

Beleidskader VTH Milieu Leusden 2017-2020

Begrippenlijst

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
BSBm	Bestuurlijke Strafbeschikking milieu
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
IGH	Informatiegestuurd handhaven
IPO	Interprovinciaal Overleg
KTO	Klanttevredenheidsonderzoek
LHS	Landelijke Handhavingsstrategie
LOB	Last Onder Bestuursdwang
LOD	Last Onder Dwangsom
OFGV	Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
OM	Openbaar Ministerie
PV	Proces Verbaal
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRU	Veiligheidsregio Utrecht
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Samenvatting

In 2009 zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld waaraan een VTH-organisatie moet voldoen. De gemeente Leusden heeft het voldoen aan deze eisen vastgelegd in de kwaliteitsverordening VTH welke het fundament vormt voor een adequate uitvoering van de VTH-taken. Daarnaast bevat de Bor (Besluit omgevingsrecht) bepalingen ten aanzien van het opstellen van handhavingsbeleid. De provincie Utrecht houdt toezicht (interbestuurlijk toezicht) op de uitvoering van de wettelijke taken (Besluit omgevingsrecht). Met het voorliggend VTH-beleidsplan milieu beoogt de gemeente Leusden om op adequate wijze invulling te geven aan de wettelijke VTH-taken waarin de kwaliteitscriteria centraal staan. Doel van het VTH-beleidsplan is om kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen door risicogestuurd te werken en om aan te sluiten op de kwaliteitscriteria 2.1. Dit wenst de gemeente Leusden te doen door de beleidscyclus 'BIG-8' te doorlopen dat als proces dient voor de uitvoering van de VTH-taken.

Om risicogestuurd te kunnen werken maakt de gemeente Leusden gebruik van de Risicomodule Milieu. Centraal in deze systematiek staat de internationaal geaccepteerde formule; $RISICO = KANS (NALEVING) \times EFFECT$. Op basis van thema's en variabelen wordt invulling gegeven aan de elementen 'kans' en 'effect' waarmee de risicoprofielen van de milieubranches worden berekend (prioriteitenlijst). In deze methodiek wordt tevens aangesloten op de risicobenadering van de RUD Utrecht (drietrapsbenadering) zodat beide benaderingen een weerspiegeling krijgt in de prioritering en dus uitvoering van vergunningverlening, meldingen, toezicht en handhaving. De scores op de variabelen kunnen indien nodig bijgesteld worden naar gelang de situatie waardoor de prioritering van de risicovolle branches kan wijzigen. Naast de prioritering in milieubranches zijn er ook specifiek aandachtsgebieden benoemd door de gemeente Leusden die politiek-, bestuurlijk-, en/of maatschappelijk aandacht vragen.

De gemeente Leusden streeft naar een schone, veilige en duurzame gemeente. Het doel van deze visie is het realiseren en behouden van een kwalitatief goede leefomgeving en een duurzame ontwikkeling van Leusden. Om deze visie waar te maken, heeft de gemeente Leusden de volgende doelstellingen geformuleerd in dit VTH-beleidsplan:

- Omgevingsvergunningen activiteit milieu worden voor minimaal 95% per jaar binnen de wettelijke termijn afgehandeld.
- Vanaf 2018 worden alle (100%) milieuaanvragen en -meldingen op basis van, nog door de RUD Utrecht op te stellen, objectieve criteria getoetst.
- Planning en uitvoering van de periodieke milieucontroles vindt jaarlijks plaats op basis van de periodiek geactualiseerde Risicomodule Milieu.
- Bedrijven of bedrijfscategorieën met de typering 'achterblijver' worden jaarlijks frequenter gecontroleerd dan andere bedrijven of bedrijfscategorieën.

- Bedrijven of bedrijfscategorieën met de typering ‘koploper’ worden jaarlijks minder frequent gecontroleerd dan andere bedrijven of bedrijfscategorieën.
- 70% van de Leusdense respondenten zijn jaarlijks tevreden over de dienstverlening van de RUD Utrecht (klanttevredenheidsonderzoek (KTO)).
- Halfjaarlijks toetsen op actualiteit van het uitvoeringsprogramma en bijsturen indien wenselijk/noodzakelijk.

De doelstellingen worden op basis van indicatoren gemonitord. Het behalen van de doelen geschiedt op basis van strategieën (preventief, toezicht, sanctie en gedogen). De preventieve strategie is bedoel om te voorkomen dat bedrijven wet- en regelgeving niet naleven. Hier kan invulling aan gegeven worden door de instrumenten communicatie (voorlichting, aankondiging nieuwe wet- en regelgeving) en financieel (fiscale maatregelen/stimuleringsregelingen) in te zetten. De strategie voor vergunningverlening en meldingen krijgt uiting op basis van de effectscores uit de Risicomodule Milieu (maakt inzichtelijk waar grote gevaren zich voordoen) en de daaraan gekoppelde diepgangsniveaus voor het toetsen van vergunningen en meldingen. De strategie voor toezicht bestaat uit het toepassen van verschillende controlesoorten die, afgestemd op het risicoprofiel van de bedrijven, ingezet kunnen worden. De controlesoort richt zich op bepaalde aspecten die in het kader van milieu relevant zijn en de uitvoering daarvan in de praktijk. Ten aanzien van de sanctiestrategie volgt de gemeente Leusden de Landelijke Handhavingstrategie (LHS). Ook voor de gedoogstrategie is gekozen voor het volgen van de landelijke kaders hieromtrent.

Monitoring is belangrijk om te kunnen sturen op het operationele beleidscyclus (de ‘BIG-8’). Monitoring dient om die reden twee doelen. Allereerst kan op basis van monitoring achterhaald worden of de geformuleerde doelstellingen zijn behaald. Dit is belangrijk voor de verantwoording en de effectiviteit van het beleid. Op de tweede plaats dient monitoring het doel om gegevens/informatie te genereren die belangrijk zijn voor het eventueel bijstellen van prioriteiten en de inzet van capaciteit. Om die reden zijn per doel indicatoren bepaald waardoor het meten van doelstellingen mogelijk wordt. De monitoring van de indicatoren voedt de evaluatie. De evaluatie verzorgt op dat moment de sluiting van de BIG-8 en tevens de opening voor het opnieuw doorlopen van het cyclus. De evaluatie en de rapportage daarvan fungeert namelijk als basis voor het opstellen/aanpassen van het beleid en uiteindelijk het opstellen van het uitvoeringsprogramma. In de evaluatie dienen de volgende onderdelen gerapporteerd te worden:

- de monitoringsresultaten van de indicatoren en op basis daarvan een analyse op het voldoen aan de geformuleerde doelstellingen;
- analyse van het huidige en toekomstige bedrijvenbestand met daarbij de te verwachten (prognose) vergunningen;
- inzicht in de verbetering dan wel verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- voorstellen voor eventuele bijstellingen in beleid, het takenpakket of het bedrijvenbestand;
- analyse van de behaalde prestaties ten opzichte van andere organisaties (andere gemeenten binnen de RUD Utrecht).

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De overheid heeft op basis van de Grondwet (artikel 21) de zorgplicht voor het milieu. Hier wordt door de overheid invulling aan gegeven op grond van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) welke zijn weggelegd in het omgevingsrecht. De zorgplicht voor het milieu is een relevante taak van de overheid en daarom is het van belang om het proces alsmede het vakmanschap op een adequate wijze te laten plaatsvinden. De overheid is immers zelf verantwoordelijk voor een adequate taakinfilling van het VTH-domein. Het blijft echter subjectief wat een ‘adequate’ uitvoering van de VTH-taken betreft. Om hier betere afspraken over te maken is in 2009 de Packagedeal gesloten tussen VNG, IPO en het Rijk. Afgesproken is om kwaliteitseisen/-criteria te ontwikkelen waaraan een VTH-organisatie moet voldoen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de kwaliteitscriteria 2.1 en vormt het fundament om tot een adequate uitvoering van de VTH-taken te komen. De kwaliteitscriteria bestaan uit twee sets criteria. De ‘criteria voor kritieke massa’ geeft invulling aan het vakmanschap van de medewerkers VTH met betrekking tot voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. De ‘procescriteria’ dragen zorg voor een sluitende beleidscyclus en de kwaliteitsborging van de verschillende stappen daarin. Het doel van de kwaliteitscriteria is dan ook om de VTH-taken te professionaliseren en om de kwaliteit in de organisatie te borgen. Naast de kwaliteitscriteria verplicht de Bor (Besluit omgevingsrecht) – hoofdstuk 7 – de gemeenten om verschillende inzichten ten aanzien van handhaving vast te leggen in een beleidsplan.

Het provinciebestuur van de provincie Utrecht houdt toezicht (interbestuurlijk toezicht) op de uitvoering van wettelijke taken (waaronder het voldoen aan de kwaliteitscriteria uit het Besluit omgevingsrecht) door de gemeente Leusden. Allereerst dient de gemeente Leusden horizontale verantwoording af te

leggen. Dit houdt in dat de gemeenteraad de gemeente zelf controleert en het college van B&W de verkregen informatie de provincie moet toesturen. De provincie controleert deze gegevens op het voldoen aan de wettelijk gestelde eisen. Daarnaast bezit de gemeente Leusden de kwaliteitsverordening VTH waarmee de gemeente zich committeert aan de kwaliteitscriteria 2.1. De gemeenteraad ziet toe op het voldoen aan deze criteria op basis van de aangenomen verordening. Op basis van het toesturen van de informatie kan nadere controle door de provincie uitblijven. Het is dan ook niet vrijblijvend voor de gemeente Leusden om op eigen wijze invulling te geven aan de kwaliteitscriteria.

Met het voorliggende VTH-beleidsplan milieu beoogt de gemeente Leusden om op adequate wijze invulling te geven aan de wettelijke VTH-taken waarin de kwaliteitscriteria centraal staan. Daarnaast dient dit beleidsplan ook als sturingsdocument voor het te sturen beleid ten aanzien van VTH milieu. Door bestuurlijke uitgangspunten en beleidskeuzes te beschrijven biedt de gemeente Leusden maatwerk voor de uitvoering van haar taken.

1.2 Doel beleidsplan

Het doel van het voorliggende VTH-beleidsplan milieu is tweeledig.

In de eerste plaats beoogt de gemeente Leusden met dit VTH-beleidsplan milieu de *kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen* door risicogestuurd te werken waardoor datgene wat de meeste aandacht behoeft, ook de meest aandacht ontvangt. Dat vraagt een duidelijke strategie ten aanzien van toetsen van vergunningen/meldingen als ook het toezicht daarop met inbegrip van sanctionerings- en gedoogstrategieën.

In de tweede plaats is het doel van de gemeente Leusden om *aan te sluiten op de kwaliteitscriteria 2.1*. Dit is een set kwaliteitscriteria voor VTH-taken. De aansluiting op de kwaliteitscriteria 2.1 zorgt in dit VTH-beleidsplan milieu voor een gesloten beleidscyclus en een nationaal geaccepteerde aanpak voor de uitvoering van de VTH-taken. Hiermee voldoet de gemeente voor een belangrijk deel aan de criteria, waarop de provincie Utrecht toetst in het kader van interbestuurlijk toezicht op het Omgevingsrecht.

Het beleid dat beschreven is in dit beleidsplan geeft sturing aan de prioriteiten en aandachtsgebieden van de gemeente Leusden welke gefundeerd zijn op beleidskeuzes en -modellen.

1.3 Reikwijdte beleidsplan

Voorliggend VTH-beleidsplan milieu betreft een integraal plan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving specifiek voor het taakveld milieu. Het beleid legt niet de focus op wat wettelijk (de jure) uitgevoerd dient te worden, maar legt de focus op wat de gemeente Leusden wenselijk vindt in het kader van VTH voor de planperiode van 2017-2020. Dit wensbeeld voldoet aan het wettelijk vereiste doordat het beleid invulling geeft aan de kwaliteitscriteria 2.1.

Horizontale reikwijdte

De horizontale reikwijdte drukt zich uit in de taakvelden die onderdeel vormen van dit beleidsplan. Het VTH-beleidsplan milieu omvat de volgende taakvelden. Zoals onderstaande tabel indiceert, zijn alle taken ten aanzien van VTH milieu gemandateerd aan de RUD Utrecht. Ook het volledige inrichtingenbestand (inclusief (voormalige) provinciale bedrijven) van de gemeente Leusden is overgedragen aan de RUD Utrecht. De gemeente blijft als bevoegd gezag echter wel verantwoordelijk voor de uit te voeren taken op regionaal niveau en kan hier waar nodig sturing op geven.

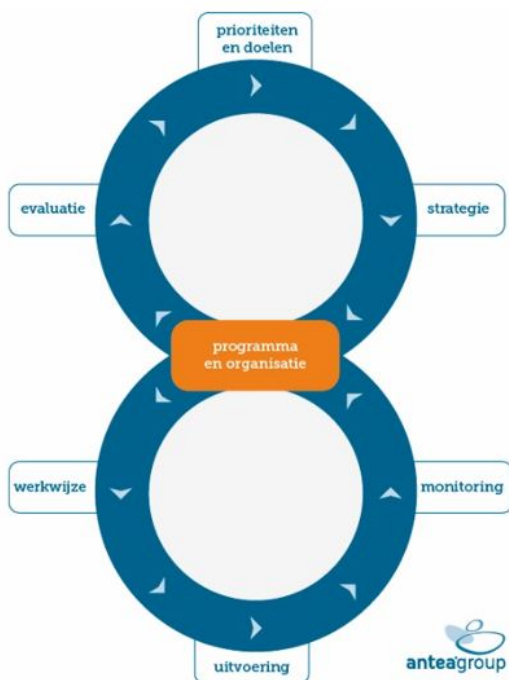
Taakveld	Uitwerking beleid	Uitvoerend partij
Omgevingsvergunning en meldingen Milieu	Gemeente Leusden	RUD Utrecht
Toezicht Milieu	Gemeente Leusden	RUD Utrecht
Aandachtsgebieden milieu	Gemeente Leusden	RUD Utrecht/Gemeente Leusden
Handhaving (sancties/gedogen)	Gemeente Leusden	RUD Utrecht

De taakvelden richten zich op milieu als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Milieu is veelomvattend en sluit daarom aan op bestaand beleid gericht op aspecten van milieu (zoals geur, hinder, lucht, geluid, bodem, asbest etc.). Deze milieuaspecten worden niet beleidsmatig beschreven in dit plan, maar vormen wel onderdeel in de probleemanalyse en het toetsingskader voor zowel vergunningen/meldingen als voor toezicht en handhaving.

Verticale reikwijdte

Naast de horizontale reikwijdte kent dit beleidsplan ook een verticale reikwijdte; de doorwerking van het beleid naar de uitvoering. Dit beleidsplan betreft een notitie waarin de richting, duiding en visie van de gemeente Leusden is gegeven voor wat betreft de VTH-taken. Het plan geeft invulling aan de probleemanalyse, strategie en algemene principes en uitgangspunten. De vertalingslag naar de uit-

voering wordt gemaakt in het jaarlijks (vanaf 2018) op te stellen uitvoeringsprogramma VTH. De opzet van het VTH-beleid heeft plaatsgevonden door het systematisch doorlopen van een aantal stappen conform de kwaliteitscriteria VTH 2.1. Deze structuur wordt de 'dubbele regelkring' of 'big 8' genoemd en is in onderstaande figuur weergegeven.



Met dit VTH beleidsplan milieu heeft de gemeente Leusden de beleidscyclus ingevuld. Het programma voor de uitvoering vormt het hart van de cyclus. Het programma komt voort uit de probleemanalyse, prioriteiten en doelen en de daarbij gehanteerde strategie. Wat volgt uit het programma is de monitoring en verslaglegging (evaluatie). De verbetermaatregelen die voortkomen uit de evaluatie worden gebruikt als aanscherping en verbetering van de probleemanalyse en prioriteiten. Dit betekent dat dit beleidsplan voornamelijk gericht is op de set procescriteria van de kwaliteitscriteria 2.1.

1.4 Risicomodule VTH (milieu)

De basis voor het VTH-beleid milieu is gelegd met behulp van een rekenmodel (Risicomodule). Deze Risicomodule Milieu is de grondslag (onmisbare schakel) voor het VTH-beleidsplan. In deze module zijn de risico's doorgerekend en vertaald in prioriteiten. De Risicomodule Milieu is ten dele een uitwerking van de kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningen en toezicht (probleemanalyse, prioriteiten en uitvoeringsprogramma (op hoofdlijnen)).

De frequentie van het uitvoeren van de taken is risicogestuurd opgezet. Op basis van risicoanalyses zijn keuzes gemaakt welke controles met een lagere frequentie of zelfs niet hoeven worden uitgevoerd. Nationale risico's (vanuit de Rijksoverheid gestuurd) kunnen jaarlijks invloed uitoefenen op de risicoprioritering voor het milieudomein.

1.5 Ontwikkelingen in planperiode

Dit VTH-beleidsplan milieu kent een planperiode van 2017-2020. In deze periode kunnen vele onvoorzienbare ontwikkelingen invloed uitoefenen op het gebied van VTH. Het nieuwe regeringsbeleid kan invloed uitoefenen op het VTH-domein. Ook andere onvoorzienbare ontwikkelingen kunnen wijzigingen doorvoeren in het taakgebied. Deze wijzigingen zullen in eerste instantie voornamelijk de programmering van het toezicht beïnvloeden.

Naast onvoorzienbare ontwikkelingen is ten tijde van het schrijven van dit plan ook een omvangrijke voorzienbare ontwikkeling gaande, namelijk de Omgevingswet. De Omgevingswet bundelt 26 wetten tot één wet (de Omgevingswet). Ook de Wet VTH wordt geïntegreerd in deze Omgevingswet. Het betreft een integrale wet specifiek bedoeld voor de fysieke leefomgeving. Deze wet schrijft een nieuw instrumentarium voor waarmee de overheden de fysieke leefomgeving zullen reguleren. De werkelijke invloed van deze wet op de VTH-taken moet nog gezien worden. Het algemene kader voor bestuurlijk toezicht en handhaving blijft de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Via de Invoeringswet Omgevingswet wordt de huidige regelgeving over VTH uit de Wabo, opgenomen in afdeling 18.3 (Kwaliteitsbevordering en afstemming) van de Omgevingswet. De Omgevingswet zal naar verwachting op 1 juli 2019 het licht zien.

2 Probleemanalyse en prioriteiten

2.1 Situatieschets gemeente

De gemeente Leusden is gelegen in de provincie Utrecht en ligt ongeveer 3 kilometer ten zuidoosten van Amersfoort. Naast de plaats Leusden zelf, liggen in de gemeente ook de dorpen Achterveld, Leusden-Zuid en Stoutenburg en een aantal buurtschappen. De oorsprong van de gemeente Leusden ligt niet in de huidige gelijknamige plaats, maar in buurtschap Oud-Leusden ten westen van Leusden. Pas sinds de jaren '60, '70 van de 20e eeuw komt het huidige Leusden als plaats op de kaart voor. De twee dorpen Leusbroek en Hamersveld ondergingen enkele grote uitbreidingen en werden omgedoopt in Leusden-Zuid en Leusden-Centrum. De samenvoeging van deze twee dorpsgebieden betekende het ontstaan van het huidige Leusden. De gemeente telt ongeveer 29.300 inwoners en heeft een oppervlakte van 62,02 km². Het westelijke deel van de gemeente ligt op de hellingen van de Utrechtse Heuvelrug, en is grotendeels bedekt met bos en heidevelden. De oostelijke delen liggen in de Gelderse Vallei en heeft vooral landbouwgrond.

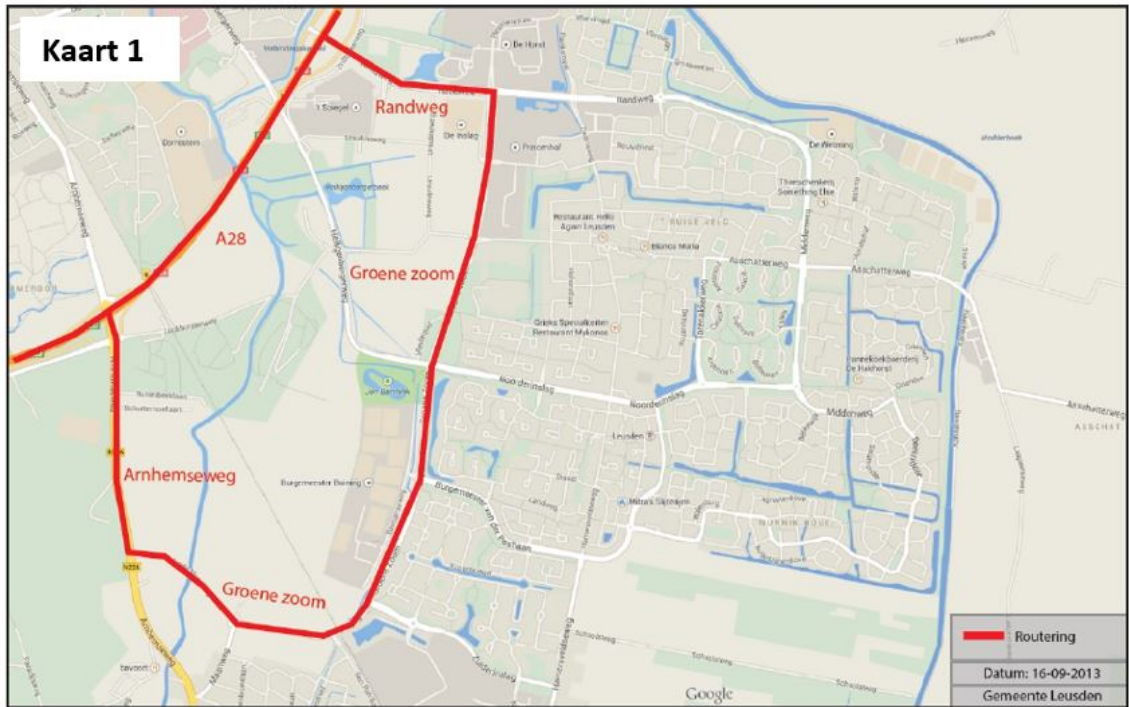
In Leusden bevindt zich een aantal kleinere bedrijventerreinen in de nabijheid van de A28: De Horst, Princenhof, Ruigeveld, 't Spieghel, Plantage en Buitenplaats en in de nabijheid van de Hamersveldseweg de bedrijventerreinen Paardenmaat en Ambachtsweg (zie kaart 3). In Achterveld bevindt zich het bedrijventerrein De Fliert. Aan de rand van Leusden, bij de Doornseweg, bevindt zich een defensie terrein (gemeente is geen bevoegd gezag). Uit het inrichtingenbestand blijkt dat er ongeveer 560 Wet milieubeheerplichtige bedrijven zijn. Hiervan is het grootste deel meldingsplichtig (420), een klein deel vergunningplichtig (27) en de overige bedrijven zijn niet meldingsplichtig (bron: dienstverleningsovereenkomst RUD Utrecht). Leusden heeft geen BRZO-bedrijven (Besluit risico's zware ongevallen). Het bedrijfsleven van Leusden bestaat, naast de agrariërs in het buitengebied, voor het grootste deel uit dienstverlenende bedrijven (kantoren). Hiervan heeft een aantal bedrijven hun hoofdkantoor in Leusden. Daarnaast zijn er diverse bedrijven gevestigd zoals een afvalbedrijf, de gemeentewerf, twee LPG tankstations, autoreparatiebedrijven, transport- en opslagbedrijven, bouw/houtbedrijven, opslag gasflessen / propaan, verkooppunten voor vuurwerk, onderwijs en zorginstellingen.

De detailhandel in Leusden is geconcentreerd in en rond de drie winkelcentra (De Hamershof, De Biezenkamp en Zuidhoek) en in Achterveld in de nabijheid van de Hessenweg. Horecabedrijven zijn te vinden rond de winkelcentra, maar ook verspreid onder andere in het buitengebied. Het aantal milieuklachten in Leusden is relatief laag. De klachten die er zijn, hebben voornamelijk betrekking op geluid en geur.

In Leusden zijn er geen speciale beschermingsgebieden, zoals stiltegebieden, waterwingebieden of grondwaterbeschermingsgebieden. Er zijn geen gebieden die een speciale bescherming hebben i.k.v. de nieuwe Wet Natuurbescherming. De hoofdinfrastructuur in Leusden bestaat uit provinciale en gemeentelijke wegen. Er zijn twee afritten van en naar de A28. In verband met het autovervoer van en naar het bedrijf Pon wordt gebruik gemaakt van een spoorlijn, het zogenaamde Ponlijntje. Door Leusden loopt een 66,2 bar hogedruk gasleiding noord-zuid (zie kaart 1). In het gasdruk meet- en regelstation aan de Arnhemseweg wordt een 40 bar hogedruk gasleiding afgesplitst die via de noordkant van Leusden-zuid door de wijk Tabaksteeg in zuidelijke richting loopt. Daarnaast is er een route transport gevaarlijke stoffen aanwezig (vastgesteld gemeenteraad Leusden d.d. 14-11-2013) (zie kaart 2). De gemeente Leusden heeft de volgende milieutaken aan de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht uitbesteed (zowel basistaken als een aantal plustaken). Het gaat om het milieudeel van de omgevingsvergunning, toezicht en handhaving voor alle Wet milieubeheer plichtige bedrijven (totale inrichtingenbestand), het op verzoek afhandelen van milieuklachten en uitvoeren van geluidmetingen, de milieuklachten telefoon, het ketentoezicht, het uitvoeren van het Besluit Bodemkwaliteit en het verstrekken van bodeminformatie.

Bij de gemeente is de regiefunctie belegd voor de milieutaken die door de RUD Utrecht worden uitgevoerd. Dit houdt in aansturing van en afstemming met de RUD over de uitvoering van deze taken.

Routing transport gevaarlijke stoffen



Kaart 2



bedrijventerreinen -Leusden



2.2 Methodiek Risicomodule Milieu

Het doel van de probleemanalyse is om inzichtelijk te maken waar zich welke risico's voordoen om op basis daarvan sturing te geven aan de inspanningen van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De probleemanalyse is daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse is zowel beschrijvend (kwalitatief) als cijfermatig (kwantitatief) uitgevoerd.

Risicomodule Milieu

De Risicomodule Milieu verschaft meer inzicht over risicovolle milieubranches. Uit economisch oogpunt kan niet aan alle bedrijven evenveel aandacht worden gegeven. Ook spreekt het voor zich dat niet alle bedrijven vanuit het oogpunt milieu even belangrijk zijn. Om die reden is gekozen voor een systematiek om in de veelheid van bedrijven/branches een zekere prioritering aan te brengen. Hiervoor wordt de Risicomodule Milieu gebruikt. Dit is een objectief model dat uitgaat van risico's die optreden bij de verschillende onderdelen.

Centraal in de systematiek van de Risicomodule Milieu staat de formule; **RISICO = KANS x EFFECT**. Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de benodigde prioriteit. De elementen [KANS] en [EFFECT] zijn ingevuld door middel van thema's en variabelen. De thema's zijn standaard in deze methodiek, de variabelen zijn per taakveld verschillend. Aan de variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van een bepaalde milieubranche. De methodiek voor prioriteitsstelling is gevuld met de specifieke gegevens van de gemeente Leusden. De kans wordt in het model weergegeven als 'naleving'. Deze wordt net als bij het effect, bepaald aan de hand van thema's en variabelen. In bijlage I zijn de thema's en variabelen voor het taakveld milieu weergegeven.

Aansluiting risicobenadering RUD Utrecht

Gemeente Leusden stelt beleid op en kent een eigen methodiek om risicoprofielen inzichtelijk te maken (Risicomodule Milieu). Ten aanzien van de naleving van bedrijven kent de RUD Utrecht een eigen categorisering t.a.v. het individuele naleefgedrag van een bedrijf. Deze categorisering stuurt op de programmering van het milieutoezicht. Op basis van een drietrapsbenadering worden bedrijven ingedeeld in de volgende categorieën:

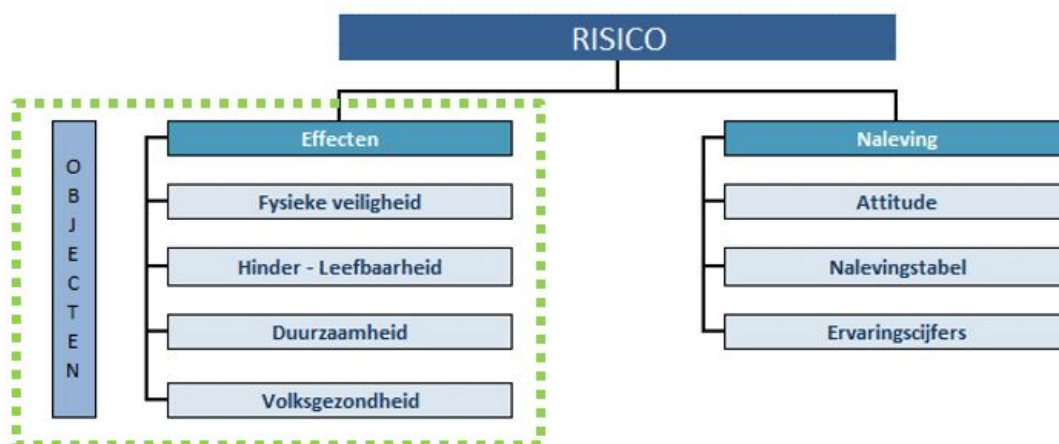
- Koplopers; kunnen een aangepaster ruimere planningsdatum krijgen.
- Volgers; houden in principe hun reguliere frequentie.
- Achterblijvers; worden jaarlijks gecontroleerd.

Deze categorisering en de gevolgen daarvan is ongeacht de aard van het bedrijf of de instelling. In deze methode wordt het volgende principe gehanteerd: goed naleefgedrag wordt beloond door koplopers minder frequent te bezoeken, tenzij bedrijven in de hoogste gevaarcategorie zijn ingedeeld.

In de programmering van het milieutoezicht is het van belang dat beide methodieken een weerspiegeling krijgen in het programma voor milieutoezicht. Uitgangspunt hierin is dat zoveel als mogelijk risicogestuurd geprogrammeerd wordt op basis van de Risicomodule Milieu waardoor de frequentie de lijn van risicoprioritering volgt (in hoofdlijnen). In deze risicoprioritering worden vervolgens allereerst de bedrijven die als 'achterblijvers' zijn aangemerkt, gecontroleerd. De achterblijvers worden hiermee naar voren gehaald op basis van naleefgedrag. Hierdoor wordt invulling gegeven aan de drietrapsbenadering van de RUD Utrecht alsmede aan de risicoprofielen uit de Risicomodule Milieu. Van belang is wel dat de RUD Utrecht registreert welke bedrijven in welk jaar gecontroleerd worden. Dit is van belang om over een langere periode wel alle bedrijven te kunnen controleren zodat bedrijven met een lager risico-profiel wel onderworpen wordt aan een controle.

2.3 Probleemanalyse vergunningverlening en meldingen milieu

De essentie van vergunningverlening is toetsen aan de wetgeving en kaderstellende regels voor de uitvoering vastleggen. Met behulp van de Risicomodule Milieu is een analyse gemaakt van de negatieve effecten. Deze negatieve effecten maken onderdeel uit van het toetsingsbeleid voor vergunningen en meldingen (zie paragraaf 4.3). Onderstaand is door middel van de groene stippellijn de analyse van de negatieve effecten weergegeven.



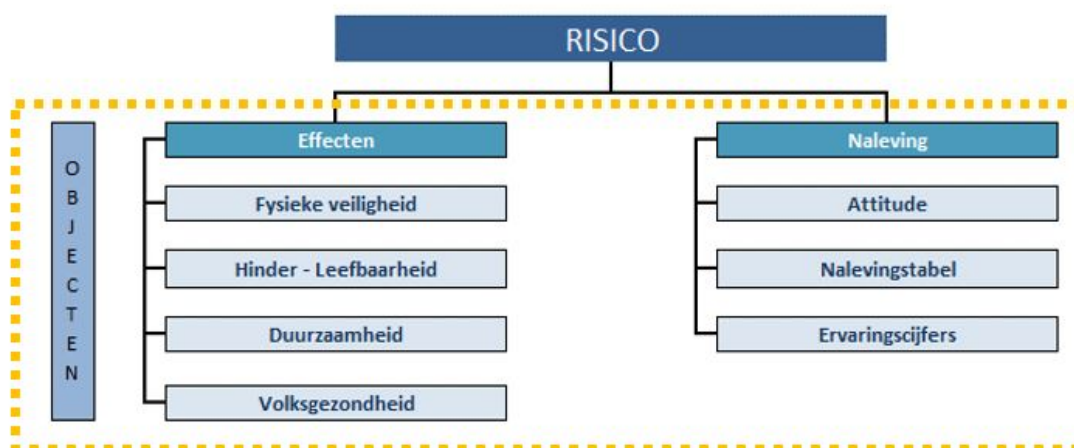
De negatieve effecten van de branches indiceren welke mogelijke gevolgen gepaard gaan bij verschillende aanvragen/meldingen. Dit kan worden gezien als basisaanpak voor vergunningverlening; men wil immers negatieve gevolgen minimaliseren en waar mogelijk elimineren. Op basis van de effectscore is op deze wijze te achterhalen welke onderdelen/aspecten van een bepaalde vergunningaanvraag (grote) negatieve gevolgen teweeg kunnen brengen, op basis van de thema's en variabelen uit in de Risicomodule Milieu. Vergunningverlening en meldingen kunnen om die reden worden gezien als een **preventieve toetsing**: toetsing voorafgaand aan de uitvoering van de milieuactiviteit(en). In bijlage I zijn de thema's en variabelen voor het taakveld milieu weergegeven.

De lijst op de volgende pagina geeft een overzicht van de branches (bedrijfs categorieën) die voorkomen in de gemeente Leusden met de bijbehorende effectscores. Een volledige weergave van de risicoprioritering van de branches van de gemeente Leusden inclusief aantallen is weergegeven in bijlage II.

Code	Beschrijving	effect
WM24	(LPG)-Tankstations	5,7
WM36	Zwembaden	5,4
WM08	Gemeentewerven	5,2
WM29	Koel- en vrieshuizen	5,1
WM04	Intensieve veehouderij	5,1
WM10	Metaal/kunststof/spuiterij	5,0
WM15	Transport/opslagbedrijf	5,0
WM21	Vuurwerkverkooppunten	4,9
WM22	Bouw/houtbedrijven	4,6
WM16	Grafische industrie	4,6
WM49	Tankstations	4,5
WM06	Autoreparatiebedrijven	4,5
WM46	Mengvoederfabrieken	4,5
WM45	Brood- banketfabrieken	4,3
WM27	Tuincentra/Doe-het-zelf	4,2
WM28	Detail- en ambacht	4,1
WM18	Autodemontage	4,0
WM38	Restaurants/cafeteria	4,0
WM32	Akkerbouwbedrijven	4,0
WM23	Veehouderij; niet-intensief	3,9
WM12	Horecaronde/evenement (geluid)	3,8
WM05	Supermarkten (energie/afval)	3,8
WM35	Zorginstellingen	3,8
WM26	Loonwerkers	3,7
WM44	Warmtekrachtinstallaties	3,1
WM37	Propaantanks	3,1
WM39	Kantoren	3,0
WM34	Gemeentelijke instellingen	2,9
WM31	Onderwijs	2,8
WM43	Riool- en poldergemalen	2,6
WM42	Gasdrukregel/meetstations	2,2

2.4 Probleemanalyse toezicht & handhaving milieu

De essentie van toezicht & handhaving is om naleving op wet- en regelgeving te waarborgen. Het gaat hier dus onder andere om de regels die in de vergunning of melding zijn vastgelegd. De probleemanalyse voor toezicht & handhaving is, net als voor vergunningverlening (zie paragraaf 2.3) uitgevoerd met behulp van de Risicomodule Milieu. Het verschil tussen de analyse voor vergunningverlening en de analyse voor toezicht & handhaving is dat bij toezicht & handhaving de kans op het negatieve effect mede bepalend is. In andere woorden, de kans (lees: naleving) op de overschrijding van regels bepaalt de mate waarin de negatieve effecten kunnen optreden en bepaalt daarmee het risico. Zie de oranje stippellijn voor het analyse risicoanalyse (volgende pagina).



De effecten en de naleving van de branches indiceren welke risico's optreden bij verschillende branches. Dit kan worden gezien als het probleem voor toezicht & handhaving; het niet of minder goed naleven van wet- en regelgeving vergroot de kans op negatieve effecten (= risico). Op basis van de risicoscore (RISICO = KANS X EFFECT) kan worden achterhaald welke branches grote risico's met zich meebrengen. Tevens kan worden achterhaald waar het risico zich voordoet (effect of naleving) en welke variabelen hiertoe bij hebben gedragen. Hierdoor kan per branche inzichtelijk worden gemaakt waar zich grote problemen voordoen. Toezicht & handhaving wordt daarom gezien als **actieve toetsing**; toetsing tijdens of na de uitvoering van de activiteiten. In bijlage I zijn de thema's en variabelen voor het taakveld milieu weergegeven. In de volgende paragraaf (paragraaf 2.5) is een overzicht weergegeven van de branches die voorkomen in de gemeente Leusden met de bijbehorende risicoscores (effectscores x nalevingsscores). Deze lijst is namelijk ook leidend in het risicogestuurd werken en vormt daarmee de prioriteiten voor het programma.

2.5 Prioriteiten

Risicoprioriteitenlijst

Zoals hiervoor aangegeven bepaalt de effectscores en de nalevingsscores uiteindelijk het risicoprofiel van de branches. Omdat elke branche een eigen risicoprofiel kent, is het mogelijk deze te rangschikken op basis van een risicoprofiel. Hierdoor ontstaan de prioriteiten (per branche) voor het VTH milieudomein. Naast de prioriteiten voortvloeiende uit de Risicomodule Milieu zal ook op basis van de drietrapsbenadering bedrijfspecifiek aandacht worden gegeven aan de risico's (zoals beschreven in paragraaf 2.2.). De Risicomodule Milieu kent op basis van het risicoprofiel automatisch een verdeling in risicoklassen. De volgende risicoklassen worden onderscheiden.

I	ZEER GROOT RISICO
II	GROOT RISICO
III	BEPERKT RISICO
IV	KLEIN RISICO
V	ZEER KLEIN RISICO

Onderstaande lijst geeft een overzicht van de branches die voorkomen in de gemeente Leusden met de bijbehorende risicoprofielen (gerangschikt). Een volledige weergave van de risicoprioritering van de branches van de gemeente Leusden inclusief aantallen is weergegeven in bijlage II.

Code	Beschrijving	effect	naleving	Totaal
WM04	Intensieve veehouderij	5,1	6,1	31,0
WM24	(LPG)-Tankstations	5,7	5,2	29,8
WM36	Zwembaden	5,4	5,5	29,7
WM08	Gemeentewerven	5,2	5,7	29,3
WM12	Horecaronde/evenement (geluid)	3,8	7,4	28,6
WM10	Metaal/kunststof/spuiterij	5,0	5,7	28,5

WM15	Transport/opslagbedrijf	5,0	5,6	27,9
WM29	Koel- en vrieshuizen	5,1	5,2	26,7
WM22	Bouw/houtbedrijven	4,6	5,7	26,1
WM18	Autodemontage	4,0	6,3	25,6
WM46	Mengvoederfabrieken	4,5	5,7	25,6
WM45	Brood- banketfabrieken	4,3	5,9	25,3
WM21	Vuurwerkverkooppunten	4,9	5,1	25,0
WM06	Autoreparatiebedrijven	4,5	5,5	24,9
WM38	Restaurants/cafeteria	4,0	6,0	24,1
WM16	Grafische industrie	4,6	5,2	24,1
WM49	Tankstations	4,5	5,0	22,8
WM28	Detail- en ambacht	4,1	5,5	22,7
WM32	Akkerbouwbedrijven	4,0	5,6	22,1
WM27	Tuincentra/Doe-het-zelf	4,2	5,1	21,5
WM23	Veehouderij; niet-intensief	3,9	5,2	20,3
WM05	Supermarkten (energie/afval)	3,8	5,3	20,0
WM26	Loonwerkers	3,7	5,4	19,9
WM35	Zorginstellingen	3,8	5,0	18,7
WM34	Gemeentelijke instellingen	2,9	5,3	15,3
WM37	Propaantanks	3,1	5,0	15,3
WM39	Kantoren	3,0	4,9	14,5
WM31	Onderwijs	2,8	4,5	12,7
WM44	Warmtekrachtinstallaties	3,1	4,1	12,7
WM43	Riool- en poldergemalen	2,6	3,8	9,8
WM42	Gasdrukregel/meetstations	2,2	3,8	8,1

Wegingsfactoren

De risicoprofielen worden bepaald aan de hand van de thema's en variabelen (zie ook bijlage I). De thema's alsmede de variabelen kunnen aan de hand van wegingsfactoren extra zwaar meewegen in de bepaling van het risico. Dit is wenselijk indien er bestuurlijke- dan wel maatschappelijke aandachtsgebieden zijn die specifiek voor de gemeente Leusden van belang zijn (zie paragraaf 2.6). De wegingsfactoren voor de thema's zijn uitgedrukt in percentages en de wegingsfactoren voor de variabelen zijn uitgedrukt in absolute getallen. De gemeente Leusden heeft de volgende weging aangenomen per thema en variabele.

EFFECTEN	
Thema/variabelen	Weging
Fysieke veiligheid	35%
Gevaarindicatie VNG	1
Bevi	1
Opslag en gebruik gevaarlijke stoffen	1
Risicoregistratie RIVM	1
Hinder & Leefbaarheid	20%
Geluidsafstanden	1
Geurafstanden	1
Verkeersaantrekkende werking	1
Stofhinder	1
Lichthinder	1

NALEVING	
Thema/variabelen	
Attitude	33%
Politieke gevoeligheid	1
Klachten	1
Houding en gedrag	1
Nalevingstabel	33%
Kennis van regels	1
Kosten/baten	1
Mate van acceptatie	1
Normgetrouwheid doelgroep	1
Informeel meldingskans	1
Controlekans	1
Selectiviteit	1
Sanctiekans	1

Duurzaamheid	20%
Gasverbruik	1
Electraverbruik	1
Effect op bodem	1
Indirecte lozing	1
Hoeveelheid bedrijfsafval	1
Hoeveelheid gevaarlijk afval	1
Volksgezondheid	25%
Gebruik van toxische stoffen	1
Emissie naar de lucht	1
Locatie met asbest	1

Sanctie-ernst	1
Ervaringscijfers	33%
Naleving	1
Voor aankondiging	1
Dwangsom	1
Ernst van de overtreding	1

De gemeente Leusden heeft ten aanzien van de thema's onder 'effecten' aangegeven de 'Fysieke Leefomgeving' belangrijk te vinden en daarom zwaarder te wegen gevolgd door 'Volksgezondheid'. 'Duurzaamheid' en 'Hinder & Leefbaarheid' zijn gelijkwaardig gewaardeerd. "Handhaving dient ter borging van de veiligheid en gezondheid en ter voorkoming van gevaar, hinder en overlast" (Oplegnotitie Integraal Handhavingsbeleid 2015, gemeente Leusden). Bij de handhaving wordt gekeken naar de mogelijke effecten van de overtreding (aanzienlijk dreigend / onomkeerbaar effect versus vrijwel nihil effect).

Deze weging van de aspecten is verwerkt in de risicomodule. Hiermee wordt recht gedaan aan de aandachtsgebieden, zoals de Wabo-risicothema's. Hierdoor scoren intensieve veehouderij en LPG-tankstations het hoogste. Daarnaast vinden er aspectcontroles plaats op Hinder & Leefbaarheid en Duurzaamheid, zoals geluidcontroles bij horeca of energiecontroles bij kantoren.

2.6 Aandachtsgebieden gemeente Leusden

Aanvullend op de geprioriteerde risico's (conform de Risicomodule) kunnen er maatschappelijke-, bestuurlijke-, en politieke belangen zijn. Deze belangen verdienen extra aandacht tijdens de uitvoering van de taken. Ten dele worden deze meegenomen in de wegingsfactoren. Echter, er kan ook op andere wijze meer aandacht aan gegeven worden, losstaand van het risicoprofiel. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de aandachtsgebieden van de gemeente Leusden.

Beschrijving aandachtsgebied	Aard van de aandacht	Beoogde actie(s)
Asbest – milieutoezicht bedrijfsmatige sloop	Wabo-risico thema Bestuurlijke aandacht	Afspraken maken met RUD Utrecht n.a.v. wijziging Besluit omgevingsrecht per 1 juli 2017 over deze (nieuwe) basistaak. Opstellen Plan van aanpak door RUD Utrecht en gemeenten.
Toepassen verontreinigde grond	Wabo-risico thema	Gemeente Leusden heeft geen bodem(kwaliteits)kaart, uitsluitend een bodemfunctieklassenkaart. Toezicht en handhaving op grondstromen binnen de gemeente ligt met name bij de RUD, het uitvoeren van het Besluit Bodemkwaliteit.
Opslag gevaarlijke stoffen	Wabo-risico thema. Was voorheen ook een aandachtsgebied.	Dit thema is opgenomen in de risicoanalyse en wordt afgestemd met de RUD Utrecht.
Risicovolle bedrijven	Wabo-risico thema. Was voorheen ook een aandachtsgebied.	Dit thema is opgenomen in de risicoanalyse en wordt afgestemd met de RUD Utrecht.
Verkooppunt vuurwerk	Specifiek t.a.v. de vuurwerkbranche. Was voorheen ook een aandachtsgebied.	Dit thema is opgenomen in de risicoanalyse. Aantal vuurwerkcontroles wordt afgestemd met de RUD Utrecht.
Geluid horecabedrijven	Specifiek t.a.v. de horeca 1 a 2 geluidrondes per jaar. Was voorheen ook een aandachtsgebied.	Dit thema is opgenomen in de risicoanalyse. Geluidrondes horeca worden afgestemd met de RUD Utrecht.

Energiebesparing bij bedrijven	Bestuurlijke prioriteit i.k.v. internationale, landelijke en lokale Energieakkoord.	Handhaving van het Activiteitenbesluit bij bepaalde type bedrijven. Uitvoering van het plan van aanpak Energiebesparing bedrijven door de RUD Utrecht.
Inrichtingenbestand actualiseren	Actueel houden inrichtingenbestand. Wet milieubeheer.	Actualiseren van het bedrijvenbestand iedere 4 jaar. Afspraak in de dienstverleningsovereenkomst met de RUD Utrecht.
Informatiegestuurd handhaven (IGH)	Bestuurlijk aandachtspunt	Streven om vanaf 2018 meer gebruik te maken van IGH.

3 Doelstellingen VTH milieu

3.1 Visie VTH milieu

Gemeente Leusden heeft de volgende visie voor ogen met betrekking tot het milieudomein als onderdeel van de fysieke leefomgeving:

De gemeente Leusden streeft naar een schone, veilige en duurzame gemeente. Het doel is het realiseren en behouden van een kwalitatief goede leefomgeving en een duurzame ontwikkeling van Leusden. De kwaliteit van de leefomgeving dient minimaal op het wettelijk niveau te worden gewaarborgd op het gebied van bodem, water, lucht, geur, geluid en externe veiligheid. Een veilige gemeente, waarbij bewoners, ondernemers en andere belangrijke spelers actief betrokken zijn bij hun directe leefomgeving. Leusden streeft er naar om in 2040 energieneutraal te zijn en de kringlopen zoveel mogelijk te sluiten (afval is grondstof).

3.2 Doelen vergunningverlening en meldingen milieu

Doelhiërarchie

Vergunningverlening is geen doel op zich, maar beoogt een doel te realiseren. Dit doel moet realistisch en meetbaar zijn. Hierbij is het logisch dat het doel van vergunningverlening ook bijdraagt aan de visie van de gemeente; daar waar de gemeente voor staat. De visie is daarentegen abstract (niet-specifiek). De doelen ten aanzien van vergunningverlening betreffen outputdoelen; doelen gericht op aantallen/resultaten.

Outputdoelen

- ➔ Omgevingsvergunningen activiteit milieu worden voor minimaal 95 procent per jaar binnen de wettelijke termijn afgehandeld.
- ➔ Vanaf 2018 worden alle (100%) milieuaanvragen en –meldingen op basis van, nog door de RUD Utrecht op te stellen, objectieve criteria getoetst. De RUD Utrecht draagt er zorg voor dat deze objectieve criteria in afstemming met de andere RUD Utrecht partners worden opgesteld, waardoor uniformiteit binnen het werkgebied van de RUD Utrecht is gewaarborgd.

Om meetbaar te maken hoe de vergunningverlening wordt uitgevoerd, zijn percentages opgenomen. Omdat er altijd uitzonderingen zijn waardoor afwijking gegrond is, is een afhandeling van 100% binnen de wettelijke termijn waarschijnlijk niet haalbaar. Het toetsingsprotocol vormt de basis om alle aanvragen en meldingen op eenzelfde manier te behandelen. Hiermee is de werkwijze transparant en eenduidig. Met het percentage van 95 % is aansluiting gezocht bij de programmabegroting RUD 2018.

De wijze waarop de outputdoelen worden gemeten (op basis van indicatoren), de wijze waarop het wordt gemonitord alsmede wat met de uitkomsten hiervan wordt gedaan, zijn beschreven in hoofdstuk 6.

3.3 Doelen toezicht & handhaving milieu

Net als bij vergunningverlening is ook toezicht & handhaving geen doel op zich, maar beoogt het een doel te realiseren. Ook dit doel dient bij te dragen aan de visie van de gemeente. In de doelen van toezicht & handhaving is onderscheid gemaakt in kwaliteitsdoelen (verbeteren milieuveiligheid) en naleefdoelen (naleefpercentage/gedrag).

Kwaliteitsdoelen

➔ Planning en uitvoering van de periodieke milieucontroles vindt jaarlijks plaats op basis van de periodiek geactualiseerde Risicomodule Milieu.

De risicomodule is de basis waarop risicogestuurd handhaven is gebaseerd. Deze risicomodule geeft per branche weer waar de grootste risico's zijn en waar de prioriteit zou moeten liggen. Hiermee kan worden onderbouwd waarom bepaalde bedrijven vaker worden gecontroleerd dan andere. De planning en uitvoering kan hier op worden gebaseerd.

Naleefdoelen

➔ Bedrijven of bedrijfscategorieën met de typering 'achterblijver' worden jaarlijks frequenter gecontroleerd dan andere bedrijven of bedrijfscategorieën.

➔ Bedrijven of bedrijfscategorieën met de typering 'koploper' worden jaarlijks minder frequent gecontroleerd dan andere bedrijven of bedrijfscategorieën.

Op basis van de methodiek van de Risicomodule Milieu (paragraaf 2.2) wordt deze drietrapsbenadering separaat aan de prioriteiten voortvloeiend uit de Risicomodule Milieu gehanteerd om zodoende ook bedrijfsspecifiek bijzonderheden te kunnen integreren in de benadering voor toezicht. Bedrijven die de regels minder goed naleven dan bedrijven (binnen dezelfde bedrijfscategorie) die beter scoren op naleefgedrag, worden vaker gecontroleerd. Dit is het gevolg van de hogere risico's die een slechter naleefgedrag met zich meebrengt.

De wijze waarop de kwaliteits- en naleefdoelen worden gemeten (op basis van indicatoren), de wijze waarop het wordt gemonitord alsmede wat met de uitkomsten hiervan wordt gedaan, zijn beschreven in hoofdstuk 6.

3.4 Overkoepelende doelen

Naast de specifieke doelen voor vergunningverlening en toezicht & handhaving kent de gemeente Leusden ook enkele overkoepelende doelen; doelen van toepassing op zowel het vergunningverleningstraject als op het toezicht- & handhavingstraject. De procesdoelen hebben betrekking op de dienstverlening van de RUD Utrecht terwijl de inputdoelen betrekking heeft op formatie/financiën.

Procesdoelen

➔ 70% van de Leusdense respondenten zijn jaarlijks tevreden over de dienstverlening van de RUD Utrecht (klanttevredenheidsonderzoek (KTO)).

➔ Halfjaarlijks toetsen op actualiteit van het uitvoeringsprogramma en bijsturen indien wenselijk/noodzakelijk.

Door een vinger aan de pols te houden op de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, kan geconstateerd worden of bijsturing van de uitvoering gewenst is. Door dit met enige regelmaat (halfjaarlijks) te toetsen, wordt recht gedaan aan risicogestuurd handhaven. De RUD Utrecht neemt de uitvoering van de taken op zich en is continue bezig om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. Om te meten of de dienstverlening goed is, wordt door de RUD Utrecht klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. Voorheen gebeurde dit namens de provincie Utrecht. Op dit moment wordt onderzocht op welke wijze dit verdere invulling kan krijgen.

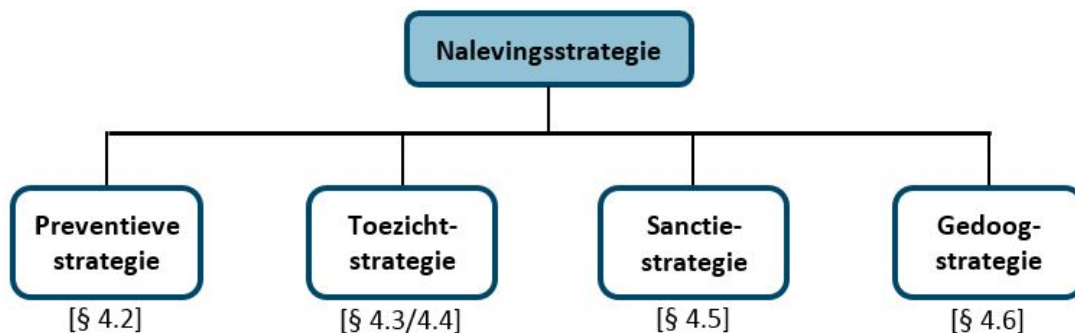
Inputdoelen

Zaken omtrent formatie en financiën zijn geregeld in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen gemeente Leusden en de RUD Utrecht dat jaarlijks wordt opgesteld.

4 VTH-strategie milieu

4.1 Nalevingsstrategie

Naleving heeft betrekking op de houding en gedrag van bedrijven. Er zijn meerdere mogelijkheden om als bevoegd gezag op te treden om de naleving van wet- en regelgeving te waarborgen. Dit kan op verschillende momenten in het vergunningen- en toezichttraject. Afhankelijk van de situatie kan dan gekozen worden voor een bepaalde strategie, maar veelal zal er een combinatie plaatsvinden van verschillende strategieën. De uitvoering van de nalevingsstrategie is niet enkel een exercitie van de RUD Utrecht, maar betreft een samenwerking met andere handhavingpartners op basis van gemaakte afspraken. Onderstaand model geeft weer welke strategieën onderscheiden worden.



Preventieve strategie

De preventieve strategie is bedoeld om te voorkomen dat bedrijven wet- en regelgeving niet naleven. Door preventief hier op in te spelen kan worden voorkomen dat overtredingen ontstaan.

Toezichtstrategie

De toezichtstrategie is een middel/strategie om te bepalen welke (vervolg)strategie (preventie, sanctie of gedogen) ingezet moet worden om eventuele overtredingen een halt toe te roepen. Deze strategie richt zich om die reden specifiek op het naleefgedrag en de gedragsmotieven van de bedrijven om al dan wel wet- en regelgeving na te leven. In de Risicomodule Milieu is hiervoor de Tafel van Elf opgenomen. De Tafel van Elf bestaat uit de volgende onderdelen/variabelen:

- Kennis van regels
- Kosten/baten
- Mate van acceptatie
- Normgetrouwheid doelgroep
- Informele meldingskans
- Controlekans
- Selectiviteit
- Sanctiekans
- Sanctie-ernst

Deze variabelen geven branche specifiek uiting aan de beweegredenen om al dan wel na te leven op wet- en regelgeving die voor de desbetreffende branche relevant zijn. De gemeente Leusden heeft in dit kader onderscheid gemaakt in toezichtstrategie voor het vergunningverleningstraject (paragraaf 4.3) en voor het toezichttraject (paragraaf 4.4). Reden hiervoor is dat de aanpak hierin verschilt.

Sanctiestrategie

De sanctiestrategie is een aanpak/strategie die gebruikt wordt bij het constateren van overtredingen. De sanctie kan dan twee doelen dienen. Ten eerste kan het ervoor zorgen dat de overtreding ongedaan wordt gemaakt. Ten tweede kan het een preventief karakter hebben door een te borgen dat de overtreding in de toekomst niet weer zal plaatsvinden.

Gedoogstrategie

Ondanks dat het uitgangspunt in beginsel handhaving is, zijn er situaties waarvoor een gedoogconstructie zich leent. Zo kan bijvoorbeeld met zich op legalisatie ervoor gekozen worden (tijdelijk) de illegale situatie te gedogen. Principe is en blijft om op te treden tegen overtredingen die zijn begaan (zie bijlage IV).

4.2 Preventieve strategie

Omdat naleving betrekking heeft op het gedrag van bedrijven ten aanzien van regels, is het van belang dat de bedrijven voorgelicht en gestimuleerd worden om wet- en regelgeving na te leven. Op basis van de nalevingstabel in de Risicomodule Milieu kan achterhaald worden of een preventieve aanpak wenselijk is (bijvoorbeeld op basis van kennis van regels, kosten/baten, mate van acceptatie, etc.). Er kunnen twee instrumenten onderscheiden worden die als preventief middel kan worden ingezet door de gemeente Leusden, namelijk: communicatief en financieel.

Communicatief

Goede voorlichting van bedrijven kan resulteren in een betere bekendheid en herkenbaarheid van geldende wet- en regelgeving. Dit kan op zijn beurt weer leiden tot een betere naleving. Echter, het instrument communicatie is dan enkel effectief op het moment dat het desbetreffende bedrijf geen kennis van wet- en regelgeving heeft. Indien een bedrijf (bijvoorbeeld) om financiële redenen de wet- en regelgeving niet naleeft, dan is een communicatief instrument niet daadkrachtig. Op basis van de Risicomodule Milieu (Tafel van Elf) kan bekeken worden voor welke bedrijven/branches deze inzet nuttig kan zijn. Communicatie kan tijdens het toezichtproces plaatsvinden in het kader van uitleg/onderbouwing, maar kan ook uiting krijgen in georganiseerde bijeenkomsten rondom nieuwe wetgeving.

Financieel

Er zijn ook financiële middelen om voor preventieve naleving te zorgen. Hier valt dan te denken aan stimuleringsregelingen en subsidies. Door bedrijven financieel te steunen kan worden gewaarborgd dat bedrijven wet- en regelgeving naleven. Er kan gebruik worden gemaakt van landelijke regelingen/subsidies/fiscale maatregelen om energiebesparing te realiseren waardoor bedrijven eerder bereid zijn hier aan meer te werken. Op basis van toelichtingen tijdens milieucontroles kan dit onder de aandacht gebracht worden. Bedrijven maken immers bij de keuze over het gedrag een kosten/batenafweging.

Ook juridische sancties kunnen een preventief karakter hebben en kunnen om die reden ook deels worden gezien als preventieve strategie. Paragraaf 4.5 gaat in op de sanctiestrategie en geeft hier uiting aan. Uitwerking en inzet van de instrumenten worden beschreven in de op te stellen vergunningen-, toezicht- en handhavingsprogramma's.

4.3 Strategie toetsing vergunningen en meldingen

De gemeente Leusden streeft ernaar om in 2018 te beschikken over objectieve criteria waaraan vergunningen en meldingen kunnen worden getoetst. De RUD Utrecht draagt er zorg voor dat deze objectieve criteria in afstemming met de andere RUD Utrecht partners worden opgesteld, waardoor uniformiteit binnen het werkgebied van de RUD Utrecht is gewaarborgd. Bij het opstellen van deze criteria zal rekening worden gehouden met het onderstaande.

De probleemanalyse van vergunningverlening (zie paragraaf 2.3) laat zien dat ten aanzien van vergunningen en meldingen de potentiële negatieve effecten leidend zijn. Het toetsingskader is verregaand vastgelegd in Europese of landelijke wet- en regelgeving en door beleidsrichtlijnen op Europees (bijv. IPPC, BREF's en NEC), landelijk (bijv. BBT, Actieplan fijn Stof, LAP, Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) en provinciaal (bijv. PMV) niveau. Naar mate de potentiële negatieve effecten van een aangevraagde vergunning en/of een ingediende melding toenemen, zal eerder de conclusie zijn dat een van de vele kaders van toepassing is, waardoor de aandacht voor dat product dientengevolge toeneemt.

Verandering in die veelal door andere overheden opgestelde kaders kunnen leiden tot de noodzaak om vergunningen, c.a. te actualiseren. Bij de uitvoering daarvan is een twee sporen beleid ontwikkeld. In de eerste plaats wordt de wijziging beoordeeld op de mogelijke gevolgen en impact op inrichtingen binnen de gemeente Leusden als onderdeel van het gehele RUD-werkgebied. Bezien wordt of de wijziging aanleiding moet zijn tot aanpassen van een vergunning, c.a. of dat een andere actie nodig of gewenst is.

Daarnaast wordt standaard bij een controle van een bedrijf de adequaatheid van de vergunningsituatie beoordeeld. Dat wil zeggen dat de dekkendheid (is voor alle activiteiten vergunning verleend) en de toereikendheid (zijn de voorschriften, c.a. nog actueel) wordt beoordeeld. Bij die beoordeling wordt uiteraard uitgegaan van de nieuwste regelgeving en wordt voor zover mogelijk al geanticipeerd op toekomstige regelgeving.

Afhankelijk van de resultaten van dit alles wordt per individueel geval dan wel projectmatig de vergunningsituatie geactualiseerd. In sommige gevallen vindt actualisatie plaats tijdens een vergunningprocedure, doordat gelijktijdig vanuit het bedrijf de behoefte bestaat (bijv. door een gewenste uitbreiding) om een revisie- of veranderingsvergunning aan te vragen.

4.4 Strategie toetsing toezicht & handhaving

De probleemanalyse van toezicht & handhaving (zie paragraaf 2.4) laat zien dat ten aanzien van toezicht & handhaving de risicoscores (= KANS X EFFECT) leidend zijn. Gemeente Leusden wil deze 'risico's' eveneens strategisch beheersen door risicogestuurd te gaan werken. De risico's geven aan welke objecten/bedrijven grote risico's met zich meebrengen en waar dus toezicht een belangrijkere rol speelt. De strategie hierin is om de capaciteit daar in te zetten waar de risico's (zowel negatieve effecten als het nalevingsgedrag) het grootst zijn. De gemeente Leusden beoogt dit te doen door de controlesoort en de frequentie daarvan af te stemmen op het risico van het bedrijf/de branche op basis van de Risicomodule Milieu. De keuze voor de controlesoort hangt af van de aspecten waar de effecten groot zijn en van de aspecten waarop de naleving slecht is. Onderstaand worden de onderscheiden controlesoorten beschreven. In de praktijk is een combinatie van controles mogelijk.

Planmatig

Dit zijn controles die op basis van een jaarprogramma plaatsvinden. De aantallen controles per branche of milieucategorie worden vastgesteld op basis van de resultaten uit de risicomodule en de controlefrequenties. In de regel worden alle aspecten respectievelijk de gehele vergunning getoetst. Overigens kan ook planmatig een deelcontrole of administratieve controle (aan de hand van over te leggen rapportages) worden ingepland.

Ad hoc

Controle op één of meerdere milieu-aspecten. Op basis van bijvoorbeeld klachten, meldingen, calamiteiten of verandering van wet- en regelgeving worden deze controles 'ad hoc', in afwijking van de

planning, uitgevoerd. Voorbeelden zijn controles naar aanleiding van klachten op het aspect geluid, geur of afvalwaterlozing.

Projectmatig/Ketentoezicht

Soms vindt toezicht projectmatig plaats. Hiervoor kan aanleiding bestaan als het een bepaald actueel onderwerp betreft (landelijke prioriteit of nieuwe wetgeving) of als er sprake is van een samenwerkingsactiviteit. De landelijke 24 uur handhavingsactie is een dergelijk project.

Daarnaast wordt in samenwerking met andere partners toezicht gehouden op grondstromen en afvalstromen. In het kader van het (illegale) handelingen met grond (Besluit bodemkwaliteit) voert de RUD Utrecht projectmatig surveillances uit.

Integrale controles

Hierbij moet gedacht worden aan samenwerking bij het toezicht op meerdere typen regelgeving. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij ketencontroles (bij afvalinrichtingen of bij grondstromen) of een inrichtingscontrole waarbij meerder bevoegde instanties zijn betrokken. Te denken valt ook aan controles in samenwerking met de brandweer en bouw- en woningtoezicht. Bij vuurwerkopslagen en de zogenaamde brandweer aandachtsbedrijven controleren toezichthouders van de RUD Utrecht samen met toezichthouders van de brandweer deze opslagen en bedrijven.

Administratieve controles

Binnen de milieuregelgeving worden vaak schriftelijke bewijzen gevraagd van keuringen van installaties en bodem beschermende voorzieningen. Daarnaast vallen controles van tekeningen, berekeningen, bodemrapporten en onderhoudsrapporten hieronder.

Veldcontroles/surveillance

Voor de uitvoering van toezicht op naleving van het Besluit bodemkwaliteit worden veldcontroles gedaan. Daarbij wordt actief gezocht naar (grond)werken die niet zijn gemeld en wordt gecontroleerd of (grond)werken overeenkomstig de gedane melding worden uitgevoerd. Ook bij bodemsanering vinden dergelijke controles plaats.

Milieuvluchten

Op initiatief van de provincie Utrecht worden regelmatig milieuvluchten uitgevoerd waarbij vanuit een helikopter/vliegtuig controlefoto's worden gemaakt. Door gericht vanuit de lucht inrichtingen en gebieden te bekijken kunnen overtredingen geconstateerd worden. Voordeel is dat een goed overzicht kan worden gegeven van een locatie. Ten behoeve van de voorbereiding leveren toezichthouders op basis van een format gedetailleerde info aan (zoals een duidelijke locatieomschrijving, voor welke wetgeving de foto's genomen moet worden, of dat wellicht in plaats van overzichtsfoto's, detailfoto's wenselijk zijn). In alle gevallen is na constatering van een overtreding uit de lucht nog controle ter plaatse noodzakelijk.

De keuze voor de controlesoorten alsmede de frequentie daarvan is afhankelijk van de prioriteiten voortvloeiend uit de Risicomodule Milieu. Daarnaast wordt ook op basis van de categorieën 'koplopers', 'volgers' en 'achterblijvers' van de RUD Utrecht bepaald welke bedrijven gecontroleerd worden.

In de komende periode zal de RUD Utrecht in het kader van Informatie Gestuurde Handhaving (IGH) samen met de andere deelnemers van de RUD Utrecht nader onderzoeken hoe we de uitvoering van het toezicht verder vorm kunnen geven, door bijvoorbeeld het gebruik van checklisten.

4.5 Sanctiestrategie

De sanctiestrategie is bepalend voor de wijze waarop de RUD Utrecht optreedt bij geconstateerde overtredingen. Het doel is om de overtreding weg te nemen en/of om herhaling te voorkomen. De RUD Utrecht wenst om uniform op te treden tegen overtredingen van de milieuwetgeving. De gemeente Leusden heeft om die reden de landelijke handhavingsstrategie (LHS) vastgesteld (op 7 juli 2015, kenmerk: 252682) die door de RUD Utrecht wordt uitgevoerd conform het leidraad landelijke handhavingsstrategie.

Naast de corrigerende en straffende werking van de strategie kent de sanctiestrategie ook een preventieve rol. Het opleggen en uitvoeren van sancties kunnen zorgen voor betere naleving van regels bij anderen. In bijlage III is een toelichting op de handhavingsmatrix gegeven. In deze toelichting wordt ingegaan op het gebruik van de handhavingsmatrix en de verschillende interventiemogelijkheden. Onderstaand is de sanctiestrategie weergegeven in tabelvorm.

Handhavingsmatrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	4	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Van belang	3	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Beperkt	2	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijke gesprek, waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Vrijwel nihil	1	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijke gesprek, waarschuwen</p>
			A	B	C	D
			<p>Goedwillend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	<p>Moet kunnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	<p>Calculerend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of nemend 	<p>Bewust en structureel / crimineel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fraude/oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER						

4.6 Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevegd om (op grond van een belangenafweging) van handhavend optreden af te zien. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.¹ Het landelijke beleidskader inzake gedogen¹ opgesteld

1) Bestaande uit de 'eerste gedoogbrief' van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de 'tweede gedoogbrief' van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel 'Geza-

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

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

4.7 Samenwerking en afstemming VTH-partners

De uitvoering van de in dit plan beschreven taken geschiedt door de RUD Utrecht. Echter, de gemeente Leusden blijft bevoegd gezag voor deze taken. Afstemming is daarom noodzakelijk om het verwachtingspatroon van beide partijen gelijk te stemmen.

Prioriteiten en aandachtsgebieden

De aandachtsgebieden worden door de gemeente kenbaar gemaakt in het beleidsplan waarbij is aangegeven op welke wijze de focus op deze aandachtsgebieden wordt doorvertaald in de programmering. Dit wordt vervolgens door de RUD Utrecht uitgevoerd. De prioriteiten worden op basis van de periodiek geactualiseerde Risicomodule Milieu automatisch gegenereerd. De prioriteitenlijst wordt risicogestuurd met toezicht uitgevoerd met inbegrip van de 'achterblijvers' van de RUD Utrecht. De RUD Utrecht stelt het uitvoeringsprogramma op basis van deze gegevens op en legt dit ter acceptatie voor aan de gemeente Leusden. Het rapporteren en verantwoorden geschiedt op basis van de beleidscyclus en de monitoring en evaluatie (hoofdstuk 6). Bijsturing van vindt dan ook voornamelijk plaats op de evaluatie/jaarverslagen van het beleid.

Onderbouwd afwijken

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij afgeweken wordt van de prioriteitenlijst. Indien een dergelijke situatie zich voordoet dient de RUD Utrecht dit onderbouwd te melden aan de gemeente Leusden op het moment van afwijken en dient de RUD Utrecht dit tevens onderbouwd in de kwartaal-/jaarrapportages op te nemen. Ook indien de gemeente wenst af te wijken van de prioriteitenlijst dient in goed overleg dit afgestemd te worden met de RUD Utrecht.

Interne en externe afstemming

De gemeente Leusden zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar vergunning-, toezicht en handhavingstaken voor interne en externe afstemming voor alle procesfasen. Dit betreft grotendeels de communicatie en aansturing van de VTH milieutaken door de RUD Utrecht. Maar ook bij een samenloop bij procedures rondom de omgevingsvergunning activiteiten 'bouwen' en 'milieu'.

Specifiek voor toezicht en handhaving vindt er afstemming plaats door de RUD Utrecht met Politie en het Functioneel Parket. De RUD Utrecht komt in haar praktijk in aanraking met de situaties waarin meerdere organisaties tegelijkertijd handhavingsbevoegd zijn of waarin meerdere organisaties na elkaar handhavingsbevoegd zijn (ketenbeheer). De communicatie met de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) is veelal specifiek gebonden aan procedures rondom vergunningverlening en toezicht en handhaving.

Provinciaal milieuoverleg (PMO)

Gemeente Leusden neemt met alle samenwerkende handhavingpartners binnen de provincie Utrecht deel aan het Provinciaal milieu overleg. Op basis van dit overleg wordt jaarlijks door de provincie een Samenwerkingsprogramma VTH opgesteld met daarin de bestuurlijk vastgestelde prioriteiten voor de komende periode.

Overige VTH Partners

De RUD Utrecht werkt in de dagelijkse praktijk samen met andere VTH-partners. De intensiteit van samenwerking en de mate waarin de samenwerking structureel is ingericht verschilt. De RUD werkt in toenemende mate samen (bijv. met de ODRU), waarbij de samenwerking niet op basis van een samenwerkingsovereenkomst plaatsvindt. Onderstaande tabel geeft de samenwerkingspartners weer en geeft waar mogelijk inzicht in de samenwerkingsafspraken.

Partner	Opmerkingen
Waterschap	Samenwerking in het kader van indirecte lozingen
Provincie	Samenwerkingsprogramma VTH

menlijk beleidskader in zake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

Verschillende partners	Samenwerkingsovereenkomst getekend in het kader van optreden op elkaars gronden
OFGV	Samenwerking op het gebied van handhaving randmeren
VRU	Incidenteel afstemmingsoverleg
Driehoek: RUD, OM, Politie	Overleg in het kader van strafrecht (wettelijk)
ODRU	Verschillende inhoudelijke samenwerkingen
Inspectie leefomgeving en transport	Samenwerking op transportcontroles

5 Speerpunten programmering

Het VTH-beleid milieu dat in dit plan uiteengezet, dient vertaald te worden naar uitvoering. Deze vertaling vindt plaats in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. In dit hoofdstuk zijn, op basis van het beleid, uitgangspunten gegeven voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma inclusief de betekenis voor de gemeente Leusden. Deze uitgangspunten zijn geldend voor de gehele planperiode (2017-2020).

Uitgangspunten programmering

Uitgangspunt 1	De intensiteit van het vergunningverleningstraject wordt afgestemd op de elementen waar het effect (= effectscore) het grootst is.
Uitgangspunt 2	De inzet van toezicht & handhaving wordt afgestemd op het risicoprofiel (risicogestuurd werken) van de branches en de drietrapsbenadering.
Uitgangspunt 3	Overtredingen worden consequent afgehandeld conform de handhavingstrategie van gemeente Leusden waarbij het doel om de overtreding weg te nemen centraal staat.
Uitgangspunt 4	De Risicomodules worden periodiek geactualiseerd op basis van nieuwe kennis/inzichten steunend op de uitgevoerde toetsingen en controles (dynamisch houden van Risicomodule Milieu).
Uitgangspunt 5	De toetsingen vinden plaats conform de objectieve criteria zoals omschreven in het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) en de controlevormen zoals in dit beleid beschreven.

Betekenis voor gemeente Leusden

Vergunningverlening wordt efficiënter en effectiever

- Op basis van berekende effectscores wordt bepaald welke capaciteit ten aanzien van vergunningen en meldingen wordt ingezet per taak (risicogestuurde aanpak).
- De toetsingsmomenten en de leer daaruit vormen de basis voor het houden van toezicht.

Toezicht & handhaving wordt efficiënter en effectiever

- Meer toezicht buiten en op basis van risicogestuurde aanpak (nadruk komt minder te liggen op reactief toezien/handhaven).
- Op basis van berekende risico's wordt bepaald welke toezicht- en handhavingcapaciteit wordt ingezet per taak (risicogestuurde aanpak).
- De handhavingstrategie is leidend in het afwegingsproces over de inzet van handhavingstappen en wordt stringent gehanteerd.
- Medio 2018 gaat de RUD Utrecht starten met IGH (informatiegestuurd handhaven) als integraal onderdeel van de methodiek van handhaven.

VTH-beleid als een leercyclus

- Het doorlopen van de 'BIG-8' heeft een lerend effect op de uitvoering van VTH-taken (opbouwen van ervaring).
- Risicogestuurd VTH biedt meer inzicht in de beweegredenen van bedrijven voor het mogelijk niet naleven van beleid, wet- en regelgeving.
- Meer transparantie in risico's, prioriteiten, werkprocessen en capaciteit resulteert in een doelbewuste afweging van werkzaamheden waardoor een betere verantwoording kan worden afgelegd ten aanzien van de gemaakte keuzes.

6 Monitoring en evaluatie

6.1 Monitoring

Monitoring is belangrijk om te kunnen sturen op het operationele beleidsproces. Hierbij kan gedacht worden aan aantallen/de aard/complexiteit van de te verwachten vergunningen of het aantal gerealiseerde controles (toezicht). Daarnaast kan ook een verslechtering van het naleefgedrag belangrijke informatie zijn om paraat te hebben bij het opstellen van een toezicht- en handhavingprogramma. De gemeente Leusden borgt met output- en outcome indicatoren dat de juiste informatie op tafel komt om beleid en programma bij te kunnen stellen.

Monitoring dient twee doelen. Allereerst kan op basis van monitoring achterhaald worden of de geformuleerde doelstellingen behaald zijn. Dit is belangrijk voor de verantwoording en effectiviteit van het beleid. Op de tweede plaats dient monitoring het doel om - zoals reeds vermeld - gegevens/informatie te generen die belangrijk zijn voor het eventuele bijstellen van prioriteiten en de inzet van capaciteit. Om die reden zijn per doel indicatoren (▲) bepaald waardoor het meten van de doelstellingen mogelijk wordt.

Outputdoelen

→ Omgevingsvergunningen activiteit milieu worden voor minimaal 95 procent per jaar binnen de wettelijke termijn afgehandeld.

- ▲ *aantal omgevingsvergunningen activiteit milieu per jaar*
- ▲ *registratiegegevens van termijn van verlening vergunning*

→ Vanaf 2018 worden alle (100%) milieuaanvragen en -meldingen op basis van, nog door de RUD Utrecht op te stellen, objectieve criteria getoetst. De RUD Utrecht draagt er zorg voor dat deze objectieve criteria in afstemming met de andere RUD Utrecht partners worden opgesteld, waardoor uniformiteit binnen het werkgebied van de RUD Utrecht is gewaarborgd.

- ▲ *aantal omgevingsvergunningen activiteit milieu en meldingen per jaar*
- ▲ *aantal getoetste aanvragen en meldingen conform objectieve criteria per jaar*

Kwaliteitsdoelen

→ Planning en uitvoering van de periodieke milieucontroles vindt jaarlijks plaats op basis van de periodiek geactualiseerde Risicomodule Milieu.

- ▲ *aantal geplande periodieke milieucontroles per jaar*
- ▲ *aantal gerealiseerde periodieke milieucontroles per jaar*

Naleefdoelen

→ Bedrijven of bedrijfscategorieën met de typering 'achterblijver' worden jaarlijks frequenter gecontroleerd dan andere bedrijven of bedrijfscategorieën.

- ▲ *inzicht in bedrijven of bedrijfscategorieën met de typering 'achterblijver'*
- ▲ *aantal uitgevoerde controles van bedrijven of bedrijfscategorieën met de typering 'achterblijver'*

→ Bedrijven of bedrijfscategorieën met de typering 'koploper' worden jaarlijks minder frequent gecontroleerd dan andere bedrijven of bedrijfscategorieën.

- ▲ *inzicht in bedrijven of bedrijfscategorieën met de typering 'koploper'*
- ▲ *aantal uitgevoerde controles van bedrijven of bedrijfscategorieën met de typering 'koploper'*

Procesdoelen

→ 70% van de Leusden respondenten zijn jaarlijks tevreden over de dienstverlening van de RUD Utrecht (klanttevredenheidsonderzoek (KTO)).

- ▲ *aantal tevreden respondenten per jaar in percentage uitgedrukt*

→ Halfjaarlijks toetsen op actualiteit van het uitvoeringsprogramma en bijsturen indien wenselijk/noodzakelijk.

- ▲ *halfjaarlijkse voortgangsrapportages (aantallen, categorieën, overtredingen en/of actualiteiten)*

Bij het monitoren van de doelen wordt gebruik gemaakt van de registratiesystemen van de RUD Utrecht. De RUD Utrecht monitort en rapporteert (zie paragraaf 6.2) dit naar de gemeente.

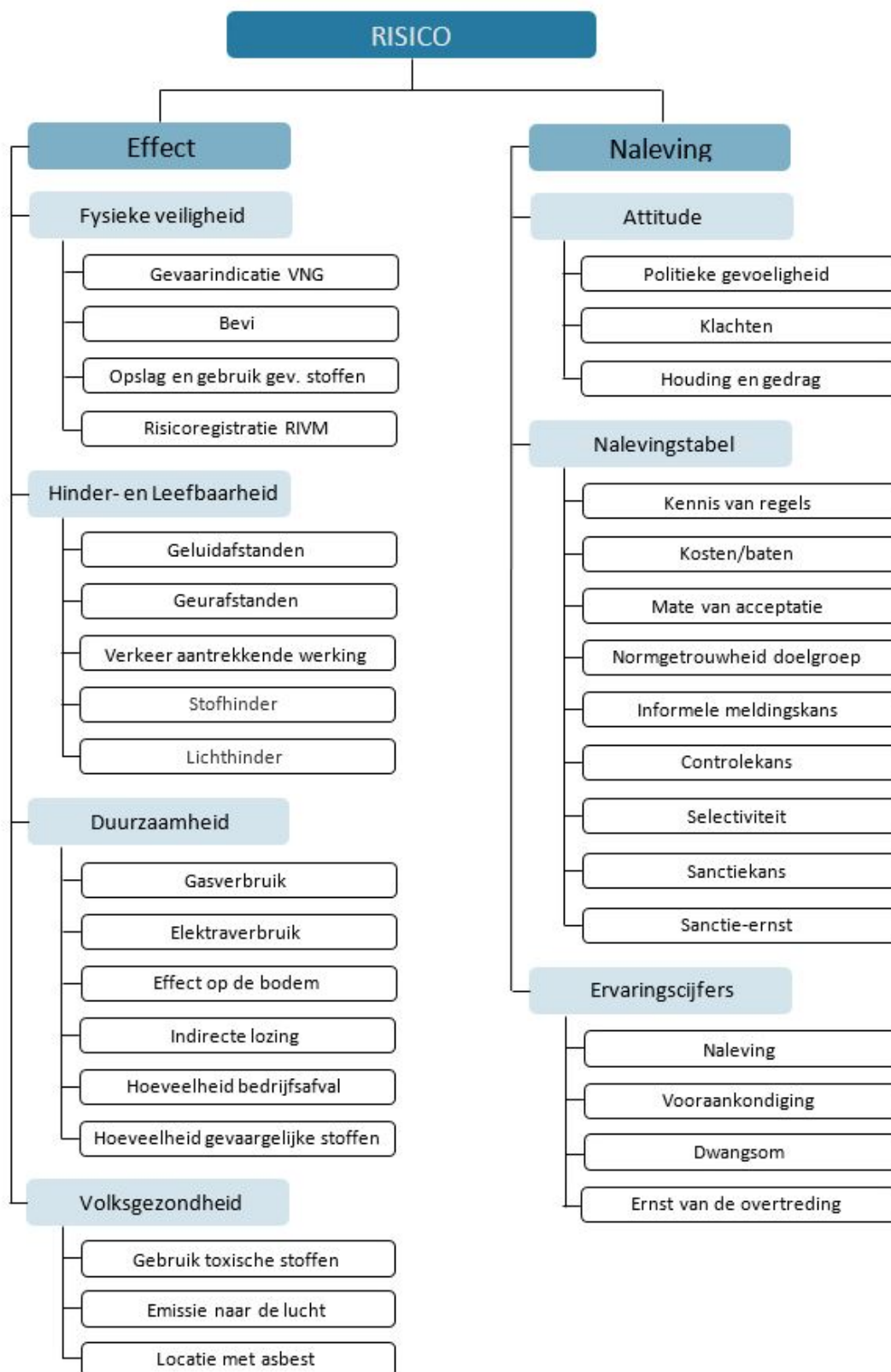
6.2 Evaluatie

Evalueren is nodig om te kunnen beoordelen of het gevoerde beleid effectief is en of dit beleid uitvoering geeft aan de gestelde prioriteiten en doelen. Daarnaast kan een evaluatie ook gebruikt worden om het proces te evalueren. De monitoring van de indicatoren voedt de evaluatie. De evaluatie verzorgd op dat moment de sluiting van de BIG-8 en tevens de opening voor het opnieuw doorlopen van het cyclus. De evaluatie en de rapportage daarvan fungeert namelijk als basis voor het opstellen/aanpassen van het beleid en uiteindelijk het opstellen van het uitvoeringsprogramma.

Aan de opbouw van het verslag zijn geen wettelijke eisen gesteld. Wel is gesteld dat rapportage plaatsvindt over de resultaten van het uitgevoerde beleid. Een consistente opbouw vanuit de probleem-analyse, strategie, programmering en uitvoering is dus essentieel. Daarnaast is het ook van belang ontwikkelingen op het gebied van beleid, wet- en regelgeving, etc. mee te nemen in de evaluatie omdat dit het beleid alsmede het programma kan beïnvloeden. In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. In de evaluatie dienen daarom de volgende onderdelen gerapporteerd te worden:

- de monitoringsresultaten van de indicatoren en op basis daarvan een analyse op het voldoen aan de geformuleerde doelstellingen;
- analyse van het huidige en toekomstige bedrijvenbestand met daarbij de te verwachten (prognose) vergunningen;
- inzicht in de verbetering dan wel verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- voorstellen voor eventuele bijstellingen in beleid, het takenpakket of het bedrijvenbestand;
- analyse van de behaalde prestaties ten opzichte van andere organisaties (andere gemeenten binnen de RUD Utrecht).

Bijlage I Variabelenoverzicht Risicomodule



Bijlage II Risicoprioriteitslijst milieu

Code	Beschrijving	effect	naleving	Totaal	Klasse	Aantallen
WM04	Intensieve veehouderij	5,1	6,1	31,0	II	60
WM24	(LPG)-Tankstations	5,7	5,2	29,8	III	2
WM36	Zwembaden	5,4	5,5	29,7	III	2
WM08	Gemeentewerven	5,2	5,7	29,3	III	2
WM12	Horecaronde/evenement (geluid)	3,8	7,4	28,6	III	31
WM10	Metaal/kunststof/spuiterij	5,0	5,7	28,5	III	14
WM15	Transport/opslagbedrijf	5,0	5,6	27,9	III	5
WM29	Koel- en vrieshuizen	5,1	5,2	26,7	III	1
WM22	Bouw/houtbedrijven	4,6	5,7	26,1	III	29
WM18	Autodemontage	4,0	6,3	25,6	III	1
WM46	Mengvoederfabrieken	4,5	5,7	25,6	III	2
WM45	Brood- banketfabrieken	4,3	5,9	25,3	III	1
WM21	Vuurwerkverkooppunten	4,9	5,1	25,0	III	4
WM06	Autoreparatiebedrijven	4,5	5,5	24,9	III	36
WM38	Restaurants/cafetaria	4,0	6,0	24,1	III	40
WM16	Grafische industrie	4,6	5,2	24,1	III	1
WM49	Tankstations	4,5	5,0	22,8	III	3
WM28	Detail- en ambacht	4,1	5,5	22,7	III	45
WM32	Akkerbouwbedrijven	4,0	5,6	22,1	III	5
WM27	Tuincentra/Doe-het-zelf	4,2	5,1	21,5	III	5
WM23	Veehouderij; niet-intensief	3,9	5,2	20,3	III	63
WM05	Supermarkten (energie/afval)	3,8	5,3	20,0	III	7
WM26	Loonwerkers	3,7	5,4	19,9	IV	10
WM35	Zorginstellingen	3,8	5,0	18,7	IV	21
WM34	Gemeentelijke instellingen	2,9	5,3	15,3	V	13
WM37	Propaantanks	3,1	5,0	15,3	V	20
WM39	Kantoren	3,0	4,9	14,5	V	82
WM31	Onderwijs	2,8	4,5	12,7	V	18
WM44	Warmtekrachtinstallaties	3,1	4,1	12,7	V	2
WM43	Riool- en poldergemalen	2,6	3,8	9,8	V	11
WM42	Gasdrukregel/meetstations	2,2	3,8	8,1	V	22

Bijlage III Toelichting handhavingsmatrix

TOELICHTING HANDHAVINGSMATRIX

Bij het constateren van een overtreding, treedt de sanctiestrategie in werking. Deze strategie is gebaseerd op de landelijke handhavingsstrategie en wordt uitgevoerd door de RUD Utrecht.

<p>Stap 1A: Bepaal de (mogelijke) gevolgen Kies voor het bijbehorende niveau op de verticale as van de handhavingsmatrix</p> <p><i>De toezichthouder beoordeelt de gevolgen van de overtreding(en) als:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. vrijwel nihil 2. beperkt 3. van belang <p>Er is een aanmerkelijk risico dat de overtreding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar <p>onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.</p>
<p>Stap 1B: Bepaal het gedrag van de overtreder Kies voor het bijbehorende niveau op de horizontale as van de handhavingsmatrix. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.</p> <p><i>De toezichthouder typeert de overtreder als:</i></p> <p>A. Goedwillend goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen</p> <p>B. Moet kunnen onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud</p> <p>C. Calculerend is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controleurs, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend</p> <p>D. Bewust en structureel / crimineel bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen</p>
<p>Stap 1C: Bepaal of verzwarende argumenten van toepassing zijn Bij één óf meer verzwarende argumenten is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven.</p> <p><i>De toezichthouder beoordeelt of verzwarende argumenten van toepassing zijn, hieronder valt in ieder geval:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Herhaling van een overtreding
<p>Stap 1D: Bepaal of verzachtende argumenten van toepassing zijn Bij één óf meerdere verzachtende argumenten is de verplaatsing één segment naar links en vervolgens één segment naar onder.</p> <p><i>De toezichthouder beoordeelt of verzachtende argumenten van toepassing zijn, hieronder valt in ieder geval:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zicht op legalisatie <p>Als legalisatie van de overtreding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie en de handhavingsmatrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen.</p>

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/ reactief) het vertrekpunt.

<p>Stap 2 Bepaal of verzwarende aspecten van toepassing zijn Hoe meer verzwarende aspecten van toepassing zijn hoe groter de reden is om ook strafrechtelijk op te treden.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Overtreder heeft financieel voordeel (winst of besparing) De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel. 2. Overtreder heeft een voorbeeldfunctie
--

De overtreder is een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.

3. Een financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect

Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs)kosten ingecalculleerd.

4. Er is een combinatie met andere relevante delicten

Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen

5. Overtreder heeft medewerking gekregen van deskundige derden

De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties

6. Handhaving is nodig voor normbevestiging

Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek.

7. Waarheidsvinding

Strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden is nodig om de waarheid te achterhalen.

8. Herhaling van een overtreding

Stap 3A Bepaal of overleg met de politie en OM nodig is over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht

Als overleg nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, worden apart door handhavingsinstantie, politie en OM beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is.

Uit het overleg volgt hoe de overtreding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste vaak startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen om te overwegen, en ook de BSB als strafrechtelijk handhavingsmiddel.

1. Plaatsing in de handhavingmatrix A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3 of D4 Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk, tenzij de handhavingsinstantie een BSB oplegt.

2. Plaatsing in de handhavingmatrix A1, A2, A3, B1, B2 of C1

Als in stap 2 verzwarende aspecten van toepassing zijn dan is overleg zinvol, tenzij de handhavingsinstantie een BSB oplegt.

Stap 3B Bepaal of aangifte nodig is

Tenslotte is, afgezien van de handhavingmatrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

1. Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt

zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.

2. Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Stap 4 Optreden met de handhavingmatrix

- Kies voor het minst zware (of combinatie) van de in het betreffende vakje opgenomen handhavingsmiddelen, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere (combinatie van) middelen in de betreffende situatie passender is. De middelen in de matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte.

- De handhaver zet de betreffende (combinatie van) middelen in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de toezichthouder bepaalde termijn uitblijft, pakt de toezichthouder direct door, door middel van het inzetten van zwaardere (combinatie van) handhavingsmiddelen.

Er kunnen omstandigheden zijn waarin het bestuur in heel uitzonderlijke situaties tijdelijk en expliciet van handhaven af ziet op basis van de gedoogstrategie. Dit neemt de mogelijkheid van het OM om strafrechtelijk op te treden niet weg. Als we een termijn geven om een overtreding te herstellen dan gebruiken we de volgende hersteltermijnen:

Hersteltermijnen	
Soort overtreding	Termijn
Overtreding gedragsvoorschriften	Geen/zeer kort

Andere overtredingen (waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen nodig zijn)	Hoe urgenter de situatie hoe korter de termijn. Daarbij rekening houden met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.
---	---

Bedragen last onder dwangsom

Als we een last onder dwangsom opleggen dan bepalen we per situatie de hoogte van de dwangsom. In een (apart) protocol dwangsombedragen staan standaard bedragen die we gebruiken als leidraad voor het bepalen van de hoogte en van de dwangsom. Het overzicht is niet uitputtend en in individuele gevallen kunnen we gemotiveerd afwijken van de bedragen. Bij het opleggen van de dwangsom wordt een passend hersteltermijn genoemd waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt (afhankelijk van veel voorkomende overtredingen en/of standaardovertredingen).

We stemmen de hoogte van de dwangsom af op de ernst van de overtreding (evenredigheid) en de dwangsom moet voldoende prikkelend werken om de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit). Uitgangspunt is dat we verbeurde dwangsommen invorderen. Dit doen we op tijd, want verbeurde dwangsommen kunnen verjaren.

Samenloop van overtredingen

Bij de samenloop van overtredingen volgen we bij voorkeur voor alle overtredingen de strengste route. Als dit zorgt voor technische of organisatorische onmogelijkheden, dan passen we maatwerk toe. Bij samenloop van overtredingen treden we niet lichter op.

Houd rekening met elkaar!

Bij signalen, klachten en handhavingsverzoeken van derden over mogelijke overtredingen controleren we of er sprake is van een overtreding en handelen volgens de sanctiestrategie. Als blijkt dat er geen overtreding van regels is, of als we niet (meer) vast kunnen stellen dat er een overtreding was, dan vragen we aan partijen om met elkaar in gesprek te gaan over een mogelijke oplossing.

Handhavingsverzoeken

Bij een officieel handhavingsverzoek kan het voorkomen dat het vragen van een zienswijze en/of het toepassen van het passende middel uit de handhavingmatrix niet haalbaar is binnen de termijn waarbinnen we een besluit moeten nemen op het handhavingsverzoek. In dat geval verlengen we indien mogelijk de termijn om hier wel genoeg tijd voor te hebben.

Overtredingen door de eigen organisatie

Een toezichthouder kan ook overtredingen constateren bij een bedrijf of activiteit van de gemeente zelf. Bijvoorbeeld bij een gemeentelijke werkplaats. De toezichthouder reageert dan even streng als in andere situaties. Wij moeten zelf natuurlijk het goede voorbeeld te geven. Wij kunnen alleen geen bestuurlijke maatregelen tegen onszelf nemen.

Als we een overtreding constateren bij de gemeente zelf, dan:

- reageert de toezichthouder volgens de hoofdlijn zoals die in dit beleid staat;
- sturen we altijd een afschrift van de interne e-mail of memo met de resultaten van de controle en eventuele hercontrole(s) naar de bestuurlijke portefeuillehouder voor de dienst en voor de handhaving. Ook sturen we een afschrift naar het Openbaar Ministerie;
- neemt het management of het bestuur maatregelen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en de schade te herstellen.

Overtredingen door andere overheden

Net zoals onze eigen organisatie moeten andere overheden ook het goede voorbeeld geven. De toezichthouder reageert dan even streng als in andere situaties.

Als we een overtreding constateren bij een andere overheid, dan:

- reageert de toezichthouder volgens de hoofdlijn zoals die in dit beleid staat;
- sturen we altijd een afschrift van de brief met de resultaten van de controle en eventuele hercontrole(s) naar het Openbaar Ministerie.

INTERVENTIEMOGELIJKHEDEN

Aanspreken/informeren

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

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

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

Last onder dwangsom – LOD

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

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

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

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

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

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuurlijke boete

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

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

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

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

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

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingsstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring. Bron: Landelijke handhavingsstrategie, een passende interventie bij iedere bevinding", versie 1.7, d.d. 24 april 2014 van het IPO en het OM.

Bijlage IV Uitwerking gedoogstrategie

Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): "een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan." De Awb bepaalt ook: "Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen²."

Wat is gedogen?

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

Verschillende vormen:

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

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

Eisen:

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

Grensvlak tussen handhaven en gedogen

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats. Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wordt daardoor voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar³. Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg verwijtbaar gedrag van de overtreder wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt. Wanneer de gedoogtermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedoogbeschikking niet worden nageleefd kan alsnog handhavend op worden getreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is⁴. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

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

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

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

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

Gedogen is aanvaardbaar:

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

Gedogen dient:

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

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

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

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

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

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

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

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

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Ook moet de gedoogbeschikking uiteraard voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt. Alleen als gedoogbeschikkingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook moet in de beschikking een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken. Noodzakelijk is ook dat in de beschikking vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen

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

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

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

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