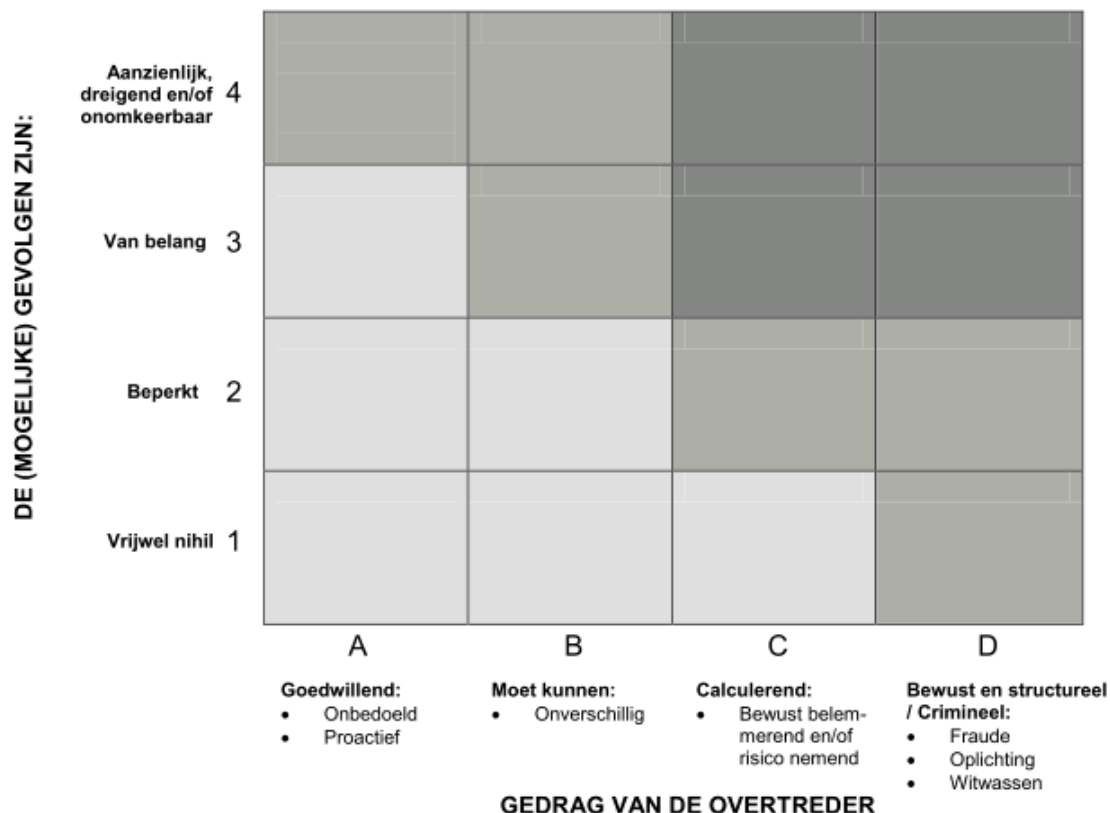
2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden.

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

3. Realisatie landelijke handhavingsstrategie – stappenplan

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

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix



Legenda	
	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert door:

(1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat. Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkhedenbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

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

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

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

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

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

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

In situaties waarin een handhavingsinstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet

geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

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

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

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

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

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

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

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

☐ Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

☐ In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die

termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage A bij landelijke handhavingsstrategie – Begrippen

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

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

Bijlage B bij landelijke handhavingsstrategie – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

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

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

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

Last onder dwangsom – LOD

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

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

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. > Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. > Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. > Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. > Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau

(CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

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

Bijlage 4: Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

“Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”. In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen ⁶.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen ⁷ opgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de Minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van dit hoofdstuk. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

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

Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): “een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.”

De Awb bepaalt ook: “Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen⁸.”

Wat is gedogen?

Definitie van gedogen:

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

Verschillende vormen:

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

⁶ De basis hiervoor vormt de nota “Grenzen aan gedogen” van het Ministerie van Justitie (SDU Uitgevers, ISBN 90399 1156 8).

⁷ Bestaande uit de ‘eerste gedoogbrief’ van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de ‘tweede gedoogbrief’ van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel ‘Gezamenlijk beleidskader in zake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen’, TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota ‘Grenzen aan gedogen’, TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

⁸ De inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

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

Eisen:

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

Grensvlak tussen handhaven en gedogen

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

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

Wordt daardoor voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar⁹.

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

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is ¹⁰. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

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

Gedogen is aanvaardbaar:

- Slechts in uitzonderingsgevallen en
- onder voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd.

Gedogen dient:

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

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last

⁹ Overigens kan gedogen alleen plaatsvinden als er sprake is van het niet naleven van een voorschrift of regeling.

¹⁰ Zie Handhaven met effect: "gedogen is de smeerolie van het besturen; teveel smeerolie leidt echter tot glibberig optreden").

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

Overmachtsituatie

Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen. Een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor bij de toeleveranciers meer afval of afval gedurende een langere tijd moet worden opgeslagen dan is toegestaan is een voorbeeld van een overmachtsituatie.

Overgangssituatie

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

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

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging.

Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen worden door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een concrete eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdsperiode waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Ook moet de

gedoogbeschikking uiteraard voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt.

Alleen als gedoogbeschikkingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook moet in de beschikking een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken. Noodzakelijk is ook dat in de beschikking vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen

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

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

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

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

Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis van art. 3:4, tweede lid, Awb kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijke medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en - in een uitzonderlijk geval - door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgegane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft verricht).

Afstemming met de handhavingpartners

- *Interne afstemming:* Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeschikking goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op de andere gebieden niet mogelijk is.
- *Externe afstemming:* Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingpartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de VROM-Inspectie voorafgaand aan het besluit om te gedogen om een reactie op de concept-gedoogbeschikking gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien gedoogbesluiten alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers het gedoogbesluit laat de mogelijkheid voor strafrechtelijk handhaving onverlet. Het bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking is

ingetrokken. Zouden zich overtredingen voordoen dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van de gedoogvoorwaarden. Hierover dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt in de gedoogbeschikking.

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

Procedurele eisen voor een gedoogbeschikking

Beslissing tot gedogen is beschikking

Uit de Algemene wet bestuursrecht en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt ondubbelzinnig dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moet worden aangemerkt als een beschikking¹¹. Een beslissing om te gedogen moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder.

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

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

Motivering

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

Verlenging geldigheidsduur gedoogbeschikking

Voor een verlenging van de geldigheidsduur van een besluit om te gedogen moet opnieuw aan de inhoudelijke eisen worden getoetst. Een besluit tot verlenging van de geldigheidsduur moet ook gebaseerd zijn op een schriftelijk en gemotiveerd verzoek.

Vorbereiding besluit tot gedogen

De voorbereiding van een besluit om te gedogen dient plaats te vinden met in achtname van de afdelingen 3.2 en 4.1.2 van de Awb. In afdeling 3.2 is vastgelegd dat een besluit zorgvuldig moet worden voorbereid. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding de nodige kennis over de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart (artikel 3:2 Awb) en een goede belangenafweging maakt (artikel 3:4 en 3:5 Awb). In afdeling 4.1.2 is geregeld dat de aanvrager en/of andere belanghebbende in principe in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen voordat het besluit om te gedogen daadwerkelijk wordt genomen. De zienswijze kan naar keuze mondeling of schriftelijk naar voren worden gebracht (artikel 4:9 Awb). De ingediende zienswijze wordt betrokken bij de verdere besluitvorming. Overigens hoeft niet in alle gevallen gelegenheid te worden geboden voor het indienen van een zienswijze (zie de uitzonderingen in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb). Daarnaast kan het bestuursorgaan op grond van artikel 4:11 van de Awb de toepassing van de procedure

¹¹

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

achterwege laten voor zover de vereiste spoed zich daartegen verzet, de belanghebbenden al de gelegenheid hebben gehad hun zienswijze bij een eerdere beschikking of bij een ander bestuursorgaan naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet al tevoren in kennis is gesteld.

In het voorgaande wordt gesproken over de voorbereidingen van een besluit om te gedogen. Maar wat als het bestuursorgaan het gedoogverzoek wil afwijzen? Over het algemeen wordt aangenomen dat het afwijzen van een gedoogverzoek geen besluit is. Slechts in bijzondere gevallen wordt het afwijzen van een gedoogverzoek door de bestuursrechter gezien als een besluit.

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

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

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

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

Gedoogvoorwaarden

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmachtsituaties worden aan het besluit om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de beschikking kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeschikking kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt het besluit tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de 'Handhavingsstrategie'.

Beslistermijn en opschorting beslistermijn

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst wordt beslist (artikel 4:13 Awb). De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel

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

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

Bekendmaking en publicatie gedoogbesluiten

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

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