

Nota voor Burgemeester en Wethouders

Team: Toezicht en Handhaving

Onderwerp:

Regionaal VTH beleidsplan en de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Notagegevens

Bestuursorgaan	: B-en-W 7-05-2024
Notanummer	: 2024-249
Datum	: 7-05-2024
Programma	: 04a - Milieu en Duurzaamheid
Portefeuillehouder	: Burgemeester,
Bijlage(n)	: Landelijke_Handhavingsstrategie_Omgevingsrecht_LHSO.pdf,OD IJsselland Regionaal VTH Beleid IJsselland.pdf

Parafering

04-04-2024: Programmamanager milieu en duurzaamheid26-04-2024:

Programmamanager veiligheid26-04-2024: Burgemeester

Agendering

* 26-04-2024: Gemeentesecretaris/algemeen directeur

Definitieve akkoord

7-05-2024

B & W d.d.: 7-05-2024

Besluit

1. Het voorliggende regionaal uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving milieutaken Omgevingsdienst IJsselland 2024 vast te stellen
2. De voorliggende landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht vast te stellen
3. De raadsmededeling vast te stellen
4. De stukken aan te bieden aan de gemeenteraad

De nota en het besluit openbaar te maken

Inleiding

Het is aan de college die zijn aangesloten bij de Omgevingsdienst IJsselland om een uniform beleidsplan vast te stellen voor de basistaken milieu. Onderstaand zijn een aantal onderwerpen uit het beleidsplan opgenomen.

Regionaal VTH beleid

Wettelijke verplichting voor een regionaal uniform VTH beleid milieutaken
Het is aan de bevoegde gezagen om voor de uit te voeren basistaken (milieu) een uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie (kortweg: VTH-beleid) op te stellen waarin doelen worden gesteld die de omgevingsdienst moet behalen. Dit blijkt uit artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit.

In IJsselland is besloten om het basistakenpakket door middel van een convenant uit te breiden tot het basistakenpakket (BTP) + IJssellandse variant. Het nu voorliggende regionaal uniform VTH-beleid geldt voor alle milieutaken die aan de

Omgevingsdienst IJsselland zijn overgedragen.

Doelen in lijn met missie en regionale en landelijke ontwikkelingen
Er zijn in dit beleidsplan inhoudelijke doelen gesteld op de thema's veilige leefomgeving, gezonde fysieke leefomgeving en duurzaamheid, wat overeenkomt met de opgenomen missie in het VTH-beleid. Voor een gelijk speelveld in Overijssel zijn de gestelde doelen op hoofdlijnen gelijk aan de doelen die zijn gesteld in het Twentse VTH-beleidsplan. Daarnaast zijn er doelen gesteld op uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën, conform de verplichting die volgt uit de verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) die bevoegde gezagen hebben vastgesteld.

In het landelijke Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel (vervolg commissie Van Aartsen) wordt ingezet om meer outcomegericht te gaan werken en rapporteren (rapporteren op effecten i.p.v. aantallen). Waar mogelijk is dit streven overgenomen in dit VTH-beleid, bijvoorbeeld door enkele outcomedoelen op te nemen.

Doorontwikkeling Risicoanalyse

Het risico van milieubelastende activiteiten wordt bepaald door middel van de formule 'kans x effect'. De omgevingsdiensten Twente en IJsselland hebben gezamenlijk de opdracht gekregen om tot een dynamische risicoanalyse te komen. Hiervoor is een dynamisch 'risicoprioriteringsinstrument' ontwikkeld waarmee werkzaamheden risicogericht en informatie gestuurd gepland kunnen worden. Het instrument resulteert in een prioriteitsvolgorde van locaties met milieubelastende activiteiten, die continue wordt geüpdatet voor een actuele beoordeling van de grootste risico's. Op basis van ervaringen en (bestuurlijke) wensen kunnen effecten een zwaardere of lichtere weging krijgen dan wel toegevoegd of verwijderd worden. De dynamische risicoanalyse wordt nog verder doorontwikkeld. Belangrijk onderdeel daarbij in het bepalen van het 'ambitieniveau' (in de vorm van onder andere de gewenste controlefrequentie). Risicovolle activiteiten worden vaker gecontroleerd dan de minder risicovolle activiteiten.

Doorontwikkeling VTH-beleid

Het VTH-beleid is onderdeel van de regionale beleidscyclus. Dat betekent ook dat het VTH-beleid geëvalueerd wordt aan de hand van het VTH-jaarverslag en indien nodig geactualiseerd. Landelijke ontwikkelingen zoals het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel kunnen hier aanleiding voor zijn, maar ook ervaringen vanuit de uitvoering en andere ontwikkelingen.

Lokale keuzes blijven mogelijk

Elke gemeente / provincie kan aanvullend op het VTH-beleid zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de Omgevingsdienst IJsselland laten uitvoeren. Deze bestuurlijke prioriteiten kunnen worden opgenomen in het jaarlijks op te stellen VTH uitvoeringsprogramma en de daaraan verbonden jaaropdracht aan de Omgevingsdienst IJsselland.

Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP)

In het regionale beleidsplan (blz. 15) is opgenomen dat de uitwerking van het interbestuurlijk programma in de toekomst ook gevolgen kan hebben voor het regionale VTH-stelsel in IJsselland. De Omgevingsdienst IJsselland heeft begin 2024 een plan van aanpak opgesteld met daarin scenario's om te komen tot een toekomstbestendige omgevingsdienst waarbij de maatschappelijke opgave in het kader van de milieutaken geborgd gaat worden. De gevolgen van de uitvoering van dit plan van aanpak kunnen wellicht in de toekomst naast een wijziging van het regionale beleidsplan, ook financiële gevolgen hebben.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO)

Met de komst van de Omgevingswet is ook de Landelijke Handhavingsstrategie

vernieuwd. Het is nu de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). Door de LHSO treden handhavende instanties op een eenduidige manier op. In de kern is de strategie inhoudelijke hetzelfde en sluit aan bij de Omgevingswet. De terminologie is geactualiseerd en de bestuurlijke boete toegevoegd. Verder is de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht (nog) beter beschreven en geborgd. De ODIJ hanteert de LHSO, vandaar dat het ook van belang is dat het college van burgemeester en wethouders de LHSO voor de milieutaken vaststelt.

Beoogd maatschappelijk resultaat

Regionaal VTH beleid

Het vaststellen van één regionaal en uniform beleidsplan VTH milieutaken Omgevingsdienst IJsselland draagt bij aan een efficiënte en effectieve uitvoering van die milieutaken door de Omgevingsdienst IJsselland. Het beleid wordt ingezet voor (het behoud van) een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO)

Door het vaststellen van de LHSO kan de ODIJ de taken voor alle aangesloten partners uniform uitvoeren.

Kader

* Regionaal VTH beleid > vaststellen beleid op grond van afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit.

* Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) > De ODIJ werkt conform de LHSO, vandaar dat het ook van belang is dat het college van burgemeester en wethouders de LHSO voor de milieutaken vaststelt.

Betrokken partijen en participatie

Dit uitvoeringsbeleid is vooral bedoeld voor de Omgevingsdienst IJsselland en heeft geen directe rechtsgevolgen. Er heeft geen participatie plaatsgevonden. De Omgevingsdienst IJsselland neemt uit naam van haar deelnemers veel juridische besluiten met rechtsgevolgen voor ingezetenen, bedrijven en belanghebbenden. Inspraak op die besluiten loopt via wettelijke procedures met strakke beslistermijnen.

Het afgelopen jaar heeft de ambtelijke kerngroep VTH IJsselland gewerkt aan het opstellen van dit geactualiseerd beleidsplan. Op 8 februari 2024 is dit beleidsplan besproken en vastgesteld in het Portefeuillehouders overleg VTH IJsselland.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO)

De ODIJ hanteert in de LHSO, vandaar dat het ook van belang is dat het college van burgemeester en wethouders de LHSO voor de milieutaken vaststelt.

Toelichting op participatiebeleid

Argumenten voor en tegen

Regionaal VTH beleid

Zoals aangegeven is een uniform regionaal VTH-beleid milieutaken een wettelijke verplichting. Door het vaststellen van van dit beleidsplan voldoen wij aan deze

wettelijke verplichting. Hiermee heeft de Omgevingsdienst IJsselland een kader waarbinnen de uitvoering plaats vindt. Het vaststellen van één regionaal en uniform beleidsplan draagt daarnaast bij aan een efficiënte en effectieve uitvoering door de Omgevingdienst IJsselland.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO)

Door het vaststellen van de LHSO kan de uitvoering van de toezicht en handhaving uniform in de regio worden uitgevoerd.

Financiële consequenties en dekking

De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving onder toepassing van dit beleidsplan gebeurt binnen de financiële kaders die zijn opgenomen in de begroting van de Omgevingsdienst IJsselland. De beleidscyclus is verbonden met de planning en control cyclus (P&C) van de Omgevingsdienst IJsselland en de gemeente. Het vaststellen van de LHSO heeft geen financiële consequenties.

Openbaarmaking en communicatie

Na instemming met het uniform beleid en de LHSO wordt de Raad hierover geïnformeerd en sturen wij het besluit naar de provincie (in haar rol van Interbestuurlijk Toezicht (IBT)) en de Omgevingsdienst IJsselland.

Aanpak en uitvoering

Na instemming met het uniform beleid en de LHSO wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd en sturen wij het besluit naar de Provincie (in haar rol van Interbestuurlijk Toezicht (IBT)) en de Omgevingsdienst IJsselland. De landelijke handhavingsstrategie zal bekend worden gemaakt.

RAADSMEDEDELING

Onderwerp	Regionaal VTH beleidsplan en de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht		
Nummer	2024-249	Portefeuillehouder	Burgemeester,
Team	DEV-TZ	Datum	7-05-2024

Inleiding

De gemeenteraad informeren met betrekking tot het door ons college vastgestelde regionaal VTH beleidsplan en de landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet. Het vastgestelde beleidsplan draagt bij aan een efficiënte en effectieve uitvoering van de milieutaken door de Omgevingsdienst IJsselland. Het beleid wordt ingezet voor (het behoud van) een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

Kader

Regionaal VTH beleid

Uniform beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019 – 2021 (taken Omgevingsdienst IJsselland) en Afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO)

De ODIJ werkt conform de LHSO, vandaar dat het ook van belang is dat het college van burgemeester en wethouders de LHSO voor de milieutaken vaststelt.

Kern van de boodschap

Regionaal VTH beleid

Voor u ligt het geactualiseerde uniforme beleid voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving milieutaken van alle gemeenten en de provincie in de regio IJsselland. Vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) zijn voor de overheid in relatie tot inwoners en bedrijven belangrijke instrumenten. Deze instrumenten willen wij inzetten voor (het behoud van) een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Met dit beleidsplan geven wij aan hoe wij dat willen realiseren en zijn wij transparant over de kaders waarbinnen de uitvoering van de VTH-taken plaats vindt. Dit beleidsplan ziet op de uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie, zoals bedoeld in artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit. Dit uitvoerings- en handhavingsbeleid is het beleid voor de taken (milieu) die door Omgevingsdienst IJsselland (hierna: OD) vanaf 1 januari 2018 worden uitgevoerd.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO)

Met de komst van de Omgevingswet is ook de Landelijke Handhavingsstrategie vernieuwd. Het is nu de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). Door de LHSO treden handhavende instanties op een eenduidige manier op. In de kern is de strategie inhoudelijke hetzelfde en sluit aan bij de Omgevingswet. De terminologie is geactualiseerd en de bestuurlijke boete toegevoegd. Verder is de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht (nog) beter beschreven en geborgd. De ODIJ hanteert de LHSO, vandaar dat het ook van belang is dat het college van

burgemeester en wethouders de LHSO voor de milieutaken vaststelt.

Nadere toelichting

Regionaal VTH beleid

1.1 Wettelijke verplichting voor een regionaal uniform VTH beleid milieutaken
Het is aan de bevoegde gezagen om voor de uit te voeren basistaken (milieu) een uniforme uitvoerings- en handavingsstrategie (kortweg: VTH-beleid) op te stellen waarin doelen worden gesteld die de omgevingsdienst moet behalen. Dit blijkt uit artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit.

In IJsselland is besloten om het basistakenpakket door middel van een convenant uit te breiden tot het basistakenpakket (BTP) + IJssellandse variant. Het nu voorliggende regionaal uniform VTH-beleid geldt voor alle milieutaken die aan de Omgevingsdienst IJsselland zijn overgedragen.

1.2 Doelen in lijn met missie en regionale en landelijke ontwikkelingen
Doelen in lijn met missie en regionale en landelijke ontwikkelingen
Er zijn in dit beleidsplan inhoudelijke doelen gesteld op de thema's veilige leefomgeving, gezonde fysieke leefomgeving en duurzaamheid, wat overeenkomt met de opgenomen missie in het VTH-beleid. Voor een gelijk speelveld in Overijssel zijn de gestelde doelen op hoofdlijnen gelijk aan de doelen die zijn gesteld in het Twentse VTH-beleidsplan. Daarnaast zijn er doelen gesteld op uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën, conform de verplichting die volgt uit de verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) die bevoegde gezagen hebben vastgesteld.

In het landelijke Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel (vervolg commissie Van Aartsen) wordt ingezet om meer outcomegericht te gaan werken en rapporteren (rapporteren op effecten i.p.v. aantallen). Waar mogelijk is dit streven overgenomen in dit VTH-beleid, bijvoorbeeld door enkele outcomedoelen op te nemen.

1.3 Doorontwikkeling Risicoanalyse
Het risico van milieubelastende activiteiten wordt bepaald door middel van de formule 'kans x effect'. De omgevingsdiensten Twente en IJsselland hebben gezamenlijk de opdracht gekregen om tot een dynamische risicoanalyse te komen. Hiervoor is een dynamisch 'risicoprioriteringsinstrument' ontwikkeld waarmee werkzaamheden risicogericht en informatie gestuurd gepland kunnen worden. Het instrument resulteert in een prioriteitsvolgorde van locaties met milieubelastende activiteiten, die continue wordt geüpdatet voor een actuele beoordeling van de grootste risico's. Op basis van ervaringen en (bestuurlijke) wensen kunnen effecten een zwaardere of lichtere weging krijgen dan wel toegevoegd of verwijderd worden. De dynamische risicoanalyse wordt nog verder doorontwikkeld. Belangrijk onderdeel daarbij in het bepalen van het 'ambitieniveau' (in de vorm van onder andere de gewenste controlefrequentie). Risicovolle activiteiten worden vaker gecontroleerd dan de minder risicovolle activiteiten.

1.4 Doorontwikkeling VTH-beleid
Het VTH-beleid is onderdeel van de regionale beleidscyclus. Dat betekent ook dat het VTH-beleid geëvalueerd wordt aan de hand van het VTH-jaarverslag en indien nodig geactualiseerd. Landelijke ontwikkelingen zoals het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel kunnen hier aanleiding voor zijn, maar ook ervaringen vanuit de uitvoering en andere ontwikkelingen.

1.5 Lokale keuzes blijven mogelijk
Elke gemeente / provincie kan aanvullend op het VTH-beleid zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de Omgevingsdienst IJsselland laten uitvoeren. Deze bestuurlijke prioriteiten kunnen worden opgenomen in het jaarlijks op te

stellen VTH uitvoeringsprogramma en de daaraan verbonden jaaropdracht aan de Omgevingsdienst IJsselland.

Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP)

Zoals opgenomen in het regionale beleidsplan (blz. 15) kan de uitwerking van het interbestuurlijk programma in de toekomst ook gevolgen kan hebben voor het regionale VTH-stelsel in IJsselland. De Omgevingsdienst IJsselland heeft begin 2024 een plan van aanpak opgesteld met daarin scenario's om te komen tot een toekomstbestendige omgevingsdienst waarbij de maatschappelijke opgave in het kader van de milieutaken geborgd gaat worden. De gevolgen van de uitvoering van dit plan van aanpak kunnen wellicht in de toekomst naast een wijziging van het regionale beleidsplan, ook financiële gevolgen hebben.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO)

Met de komst van de Omgevingswet is ook de Landelijke Handhavingsstrategie vernieuwd. Het is nu de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). Door de LHSO treden handhavende instanties op een eenduidige manier op. In de kern is de strategie inhoudelijke hetzelfde en sluit aan bij de Omgevingswet. De terminologie is geactualiseerd en de bestuurlijke boete toegevoegd. Verder is de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht (nog) beter beschreven en geborgd. De ODIJ hanteert de LHSO, vandaar dat het ook van belang is dat het college van burgemeester en wethouders de LHSO voor de milieutaken vaststelt.



Landelijke Handhavings- strategie Omgevings- recht (LHSO)

12 oktober 2022

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

12 oktober 2022

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en achtergrond.....	4
1.2 Doelstelling en werkingssfeer.....	5
1.3 Opzet van dit document.....	6
2. Uitgangspunten en beginselen.....	7
2.1 Uitgangspunten	7
2.2 Beginselen.....	8
3. Visie op een passende interventie.....	10
4. Stappenplan om te komen tot een passende interventie	12
4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.....	13
4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing	14
4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix.....	15
4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.....	17
4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen.....	18
5. Randvoorwaarden voor werken met de LHSO	19

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze wet heeft daarbij oog voor de duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wet is ook gericht op de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd. Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtssketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkingssfeer dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid. De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.¹

1.2 Doelstelling en werkingssfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingspartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingspartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavingsstrategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

¹ Op grond van de modelverordening uitvoering en handhaving van de VNG en het IPO. De link voor de omgevingsdiensten met de LHS en de LHSO staat beschreven in deel C (procescriteria), onder de 9b (de sanctiestrategie).

1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingspartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven. In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Landelijke handhavingsstrategie (algemeen/basis)

De handhavingsstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria² vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingsstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingsstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingspartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering.³ Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

² In dit document wordt uitgegaan van de VTH Kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019.

³ De landelijke handhavingsstrategie Brzo die van toepassing is bij de handhaving van Seveso-voorschriften, is een voorbeeld van een landelijke module die al bestond vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om een module 'bovenop' de algemene landelijke handhavingsstrategie voor een basistaak waarvoor de specifieke deskundigheid is vereist die bij een klein aantal (6) omgevingsdiensten is gebundeld. Er valt ook te denken aan modules voor andere taken dan de verplichte basistaken.

HOOFDSTUK 2

Uitgangspunten en beginselen

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingspartners. Dat zijn de volgende.

2.1 Uitgangspunten

A. *Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.*

Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

B. *Vertrouwen.*

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

C. *Integraal, risico gestuurd en effectgericht.*

Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

D. *Onafhankelijk en professioneel.*

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. 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 handhaving is groot. De handhavingsinstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hier aan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

E. Loyale samenwerking.

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur.

Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichthouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaaksniveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

G. Dienstbaar.

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtreders.

H. Transparant.

Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

2.2 Beginselen

A. Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken.

Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

B. Beginselplicht tot handhaving.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten.

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

C. Gelijkheidsbeginsel

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

D. Verdedigingsbeginsel

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheidsoptreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

E. Respect voor fundamentele rechten

Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten – is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

HOOFDSTUK 3

Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

Inzake herstel

- 1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:
- 1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

Inzake bestraffing

- 2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:
- 2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevenschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingpartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

Ad 2a en 2b (inzake bestrafing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen. Redenen voor bestrafing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen. Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingpartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestrafing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestrafing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestrafing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestrafing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestrafing te komen.

HOOFDSTUK 4

Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslissboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingpartners.⁴

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

- Stap 1:** positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.
- Stap 2:** bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.
- Stap 3:** optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.
- Stap 4:** bepalen of afstemmingsoverleg nodig is
- Stap 5:** vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip 'handhaver' ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

⁴ Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorganger – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:G-HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver⁵ bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.⁶

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↗/ overtreder ↘]	A. Goedwillend	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de

overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of
- D. Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

⁵ Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden.
⁶ Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechtspersonen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.⁷ En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeert naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met

herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

- A. **Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:** de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.
- B. **Recidive:** de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen. Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.

⁷ Dit neemt uiteraard niet weg dat van de overheid kan worden verwacht dat burgers en bedrijven goed worden voorgelicht over nieuwe regels en wijzigingen van regels. Goede voorlichting en transparantie draagt bij aan grotere naleving.

4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.⁸ Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).
3. 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 via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

- C. **Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):** de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.
- D. **Combinatie met andere relevante strafbare feiten:** de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.
- E. **Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"):** De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.
- F. **Waarheidsvinding:** soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.
- G. **Normbevestiging:** het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

⁸ Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing."

De (mogelijke) gevolgen:				
Interventiematrix				
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
3. Van belang	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader straf. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. Beperkt		↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil			↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet 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 situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden. De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/ of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

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

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

4.5 **Stap 5:** vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, 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. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

HOOFDSTUK 5

Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

Eventuele vaststelling en bekendmaking als beleid(sregel)

De LHSO kan elektronisch worden bekendgemaakt als beleidsregel. Vaak zal er daarnaast een beleidsregel moeten worden vastgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt dat en hoe de LHSO wordt gevolgd in het eigen beleid. Er is daarvoor een model-vaststellingsbesluit beschikbaar dat door het betrokken bestuursorgaan kan worden gebruikt.

Afstemming met ander handhavingsbeleid

Het bestaande handhavingsbeleid dient waar nodig te worden afgestemd op de LHSO. De betrokken handhavende instantie is verplicht om een handhavingsstrategie vast te stellen en kan hierbij gebruik maken van de LHSO. Voor bepaalde beleidsterreinen zullen daarvoor naar verwachting in de toekomst modellen worden ontwikkeld die kunnen worden overgenomen of waarbij aansluiting kan worden gezocht. Om recht te doen aan het uitgangspunt van een transparante overheid zouden deze keuzestrategieën ook als beleidsregel moeten worden vastgesteld die elektronisch wordt bekendgemaakt. Het model-vaststellingsbesluit gaat uit van deze mogelijkheid.

Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie). Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

Organisatorische borging

Niet alleen op papier, maar ook organisatorisch moet uitvoering van de LHSO en in het bijzonder de afstemming en samenwerking geborgd zijn. Dat betekent dat de betrokken instanties ervoor zorgen dat relevante functies (zoals contactpersonen en specialisten) structureel bemenst zijn.

Model verslaglegging stappen

Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging van de stappen en beslissingen in handhavingstrajecten dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

BIJLAGE 1

Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Beleidsregel Handhavingsstrategie
Omgevingsrecht provincie xxx/ Waterschap xxx/
Gemeente xxx

Het college van Gedeputeerde Staten/het college van dijkgraaf
en heemraden/het college van

Burgemeester en wethouders (en de burgemeester)

Gelet op:

- Artikel 18.1 en 18.20, eerste lid, Omgevingswet;
- Artikel 13.5 Omgevingsbesluit;
- Artikel xx Verordening Kwaliteit, toezicht en handhaving
Omgevingsrecht xx

Besluit vast te stellen:

- + Beleidsregel Handhavingsstrategie omgevingsrecht en
de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
- + De handhavingsstrategie Bouwen (bij wijze van voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Cultureel Erfgoed (bij wijze van
voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Horeca ((bij wijze van voorbeeld
van een optioneel lokaal geformuleerde strategie)

*Het verdient aanbeveling om in het vaststellingsbesluit (of in de
daarmee vast te stellen besluiten) voorzieningen op te nemen van
overgangsrecht, en een uitdrukkelijke bepaling die de citeertitel
voorschrijft.*

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

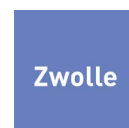
Milieu-taken Omgevingsdienst IJsselland



“24

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

Milieu-taken Omgevingsdienst IJsselland



Colofon

Uitgave

Werkgroep regionaal uniform VTH-beleid IJssellandse gemeenten en provincie Overijssel

Datum

December 2023

Ontwerp

NU reclame

Inhoud

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

Bestuurlijke samenvatting

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Inleiding



INLEIDING

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

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

1.1 Aanleiding

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

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

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

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

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

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

1.2 Functie van het plan

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

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

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

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

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

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

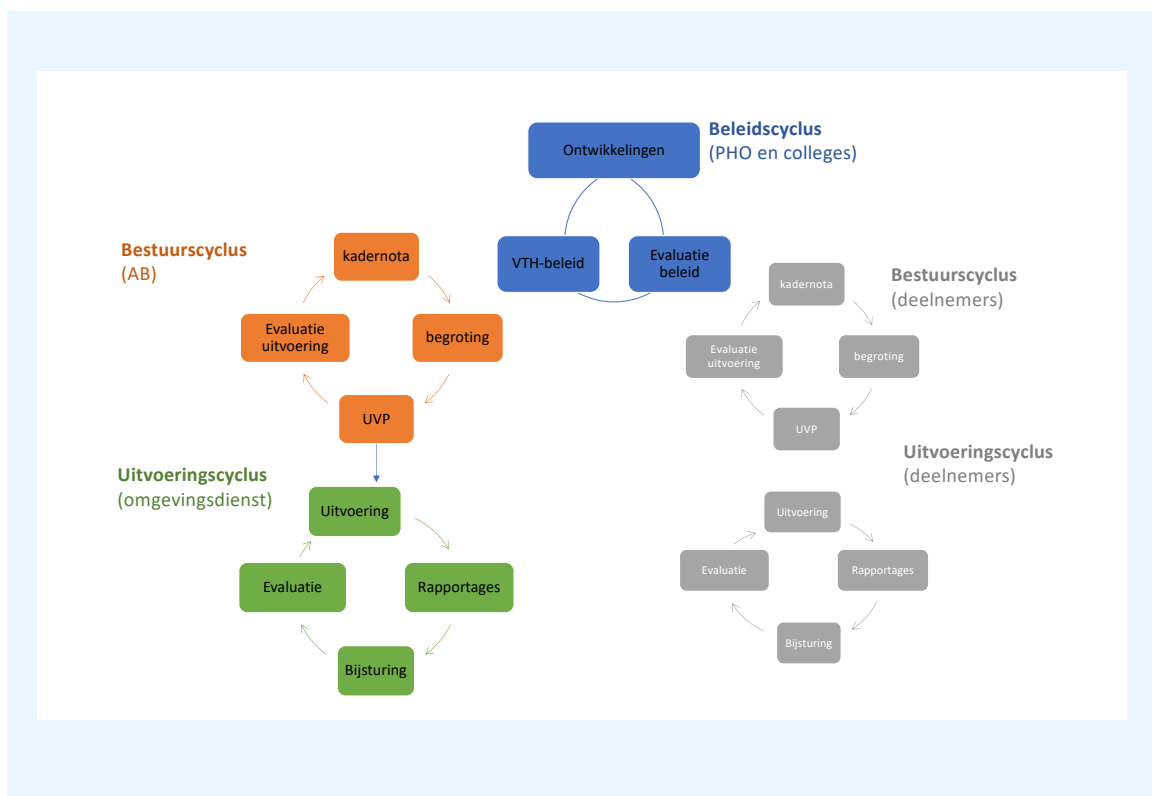
Hieronder is aangegeven hoe deze evaluatiepunten worden opgepakt in het huidige VTH-beleid. De doelstellingen in dit VTH-beleid (hoofdstuk 5) zijn vooraf afgestemd met de OD en de OD heeft een uitvoerbaarheidstoets over deze doelstellingen uitgevoerd. Ook is afgestemd met de OD dat in het vervolg in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

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

1.4 VTH-beleid is onderdeel van de regionale beleidscyclus

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

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



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

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

1.5 Leeswijzer

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

2. Missie en visie



Missie en visie

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

2.1 Missie

Met het vaststellen van dit beleid willen we de volgende missie uitwerken:

Een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving voor alle inwoners en het versterken van bedrijven in regio IJsselland.

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

2.2 Visie

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

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

3. Ontwikkelen en thema's



Ontwikkelen en thema's

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

3.1 Ontwikkelingen

Omgevingswet

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

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

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

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

Nationaal Milieubeleidskader

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

Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP).

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

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

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

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

LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet)

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

Participatie

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

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

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

Omwonenden worden assertiever

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

3.2 Thema's

Energie & duurzaamheid

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

Klimaat

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

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

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

Circulaire economie

Afvalscheiding en recycling is een belangrijk thema. Doelstellingen uit het landelijk afvalbeheerplan zijn het beperken van het ontstaan van afvalstoffen, beperken van milieudruk van productieketens en het optimaliseren van de inzet van afvalstoffen in een circulaire economie. Daarbij wil Overijssel groeien naar een circulaire economie, waar een circulaire kunststofketen onderdeel van uitmaakt. Een economie gericht op hergebruik van grondstoffen en producten, het voorkomen van afval en het gebruik van hernieuwbare energie. Minder afval, meer kringloop, recycling en hergebruik zijn nodig om IJsselland schoon en groen te houden. Onder dit thema vallen ontwikkelingen als:

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

Bodem en water

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

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

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

Zeer Zorgwekkende Stoffen

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

Ondermijning

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

4. Probleem- en risicoanalyse



Probleem- en risicoanalyse

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

4.1 Gebiedsbeschrijving¹

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

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

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

4.2 Probleemanalyse

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

Veilige leefomgeving

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

Gezonde leefomgeving

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

Duurzame leefomgeving

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

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

1. Zie voor de volledige gebiedsbeschrijving bijlage 1.

4.3 Ontwikkeling dynamische risicoanalyse

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

De bestaande risicoanalyse

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

Naar een dynamische risicoanalyse

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

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

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

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

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

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

Ontwikkelstappen

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

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

4.4 Programmeren nieuwe stijl: naar meer waarde²

Het programmeren nieuwe stijl is spoor 5 van het Programma Samen Toekomstbestendig. Dit programmeren nieuwe stijl bevat een aantal vernieuwingen die tezamen leiden tot meer outcome voor hetzelfde budget. De belangrijkste vernieuwingen lichten we hieronder toe. Outcome-gericht werken. De gewenste outcome wordt stapsgewijs uitgewerkt, waarbij wordt aangesloten op landelijke ontwikkelingen. Dit is een ontwikkelpad waarbij eerst enkele voorbeelden, zoals ZZS of energiebesparing uitgewerkt kunnen worden. Waar de gewenste outcome scherp is, zal die worden meegenomen bij de actualisering van het VTH-beleid. Naarmate de gewenste outcome scherp is gemaakt, kan de OD bepalen welke inzet het meeste bijdraagt aan deze outcome. Hierbij kunnen ook nieuwe manieren worden benut om de outcome te bereiken. Overigens wordt de outcomesturing ontwikkeld naast de resultaatsturing (zie doelstellingen hoofdstuk 5). Daarnaast blijven de outputrapportages bestaan (aantallen producten). Regionaal programmeren: IJsselland willen we meer gaan zien als één leefomgeving, en inzetten op de grootste risico's in dit gebied. We werken al regionaal bij onder meer het ketentoezicht en bij de klachtenbehandeling. De bovengenoemde dynamische risicoanalyse ondersteunt het regionaal programmeren. Daarnaast ontwikkelen we stap voor stap het regionaal programmeren per branche. Dit is reeds een beproefde werkwijze bij omgevingsdiensten. Regionaal programmeren is geen doel op zich: we onderzoeken waar voor IJsselland een goede balans ligt tussen lokaal en regionaal. Regionaal programmeren kan in een bepaald jaar betekenen dat in de ene gemeente meer werk wordt geprogrammeerd en in de andere gemeente minder. Echter, over meer jaren moeten die verschillen tegen elkaar wegvallen. Mede daarom streven we naar een meerjaren-begroting en dito jaarlijks uitvoeringsprogramma.

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

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

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

5. Ambities en doelen



Ambities en doelen

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

Hoofddoel	Beleidsdoelen
Inhoudelijke doelen: Veilige leefomgeving	
Inperken risico's fysieke veiligheid bij bedrijven	Risico's omtrent fysieke veiligheid bij bedrijven worden zoveel mogelijk beperkt.
Mens en milieu zijn beschermd tegen onaanvaardbare risico's.	Het risico van de aard en het effect van ongewone voorvallen (incidenten of afwijkingen van reguliere bedrijfsvoering) wordt geminimaliseerd. OD IJsselland heeft gebiedskennis in huis en heeft grip op activiteiten.
Ondermijning: Bonafide partijen zijn preventief beschermd tegen malafide partijen. We voorkomen een waterbedeffect.	OD IJsselland signaleert actief ondermijnende activiteiten. Er wordt regionaal en eenduidig ingezet op de aanpak van ondermijning (advisering Bibob, integrale acties en handhaving).
Inhoudelijke doelen: Gezonde fysieke leefomgeving	
Asbest: Asbest is geïntegreerd in VTH-proces. Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsschade door asbest.	Asbest wordt veilig gesaneerd conform wet- en regelgeving.
Luchtkwaliteit en geur: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door de uitstoot van fijnstof en geur door activiteiten.	OD IJsselland is inhoudelijk deskundig op het gebied van geur en luchtkwaliteit en treedt op als kennispunt. Er is een centraal monitoring systeem voor luchtkwaliteit
Geluid: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door geluid.	Geluidshinder als gevolg van milieubelastende activiteiten wordt actief tegengegaan. Uniformiteit van geluidsnormen tussen deelnemers wordt nagestreefd.
Natuur: Beschermen van de biodiversiteit.	Toezichhouders OD signaleren verdachte situaties voor groene VTH-taken richting provincie, het bevoegd gezag in dezen. Er wordt actief kennis gedeeld met ketenpartners.
Inhoudelijke doelen: Duurzaamheid	
OD IJsselland draagt bij aan energie-besparing bij bedrijven en verduurzaming van afvalstromen.	Activiteiten bij bedrijven verbruiken minder energie en activiteiten bij bedrijven stoten minder CO ₂ uit. OD IJsselland ondersteunt de overgang naar een circulaire economie.
Uitvoeringskwaliteit	
De OD IJsselland is een professionele uitvoeringsorganisatie met een gesloten beleids- en uitvoeringscyclus.	
Uitvoeringskwaliteit: Proces	
De OD IJsselland heeft inzicht in naleefgedrag	Er is inzicht in het algehele naleefgedrag (voor de VTH taken die OD IJsselland uitvoert).
De vergunningen worden periodiek geactualiseerd.	<ul style="list-style-type: none"> Vergunningen tijdig actualiseren. Voor het actualiseren van vergunningen ontwikkelt de OD met opdrachtgevers een meerjarenplan. Actualiseren vergunningen wordt vast onderdeel branche-aanpak. Onderzoeken hoe de vergunningenstrategie geactualiseerd kan worden, aansluitend bij landelijke ontwikkeling.
Uitvoeringskwaliteit: Vakbekwaamheid	
De OD IJsselland is een professionele uitvoeringsorganisatie.	Medewerkers voldoen aan de vigerende kwaliteitscriteria.

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

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

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

6. Uitvoeringsbeleid



Uitvoeringsbeleid

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

6.1 Uitgangspunten voor de uitvoering

Preventief werken

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

Belevingsprincipes



Snel

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



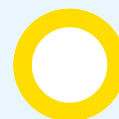
Persoonlijk

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



Betrokken

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



Eenvoudig

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



Relevant

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



Transparant

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



Consistent

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

Tijdens een eventueel vooroverleg of contact wordt gestreefd om al direct tot een zo goed mogelijke inschatting betreffende de haalbaarheid van een initiatief op aanvraag te komen. Ook na het constateren van een overtreding van de regels wordt geprobeerd waar dat mogelijk is eerst in overleg met partijen of via bemiddeling tussen partijen tot een werkbare oplossing te komen. Soms is legaliseren een oplossing. Zie ook de VTH-strategieën in hoofdstuk 7.

Geprogrammeerd en risicogericht werken

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

Efficiënt, helder en transparant werken

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

Integraal werken

Met het integrale karakter willen we benadrukken dat een aanvrager de mogelijkheid heeft één vergunning te aanvragen voor alle activiteiten en dat deze integraal wordt beoordeeld zoals beoogd in de Omgevingswet. Maar ook bij de aanvraag voor een onderdeel van een activiteit (als losse activiteit) wordt deze (zo mogelijk) in samenhang met de overige activiteiten integraal beoordeeld. Bij handhaving wordt er niet alleen per deelaspect gehandhaafd, maar bij geconstateerde overtredingen worden alle van belang zijnde aspecten meegewogen en zo nodig wordt ook op basis van verschillende wet- en regelgeving samen opgetreden.

Thema- of branchegericht werken

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

Samenwerking met (externe) partners

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

Voldoen aan (wettelijke) kwaliteitseisen

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

Zo moet:

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

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

Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht).

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

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

6.2 Uitgangspunten organisatie

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

Mandaat

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

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

Mandatering betreft geen overdracht van bevoegdheden (zoals bij delegatie), maar de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen. Bij het uitvoeren van mandaat behoort een hoge mate van bestuurlijke sensitiviteit. Dat wil zeggen dat de gemandateerde directeur tijdig en adequaat het bevoegd gezag betreft bij eventueel gevoelige zaken. Uit de afzonderlijke mandaatregelingen van de deelnemers aan de OD blijkt welke taken en bevoegdheden aan de directeur OD zijn gemandateerd.

Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

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

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

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

Roulatiesysteem

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

Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling

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

Aansturing en monitoring

In het systeem waarin de uitvoering van basistaken bij de OD is ondergebracht, zijn de gemeenten en provincie opdrachtgever en de OD opdrachtnemer. Naast die zakelijke relatie zijn de gemeenten en provincie ook eigenaar van de OD. Er is dus sprake van eigenaarschap én opdrachtgeverschap. Dit vergt afstemming op diverse vlakken. Binnen de OD zijn de directeur en zijn managers verantwoordelijk voor de inhoudelijke gang van zaken. Daarnaast is er een algemeen bestuur en een uit hun midden gekozen dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur zal voornamelijk (maar zeker niet uitsluitend) vanuit het eigenaarschap handelen. Om het opdrachtgeverschap goed af te stemmen heeft de OD voor iedere partner een accountmanager aangewezen. De accountmanager heeft regelmatig overleg met de ambtelijk verantwoordelijke bij de partner. Daarnaast vindt regelmatig een ambtelijk opdrachtgeversoverleg plaats. Daarbij overleggen de ambtelijk verantwoordelijken van de partners met de OD over de voortgang.

6.3 Uitgangspunten informatievoorziening

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

Inspectieview milieu

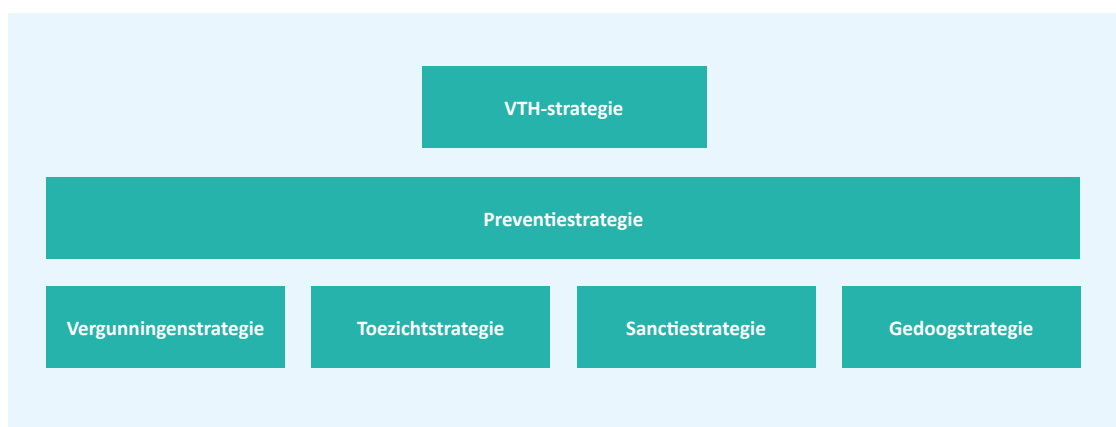
De wet VTH gaat uit van verplichte samenwerking en informatie-uitwisseling door de betrokken bestuursorganen. Het gaat hierbij onder meer over informatie-uitwisseling met betrekking tot gemeentegrensoverschrijdende handhaving (ketentoezicht op grondstromen en asbestafval). De verplichting om handhavingsinformatie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

7. Toe te passen VTH-Strategieën



Toe te passen VTH-Strategieën

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



7.1 Preventiestrategie

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

Wat is preventie?

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

Waarom willen wij preventie?

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

Uitgangspunt daarbij is dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Voorwaarde daarvoor is dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht door de OD. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zin, belanghebbenden. Het vroegtijdig betrekken van en waar mogelijk samenwerken met partners en stakeholders is belangrijk. Preventie helpt te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen.

Wat doen gemeenten en provincie aan preventie?

Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke website, de OD website, klantencontacten en waar nodig in aansluiting daarop met deskundige medewerkers backoffice, overleggen met belangrijke stakeholders, zoals: het bedrijfsleven, agrariërs, horeca en tijdens bilaterale contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten. Partijen die als intermediair een bijdrage kunnen leveren rond deze voorlichting en zo het realiseren van een reëel verwachtingspatroon bij de gebruikers van de leefomgeving, worden daarin gefaciliteerd. Het vraagt tegelijkertijd ook binnen de gemeenten en provincie zelf om een goede afstemming tussen de diverse beleidsvelden.

Wat doet de omgevingsdienst aan preventie?

De OD behandelt aanvragen, overtredingen, klachten en maatschappelijke vraagstukken integraal en heeft daarbij ook oog te hebben voor de preventieve werking van beleidsmaatregelen op andere beleidsvelden dan waar de aanvraag, klacht, overtreding of vraag betrekking op heeft.

In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal. Daarbij geldt als beperking: voor zover dat dit binnen de gestelde wettelijke en gemeentelijke kaders mogelijk is. Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie op de website en vanuit het KCC van betreffende gemeente of provincie niet uitkomt, is er altijd een gesprek met de behandelend medewerker mogelijk.

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

7.2 Vergunningenstrategie

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

7.3 Toezichtstrategie

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

7.4 Sanctiestrategie

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

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

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

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

7.5 Gedoogstrategie

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

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

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

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

Gedogen staat op gespannen voet met ons doel om het naleefgedrag te verbeteren en een betrouwbare organisatie te zijn. Met dat gegeven, beperken we gedogen tot zeer bijzondere situaties, waarbij er op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. In de Nadere Uitwerking is het afwegingskader gedogen uitgewerkt.

8. Bijlagen

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



8.1 Bijlage 1: Gebiedsbeschrijving

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

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



Terrein

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

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

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

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

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

Historie

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

Heden

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

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

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

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

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

Bedrijvenbestand

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

8.2 Bijlage 2: Samenwerkingspartners

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

Burgemeenten en omgevingsdiensten

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

Provincie Overijssel

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

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

Ministerie van Justitie en Veiligheid

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

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

De waterschappen zijn actief op het grondgebied van gemeenten en provincie met vergunningen en toezicht. Deze taken gaan niet over naar de omgevingsdienst. Het komt voor dat bedrijven voor bepaalde taken de gemeente als bevoegd gezag hebben (bv bouw en milieu), en het waterschap voor andere (lozing afvalwater op oppervlaktewater). Het waterschap is bevoegd gezag voor directe lozingen (direct op oppervlaktewater) en is geen bevoegd gezag voor indirecte lozingen (lozingen op het riool). Het waterschap houdt wel toezicht op indirecte lozingen en draagt het voor de handhaving over aan de OD.

Het is aan de directeur van de omgevingsdienst om met het Waterschap afspraken te maken over operationele samenwerking, zoals bijvoorbeeld gecoördineerde acties.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

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

Veiligheidsregio IJsselland

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

GGD

Door de leefomgeving gezond in te richten kan gezondheidswinst worden geboekt, naast dat het beschermt tegen negatieve omgevingsinvloeden. De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. De laatste jaren staat het milieu als gezondheidsbepalende en gezondheidsbedreigende factor zeer sterk in de belangstelling. Waar begin vorige eeuw vooral aandacht werd besteed aan biologische vervuiling van het leefmilieu en de bijhorende infectieziekten (cholera, difterie, tbc enz.), ligt de nadruk in de geïndustrialiseerde landen tegenwoordig veel meer op chemische en fysische verontreiniging en de relatie met het vaker voorkomen van ziektes zoals kanker en luchtwegproblemen. Binnen de openbare preventieve gezondheidszorg is dan ook vrij recent een nieuwe discipline ontstaan, de medische milieukunde. De GGD vult deze taak in. Medische milieukunde houdt zich bezig met de invloed van milieufactoren op de gezondheid, met als doel het beschermen van de gezondheid tegen milieuverontreiniging en de gezondheid te bevorderen via positieve omgevingsfactoren. De GGD voert risicobeoordelingen uit, adviseert over maatregelen en geeft voorlichting hierover. Voor advisering in het kader van de Omgevingswet wordt verwezen naar de bijlage "Handvat advisering per dienst in het kader van de Omgevingswet".

Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR)

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

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

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

8.3 Bijlage 3: Doelen en indicatoren

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

Hoofddoel	Beleidsdoelen	Indicatoren	Streefwaarde (voor zover beschikbaar)
Inhoudelijke doelen: Veilige leefomgeving			
Inperken risico's fysieke veiligheid bij bedrijven.	Risico's omtrent fysieke veiligheid bij bedrijven worden zoveel mogelijk beperkt.	Inzicht in het aantal ongewone voorvallen en ongevallen op gebied van fysieke veiligheid bij bedrijven.	Ntb
Mens en milieu zijn beschermd tegen onaanvaardbare risico's.	Het risico van de aard en het effect van ongewone voorvallen (incidenten of afwijkingen van reguliere bedrijfsvoering) wordt geminimaliseerd.	Tijd tussen ongewone voorvallen en/of overtreding en optreden OD en einde overtreding.	De OD start waar nodig, binnen 1 maand handhaving.
	OD IJsselland heeft gebiedskennis in huis en heeft grip op activiteiten.	Inzicht in: <ul style="list-style-type: none"> • Aantal, aard en locatie van klachten. • Aantal, aard en type meldingen en vergunningen en uitkomst. • Aantal, aard en type uitgevoerde controles en uitkomst. 	Klachten worden binnen 5 werkdagen in behandeling genomen.
Ondermijning: Bonafide partijen zijn preventief beschermd tegen malafide partijen. We voorkomen een waterbedeffect.	OD IJsselland signaleert actief ondermijnende activiteiten.	Aantal geregistreerde verdachte situaties.	Alle verdachte situaties worden gemeld aan BG en evt OM/politie.
	Er wordt regionaal en eenduidig ingezet op de aanpak van ondermijning (Bibob, integrale acties en handhaving).	Informatiedeling is voldoende ingericht en werkend.	Conform.
Inhoudelijke doelen: Gezonde fysieke leefomgeving			
Asbest: Asbest is geïntegreerd in VTH-proces. Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsschade door asbest.	Asbest wordt veilig gesaneerd conform wet- en regelgeving.	Inzicht in het aantal en type sloopmeldingen verwijderen asbest en uitkomst daarvan.	Ntb
Luchtkwaliteit en geur: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door de uitstoot van fijnstof en geur door activiteiten.	OD IJsselland is inhoudelijk deskundig op het gebied van geur en luchtkwaliteit en treedt op als kennispunt.	Op peil brengen en/of houden van kennis.	Zie inzetbaarheidsmonitor.
	Er is een centraal monitoring systeem voor luchtkwaliteit.	De kwaliteit van de lucht wordt gemonitord aan de hand van het Centraal Instrument Monitoring Luchtkwaliteit (CIMLK)	Ntb
Geluid: Mens en milieu zijn beschermd tegen gezondheidsrisico's door geluid.	Geluidshinder als gevolg van milieubelastende activiteiten wordt actief tegengegaan.	<ul style="list-style-type: none"> • Klachten. • Aantal en type uitgevoerde controles en uitkomst. • Naleefgedrag. • Type overtreder (goedwillend, moet kunnen, calculerend, bewust en structureel). • Aantal handhaving procedures en uitkomst (aard en ernst). 	Zie betreffende indicatoren.
		Uniformiteit van geluidsnormen tussen deelnemers wordt nagestreefd.	Regionale afstemming op systematiek van geluidsnormering.

Natuur: Beschermen van de biodiversiteit.	Toezichhouders OD signaleren verdachte situaties voor groene VTH-taken richting provincie, het bevoegd gezag in dezen.	Aantal geregistreerde verdachte situaties in IJVI.	
	Er wordt actief kennis gedeeld met ketenpartners.	Op peil brengen en/of houden van kennis. Informatiedeling is voldoende ingericht en werkend.	De provincie zorgt jaarlijks voor kennisdeling met ketenpartners.

Inhoudelijke doelen: Duurzaamheid

OD IJsselland draagt bij aan energie-besparing bij bedrijven en verduurzaming van afvalstromen.	Activiteiten bij bedrijven verbruiken minder energie en activiteiten bij bedrijven stoten minder CO ₂ uit.	<ul style="list-style-type: none"> Aantal ingediende rapportages ikv Informatieplicht energiebesparing. Energiegebruik /besparing per activiteit. Aantal beoordeelde onderzoeken onderzoeksplicht energie Aantal uitgevoerde energiecontroles. Aantal locaties waar onvoldoende energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Potentiële energiebesparing voorkomend uit de energiecontroles (bijdrage aan klimaatdoelstellingen) Type overtreder (goedwillend, moet kunnen, calculerend, bewust en structureel). Aantal en resultaat van hercontroles, handhavings- procedures en de uitkomst (aard en ernst). 	<ul style="list-style-type: none"> Alle verplichte rapportage zijn tijdig ontvangen.
			<ul style="list-style-type: none"> Conform uitvoeringsprogramma Streefwaarde <5% Zie procesdoelen. Zie procesdoelen.
	OD IJsselland ondersteunt de overgang naar een circulaire economie.	Aantal geactualiseerde vergunningen in het kader van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) (zie ook actualiteit vergunningen)	Conform LAP3.

Uitvoeringskwaliteit

De OD IJsselland is een professionele uitvoeringsorganisatie met een gesloten beleids- en uitvoeringscyclus.

Uitvoeringskwaliteit: Proces

De OD IJsselland heeft inzicht in naleefgedrag	Er is inzicht in het algehele naleefgedrag (voor de VTH taken die OD IJsselland uitvoert).	Inzicht in: <ul style="list-style-type: none"> Type overtreder (goedwillend, moet kunnen, calculerend, bewust en structureel) (conform systematiek LHSO)) Aantal handhavingsprocedures en uitkomst (aard en ernst). 	<ul style="list-style-type: none"> Bij 1e controle is max. 5% sprake van zware overtredingen en max. 40% van overtreding van wetgeving (A1, A2, A3, B1, B2, C1) Streven is max. 5 handhavingszaken per jaar.
De vergunningen worden periodiek geactualiseerd.	<ul style="list-style-type: none"> Vergunningen tijdig actualiseren. Voor het actualiseren van vergunningen ontwikkelt de OD met opdrachtgevers een meerjarenplan. Actualiseren vergunningen wordt vast onderdeel branche-aanpak. Onderzoeken hoe de vergunningenstrategie geactualiseerd kan worden, aansluitend bij landelijke ontwikkeling. 	Gemiddelde ouderdom per branche versus regelgeving voor die branche.	<ul style="list-style-type: none"> Streefwaarde is elke 5 jaar, dwz 20% per jaar. Meerjarenplan is input voor begroting 2025.

Uitvoeringskwaliteit: Vakbekwaamheid

De OD IJsselland is een professionele uitvoeringsorganisatie.	Medewerkers voldoen aan de vigerende kwaliteitscriteria.	Inzetbaarheidsmonitor.	Streven is volledig te voldoen dan wel afdoende oplossingen te bieden.
---	--	------------------------	--

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

8.4 Bijlage 4: Vergunningenstrategie

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

Vergunningen

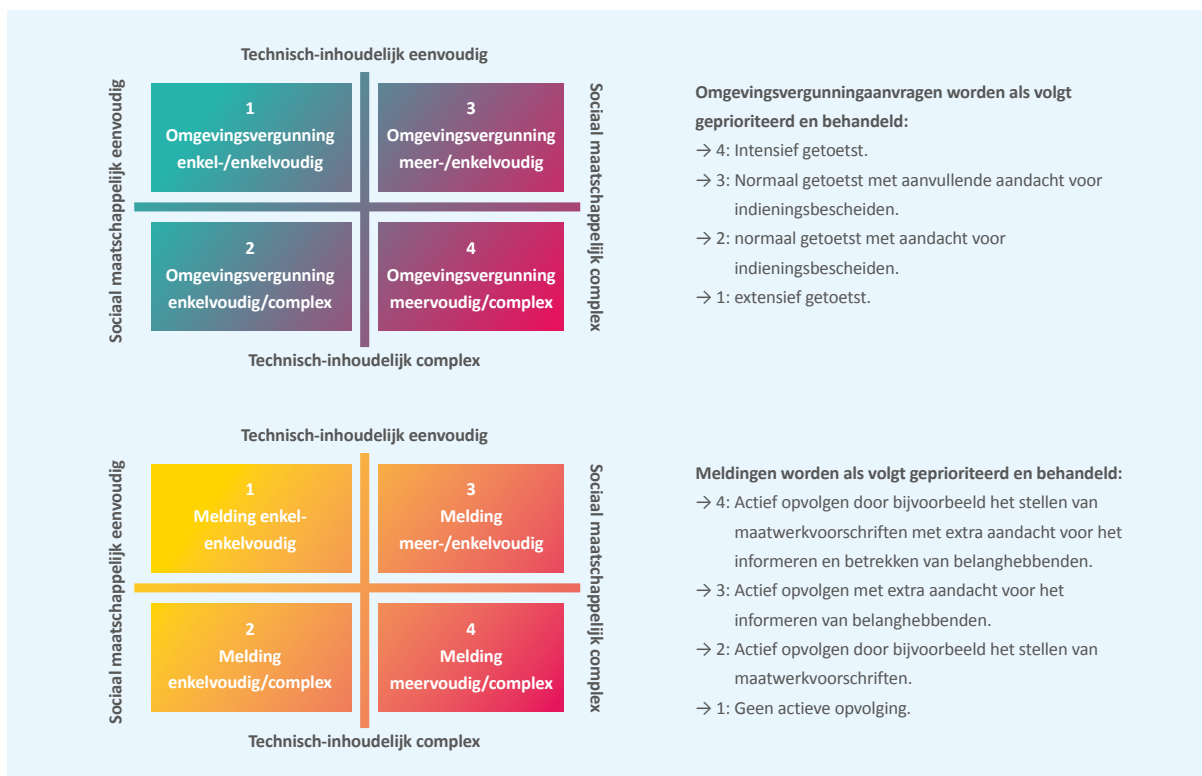
Er zijn verschillende vormen van vergunningverlening:

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

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

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

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



Criteria

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

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

Werkwijze

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

Ambitie

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

Omgevingsvergunningen

Actualisering omgevingsvergunning

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

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

Revisievergunning

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

Wijziging voorschriften omgevingsvergunning en Intrekking omgevingsvergunning

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

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

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

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

Strategie werkdoel

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

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

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

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

Aanvragen tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel

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

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

Strategie werkdoel

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

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

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

Maatwerkvoorschriften

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

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

Strategie werkdoel

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

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

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

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

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

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

We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er gepland toezicht plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes (risicoanalyse). De planning wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Niet alles is echter vooraf in te plannen. Ongewone voorvallen of klachten kunnen toezicht noodzakelijk maken. Dit niet geplande toezicht is over het algemeen niet goed voor te bereiden en doet een aanslag op de beschikbare middelen die voor het geplande toezicht waren voorzien. In het uitvoeringsprogramma worden, op basis van (te ontwikkelen) kentallen, uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. We zetten verschillende vormen van toezicht in.

Wat is toezicht?

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

De werkzaamheden bestaan in de praktijk uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd door (al dan niet met afspraak) een bezoek aan een activiteit, een bedrijf of een bouwwerk te brengen. Dit kan ook een "ongepland" bezoek zijn naar aanleiding van wat tijdens een algemene inspectieronde wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een (melding van een) ongewoon voorval. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Soms is het toezicht administratief van aard en soms kan dit zelfs op afstand.

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

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

Er wordt van repressief toezicht gesproken als het toezichtbezoek gebaseerd is op aanwijzingen van niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht, of een ongewoon voorval of na een hercontrole.

Doel van toezicht en deze strategie

Toezicht en handhaving staan regelmatig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Naleving van regelgeving is in onze samenleving namelijk geen vanzelfsprekendheid. Gezien de risico's van bepaalde maatschappelijke activiteiten in de fysieke omgeving, die in het verleden tot incidenten en rampen hebben geleid en die dat nu en in de toekomst nog steeds kunnen doen, is naleving van regels, die die risico's trachten te beheersen, van cruciaal belang.

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

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

Vormen van toezicht

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

Wij onderscheiden de volgende vormen van toezicht.

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

1. Toezicht bij oplevering

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

2. Periodiek toezicht

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

3. Thematisch toezicht

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

4. Gebiedsgericht toezicht

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

5. Administratief toezicht

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

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

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

7. Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures

Als uitvloeisel van de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtsvormen kan zijn dat een handhavingprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen. Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of 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 sloopfase. Tijdens deze fase worden betreffende bouwwerken gesloopt en wordt een controle uitgevoerd van alle geldende wet- en regelgeving en vergunde voorschriften.

8.6 Bijlage 6: Gedoogstrategie

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

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

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

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

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

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

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

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

Overgangssituaties zijn:

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

Overmacht situaties zijn:

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

We handhaven wèl:

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

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

