

VTH beleid, Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG 2019 - 2022

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
22 mei 2019
Ebbehout 31
1507 EA Zaandam
www.odnzk.nl

Voorwoord

Met genoegen bied ik u het Regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid NZKG 2019-2022 aan. Dit beleid is tot stand gekomen in afstemming met de deelnemers aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en met input van de medewerkers. Met dit nieuwe VTH-beleid wordt voor het eerst systematisch en op regionale schaal beschreven hoe de Omgevingsdienst te werk gaat en wat daarbij de doelen en ambities zijn.

In het Noordzeekanaalgebied werken we intensief samen aan de realisatie van onze regionale ambitie van een schone, veilige, duurzame en gezonde leefomgeving. Dat doen we onder andere met één gezamenlijk uitvoeringsbeleid voor regionale basistaken. Dit beleid kan ook van toepassing zijn op andere taken (vaak plustaken genoemd) en voor andere opdrachten van de OD NZKG, als een bestuursorgaan daar zelf uitdrukkelijk voor kiest en dat ook zo vastlegt, bijvoorbeeld structureel in het eigen VTH-beleid of apart per opdrachtverlening. Vanuit het oogpunt van integraliteit van bouw, milieu, bodem met de plustaken én in het belang van een efficiënte uitvoering vinden wij dat wenselijk.

Het bestuur kiest met dit nieuwe beleid voor een systematisch geheel van bestuurlijke kaderstelling, uitvoerbare strategie en doelgerichte programmering van de uitvoering. Zo zorgen we ervoor dat we gezamenlijk in de regio van de OD NZKG de goede dingen doen met goede uitvoering. En we borgen dat alle deelnemende gemeenten en provincies voldoen aan de vereisten die het Besluit Omgevingsrecht stelt aan de adequate organisatie van regionaal belegde VTH-taken.

We realiseren ons dat alle gemeenten en provincies samen met hun burgers en ondernemers bezig zijn met belangrijke opgaven voor de toekomst, vanwege het klimaat, de energievoorziening en de grote woningbouwopgave. We zien ook nieuwe juridische ontwikkelingen op ons afkomen, door de Omgevingswet, de digitalisering van de informatievoorziening over de leefomgeving en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, die op 14 mei 2019 is aangenomen door de Eerste Kamer. Dat zorgt voor nieuwe uitdagingen voor de Omgevingsdienst en alle regionale deelnemers. In dit beleid anticiperen we daarop door middel van nieuwe referentiekaders en strategieën voor de inzet van de expertise van de Omgevingsdienst. Dit is nog volop in ontwikkeling. We kiezen ervoor om daar niet op te wachten, maar om de innovatie te combineren met de dagelijkse uitvoering. Onze agenda is praktisch en toekomstgericht.

De voorzitter van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied,
namens deze,
De directeur van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied,
mevrouw drs. E.M.J. Meijers

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij de oprichting van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) is reeds de bestuurlijke wens geuit om in het gebied tot een gelijk speelveld te komen (*level playing field*) voor burgers en bedrijven, met een uniform uitvoeringsniveau. Deze wens sluit aan op de verplichting uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (*Wabo*) dat alle gemeenten en provincies beleid moeten voeren voor hun regionale taken in het omgevingsrecht. Voorheen werd dit beleid 'ieder voor zich' vastgesteld door de individuele colleges van de gemeenten en de provincie. Door een wetwijziging is nu sprake van een verplichting tot gezamenlijke beleidsvorming voor de regionale taken voor de vergunningverlening en voor toezicht- en handhavingstaken (VTH) die door de OD NZKG worden uitgevoerd.

Artikel 7.2 lid 2 Besluit Omgevingsrecht (Bor).

De bestuursorganen [...] die deelnemen in een omgevingsdienst dragen er gezamenlijk zorg voor dat een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de taken, bedoeld in artikel 7.1, eerste lid, wordt vastgesteld in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen de omgevingsdienst moet behalen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten daartoe door de omgevingsdienst worden uitgevoerd en stemmen dit, indien nodig, gezamenlijk af met andere bestuursorganen en met de organen die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving. Het handhavingsbeleid wordt vastgesteld in overeenstemming met het Openbaar Ministerie.

De OD NZKG heeft dit regionale beleid voorbereid, in samenspraak met de deelnemers, met als streven:

- Duidelijk maken wat de bijdrage van VTH is aan het realiseren van de regionale ambitie: een schone, veilige, duurzame en gezonde leefomgeving in het Noordzeekanaalgebied en daarbuiten.
- Voldoen aan de eisen van het Bor met betrekking tot het voeren van één gezamenlijk uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de regionale basistaken, inclusief de borging van de verplichte procescriteria van de beleidscyclus. De wetgever beoogt dat op regionaal niveau de beleidscyclus en de daarbij behorende kwaliteit van uitvoering geborgd worden, maar ook dat deelnemers in gezamenlijkheid de koers aangeven hoe de omgevingsdienst te werk gaat binnen de doelen en opgaven van de gemeenten en provincies van het betreffende samenwerkingsgebied.
- Daar waar mogelijk een beter gelijk speelveld voor burgers en ondernemers creëren binnen het werkgebied van de OD NZKG met betrekking tot de wijze waarop de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor onderdelen van het omgevingsrecht worden toegepast.
- Gezamenlijk beleid voeren op onderwerpen waarvan alle deelnemers het belangrijk vinden om samen vorm te geven aan beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, dit met een uniforme prioriteitstelling.
- Een agenda bieden voor de verbetering en optimalisatie van dit VTH-beleid, mede gelet op ontwikkelingen zoals de Omgevingswet. Een belangrijk onderwerp op deze agenda is de doorontwikkeling van de probleem- en risicobenadering (zie hoofdstuk 4 van dit VTH-beleid) in relatie tot het bestuurlijk referentiekader en met een verbetering van de formulering van inhoudelijke doelen die over een periode van vier jaar behaald zouden moeten zijn.

1.2 Samenhangend systeem van het VTH-beleid

Het werken op basis van een beleidscyclus is voor de OD NZKG niet nieuw. Het is echter voor het eerst dat de wijze van werken wordt vastgelegd als regionaal beleid. De deelnemende bestuursorganen en de OD NZKG vonden het bij de vorming van dit beleid belangrijk om dit in gezamenlijkheid tot stand te brengen, op basis van gezamenlijke bestuurlijke uitgangspunten. Daarom is eind 2018 eerst een bestuurlijk referentiekader opgesteld, als basis van het regionale beleid. In dat bestuurlijke referentiekader is uitgewerkt *waarom* en op *welke wijze* invulling wordt gegeven aan dit regionale uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het referentiekader geeft zodoende richting aan het totale VTH-beleid. De essentie hiervan is samengevat in **paragraaf 3.1** van dit VTH-beleid.

Ter uitvoering van het bestuurlijk referentiekader werkt de OD NZKG met een uniform uitvoeringsniveau (UUN) en daarop aansluitende prestatiegerichte financieringsmethode (PGF). Deze systematiek wordt kort nader toegelicht in **paragraaf 3.3** (UUN) en **paragraaf 3.4** (PGF) van dit VTH-beleid en met meer toelichting in **bijlage 1**. De methodiek staat volledig beschreven in het UUN en de PGF zelf.

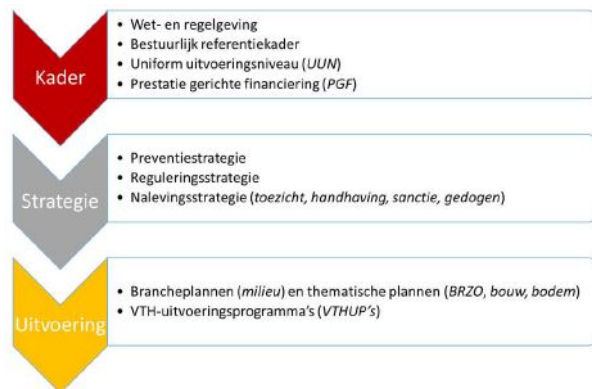
De essentie is dat het UUN gebaseerd is op de wettelijke kaders en op de expertise en ervaring van de OD NZKG, met voldoende aandacht voor lokale accenten. Vanuit die basis zijn de belangrijkste thema's benoemd, zoals geluid, externe veiligheid, energiebesparing, luchtverontreiniging en constructieve veiligheid. Met deze thema's is een probleem- en risicoanalyse uitgevoerd, van bedrijven en van bouwen bodemactiviteiten. Dat heeft geleid tot een risico-indeling. De methodiek van de probleem- en risicoanalyse in relatie tot de prestatiegerichte benadering wordt beschreven in hoofdstuk 4 van dit VTH-beleid. Op basis van de probleem- en risicoanalyse is met het UUN een werkniveau en de intensiteit bepaald voor elke betrokken taak of product (een vergunning, een handhavingszaak, de afhandeling van klachten e.d.). Aangezien de aard van de werkzaamheden bij milieu, bouw of bodem verschilt, verschillen deze methoden ook in de exacte uitwerking (zie **hoofdstuk 4** voor de uitleg). Wat ze gemeen hebben, is dat er een risicoafweging plaatsvindt en dat uiteindelijk bij potentieel zwaardere belastende activiteiten en/of activiteiten waar het risico op niet-naleving hoger is, meer inzet wordt gepleegd dan bij eenvoudiger, minder belastende activiteiten en dat dit dan voor het hele uitvoeringsgebied van de OD NZKG gelijk is.

Het uniform uitvoeringsniveau met de risicogerichte werkniveaus vormt het uitgangspunt voor de PGF. PGF houdt in dat transparant en eenduidig wordt bepaald welke producten en diensten tegen welke prijs en kwaliteit door de OD NZKG worden geleverd aan de opdrachtgevers.

Vervolgens worden per bestuursorgaan de operationele werkzaamheden gepland: dat gebeurt dus op basis van het UUN en de PGF. Zo ontstaat er een combinatie van de regionale probleem- en risicoanalyse uit het UUN en de PGF, in relatie tot (eventuele) lokale bestuurlijke prioriteiten. Wat dat voor iedere deelnemer betekent, staat in de jaarlijkse *VTH-uitvoeringsprogramma's* (VTHUP's). Die VTHUP's zijn tevens de basis voor de rapportage over de uitvoering.

Het stroomschema dat hiernaast staat, geeft een overzicht van de samenhang in de systematiek van dit VTH-beleid. Het maakt duidelijk dat het beleid uitgaat van het bestuurlijke referentiekader en het regionale uniforme uitvoeringsniveau

Hiermee is geborgd dat de regionale uitvoering van VTH gefundeerd is met een goede probleem- en risicoanalyse en dat sprake is van een passende financieringsmethode.



1.3 Proces van totstandkoming, scope en besluitvorming

Het VTH-beleid is tot stand gekomen in overleg met de deelnemers binnen het werkgebied. Hiertoe zijn bijeenkomsten met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers gehouden en heeft afstemming plaatsgevonden met ketenpartners en met opdrachtgevers van buiten het Noordzeekanaalgebied.

Eerst is een bestuurlijk referentiekader opgesteld, dat op 21 december 2018 is vastgesteld door het algemeen bestuur van de OD NZKG. Het voorliggende VTH-beleid omvat dit bestuurlijk referentiekader, plus een probleemanalyse, de strategieën en de doelen.

Na vaststelling van dit VTH-beleid door alle bestuursorganen die deelnemen aan de OD NZKG, geldt het beleid voor het regionale basistakenpakket zoals vastgelegd krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (art. 5.3 en H7 Bor). Dit beleid is eventueel ook van toepassing voor andere taken (vaak plustaken genoemd) en voor andere opdrachten van de OD NZKG, namelijk als een bestuursorgaan daar zelf uitdrukkelijk voor kiest en dat ook zo vastlegt, bijvoorbeeld structureel in het eigen VTH-beleid of apart per opdrachtverlening. Met andere woorden: ieder bevoegd gezag staat voor de keus om een eigen beleid te vormen voor plustaken zoals voor de werkvelden Bouw en Bodem, of om daarvoor aan te sluiten op dit VTH-beleid, vanuit de overweging dat integraliteit van bouw, milieu, bodem en andere plustaken wenselijk is.

De besluitvorming over dit VTH-beleid is als volgt verlopen:

- De OD NZKG heeft dit VTH-beleid in concept opgesteld, in afstemming met de ambtelijk opdrachtgevers;
- Het bestuurlijk referentiekader (hoofdstuk 3) is in december 2018 vastgesteld in het AB van de OD NZKG;
- Het VTH-beleid is vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland en de colleges van Burgemeester en Wethouders van alle deelnemende gemeenten. Ieder bestuursorgaan heeft volgens de eigen besluitvormingsprocedures beslist over de instemming en vaststelling van dit VTH-beleid.
- Het VTH-beleid is tevens besproken met de ketenpartners, waarbij is toegelicht dat dit beleid voor de OD NZKG de leidende koers is voor de aanpak van gezamenlijke opgaven. Het is de ambitie van de OD NZKG om dit VTH-beleid ook richtinggevend te laten zijn bij de samenwerking met die ketenpartners en voor opdrachtgevers buiten het Noordzeekanaalgebied.

Na vaststelling door de individuele bestuursorganen wordt dit regionale uniforme uitvoerings- en handhavingbeleid formeel gepubliceerd. Er kan geen beroep worden aangetekend tegen het besluit tot vaststelling van dit VTH-beleid.¹

1.4 Rollen en verantwoordelijkheden

1) Art. 8:3 Algemene wet bestuursrecht.

1.4.1 Rol van de initiatiefnemer

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving en voor de naleving van regels en procedurele vereisten op de terreinen van milieu, bouw, ruimte en bodem ligt primair bij de exploitant, eigenaar of initiatiefnemer van een activiteit.

1.4.2 Rol van het bevoegd gezag

Het bevoegd gezag draagt zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Dat betreft zowel de realisatie van doelen met die omgeving als het beschermen van kwetsbare belangen. Op basis van deze zorg worden op strategisch niveau beleidsdoelen vastgesteld en wordt bepaald wat de strategieën zijn om die doelen met VTH na te streven. Dat vereist een degelijke periodieke analyse van de fysieke leefomgeving en met name van hetgeen zich in deze fysieke omgeving afspeelt in relatie tot de bestuurlijke ambities, de naleefrisico's bij doelgroepen en de toepassingsmogelijkheden en effectiviteit van het VTH-instrumentarium. Op die basis ontstaat een beeld van de doelen en opgaven waarvoor het VTH-instrumentarium kan worden ingezet.

De bestuursorganen zijn eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het VTH-beleid en kunnen als opdrachtgever eisen stellen aan de OD NZKG, in zowel de kwaliteitsverordeningen, de VTH-uitvoeringsprogramma's (VTHUP's) en de uitvoeringsovereenkomsten die jaarlijks worden overeengekomen.

Het is denkbaar dat een bestuursorgaan tot de conclusie komt dat het in specifieke situaties onevenredig of ondoelmatig is om conform dit VTH-beleid te handelen, in verhouding tot de beoogde doelen. In dergelijke situaties kunnen en mogen Gedeputeerde Staten of het college van Burgemeester en Wethouders gemotiveerd van het regionale beleid afwijken.

1.4.3 Rol van de OD NZKG

Op 1 januari 2013 is de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied in werking getreden. Er is overeengekomen een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam in te stellen. In 2016 is een geconsolideerde versie na wijzigingen van de vorige gemeenschappelijke regeling in werking getreden. De deelnemers van de huidige gemeenschappelijke regeling zijn de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel, Uithoorn en Zaanstad en de provincie Noord-Holland. Voor de provincies Flevoland en Utrecht voert de OD NZKG de taken in het kader van het Besluit risico zware ongevallen (Brzo) uit.

De gemeenschappelijke regeling is getroffen ter ondersteuning van de colleges bij hun uitvoeringstaken op het gebied van het omgevingsrecht in het algemeen en de Wabo in het bijzonder, alsmede de taken op het terrein van vergunningverlening, handhaving en toezicht op grond van de in artikel 5.1 van de Wabo genoemde wetten. Voorts is de regeling getroffen ter behartiging van de taken voortvloeiend uit het Brzo 1999².

De OD NZKG is opgericht om via de regionale bundeling van expertise en capaciteit de professionaliteit en effectiviteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor onderdelen van het omgevingsrecht te borgen. Vanuit dit belang werkt de OD NZKG aan de uitvoering van VTH-taken, waarbij dit VTH-beleidskader leidend is voor de VTH-taken die op regionaal niveau worden uitgevoerd voor de deelnemers van de OD NZKG. De medewerkers van de OD NZKG staan gezamenlijk voor:

Het creëren van bruikbare oplossingen, met een zichtbare meerwaarde voor een schoon, veilig, duurzaam en gezond woon- en werkklimaat

Wat daarvoor nodig is, is dat de deelnemers de uitvoering van de taken en ambities in vol vertrouwen aan de OD NZKG moeten kunnen overlaten. Het is de bedoeling dat voor de bestuursorganen die deelnemen aan de OD de uitvoering van de regionale taken kwalitatief en kwantitatief goed geborgd is.

Vanuit dat perspectief voert de OD NZKG regionale en soms ook lokale VTH-taken uit, namens het bevoegd gezag, met oog op de maatschappelijke doelen, bestuurlijke ambities en gesignaleerde problemen en risico's in het gebied. Daarbij zet de OD NZKG zich in voor preventie, goede regulering en doelmatige naleving. De OD NZKG onderneemt zo nodig samen met of in opdracht van het bevoegd gezag acties om de naleving te bevorderen en om tekorten te (laten) herstellen. De kwaliteit van de leefomgeving staat hierbij dus centraal.

2) Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2016, artikel 2.

2 Wettelijk kader

2.1 Beknopte schets van het juridisch kader bij de strategie

De deelnemers zijn binnen het omgevingsrecht in diverse wettelijke kaders aangewezen als bevoegd gezag voor de VTH-taken bij een aantal bedrijven en activiteiten in het Noordzeekanaalgebied. De belangrijkste inhoudelijke wetten zijn benoemd in de Wabo (art. 5.1):

- Flora- en faunawet (per 1 januari 2017 opgegaan in de Wet natuurbescherming)
- Kernenergiewet
- Monumentenwet 1988 voor zover van kracht overeenkomstig artikel 9.1 van de Erfgoedwet
- Natuurbeschermingswet 1998 (per 1 januari 2017 opgegaan in de Wet natuurbescherming)
- Ontgrondingenwet
- Wet bescherming Antarctica
- Wet bodembescherming
- Wet geluidhinder
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Wet milieubeheer
- Wet ruimtelijke ordening
- Waterwet
- Woningwet

Naast bovenstaande opsomming zijn ook de lokale verordeningen een belangrijk wettelijk kader.

In april 2016 is de gewijzigde Wabo in werking getreden, waarin de verbetering van VTH is doorgevoerd. De verbetering van VTH (Wet VTH) zorgt voor het wettelijk borgen van resultaten op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving; het wordt mogelijk om kwaliteitseisen te stellen aan de uitvoering van taken met betrekking tot de omgevingsvergunning en van andere taken die met de omgevingsvergunning samenhangen. De bijbehorende algemene maatregel van bestuur (AmvB) Wet VTH maakt dat ook voor vergunningverlening procescriteria zijn opgenomen. De wettelijke proceseisen van de Wet VTH maken een strategische, programmatische en onderling op elkaar afgestemde uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken noodzakelijk. De OD NZKG zet daarbij de big-8 cyclus in voor de organisatie van de uitvoeringstaken.

Alle deelnemers van de OD NZKG hebben een verordening kwaliteit VTH vastgesteld. Hiervoor is de modelverordening gebruikt, op basis van de vigerende landelijke kwaliteitscriteria (thans versie 2.1) waarmee de gemeenten en de provincies op meer uniforme wijze de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken kunnen borgen.

Er zijn bijzondere ontwikkelingen in het wettelijk kader die relevant zijn voor de strategie. Dit zijn de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) en de Omgevingswet. Deze wetten worden hierna bondig toegelicht. Bij het wettelijk kader is tevens van belang hoe de Wet gemeenschappelijke regelingen voor de OD NZKG is uitgewerkt. Dit maakt onderdeel uit van de strategie, zoals beschreven in hoofdstuk 3 van dit document.

2.2 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De Wkb is in mei 2019 aangenomen in de Eerste Kamer, nadat de behandeling lange tijd ongewis was. Daarmee wordt op termijn een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen geïntroduceerd. Onder de nieuwe wet zullen bouwpartners zelf hun kwaliteitsborging regelen; het bevoegd gezag kijkt naar welstand, ruimtelijke ordening en omgevingsveiligheid en private partijen dienen zelf te voldoen aan het Bouwbesluit 2012.

Op 17 januari 2019 is een bestuursakkoord gesloten tussen het ministerie van BZK en de VNG over de implementatie en invoering van de wet. Het akkoord regelt de rol van de gemeente na invoering van de wet en bevat afspraken over de voorwaarden voor inwerkingtreding. Het akkoord gaat uit van invoering per 2021, tegelijk met de Omgevingswet. Die invoering zal gefaseerd plaatsvinden. Er wordt gestart met de seriematige nieuwbouw. Het eindbeeld van het Rijk is dat uiteindelijk alle categorieën bouwwerken overgaan naar de private sector. Afhankelijk van de precieze vorm waarin de voorstellen worden doorgevoerd, leidt dit op middellange termijn tot consequenties voor de gemeenten en voor de OD NZKG.

2.3 Omgevingswet

De vigerende kwaliteitscriteria van de Wet VTH zullen ook deel gaan uitmaken van het stelsel van de Omgevingswet. De Omgevingswet is een fundamentele herziening van het omgevingsrecht en huidige wetgeving. Volgens planning zal de Omgevingswet in 2021 in werking treden. In de Omgevingswet zullen alle wettelijke bepalingen, besluiten en regelingen opgaan die betrekking hebben op de fysieke

leefomgeving. Met het oog op een duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is de wet gericht op een onderlinge samenhang van³:

- Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.
- Het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen binnen de Omgevingswet meer ruimte om hun eigen beleid te bepalen. Het bestuur van de provincie stelt daartoe een omgevingsvisie en omgevingsverordening vast. Het bestuur van een gemeente heeft eveneens de opdracht om een omgevingsvisie op te stellen, met daarin het gewenste resultaat voor de fysieke leefomgeving. Vervolgens is er voor de gemeente de uitdaging deze omgevingsvisie te vertalen naar een gebiedsdekkend omgevingsplan, met functietoedeling en met regels voor activiteiten. Mede in aansluiting op dat omgevingsplan worden toezichts- en handhavinginstrumenten ingezet. Dit nieuwe stelsel heeft meerdere gevolgen voor de taakuitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving: de OD NZKG bereidt zich daar via een implementatieprogramma op voor, ook in samenwerking met de opdrachtgevers en ketenpartners.

3 Bestuurlijk referentiekader voor het VTH-beleid

De OD NZKG heeft als uitvoerings- en handhavingstaak om de bestuurlijke zorg van de provincie en de deelnemende gemeenten voor de leefomgeving uit te voeren. Bij die uitvoering gaat de OD NZKG uit van een uniform uitvoeringsniveau voor de regionale taken. Concreet houdt dit in dat de werkzaamheden worden uitgevoerd conform wettelijke kaders, richtlijnen en vigerende kwaliteitscriteria. Dat legitimeert het gebruik van gangbare en beproefde methodieken en de toepassing van de ervaring, kennis en informatie van de OD NZKG. Hierover gaat dit VTH-beleid. Tegelijk is ook sprake van innovatie met nieuwe methodieken, zoals aan het einde van dit hoofdstuk wordt beschreven.

Bij de voorbereiding van dit VTH-beleid is een analyse gemaakt van de strategische documenten en werkwijzen die de deelnemende bestuursorganen en de OD NZKG reeds gebruiken bij de uitvoering van VTH-taken. Daar is een bestuurlijk referentiekader uit afgeleid voor de sturing op de regionale uitvoering. Dit kader is op 19 december 2018 vastgesteld door het Algemeen Bestuur (AB) van de OD NZKG.

3.1 Vijf elementen van het referentiekader

Het referentiekader bestaat in essentie uit vijf elementen, waarmee op regionale schaal vanuit bestuurlijk perspectief richting wordt gegeven aan het richten, inrichten en verrichten van de regionale VTH-taken.

1.	<i><u>Beleids-sensitief werken</u></i>	Beleids-sensitief werken is niet louter taak- of regelgericht; er wordt opgavegericht gedacht en gewerkt met oog voor de belangen in de omgeving. Beleid moet doordacht samenhangen met het optreden in de uitvoeringspraktijk van VTH, en andersom geldt hetzelfde. Om deze samenhang te creëren en te borgen, worden VTH-taken beleidssensitief georganiseerd en uitgevoerd.
2.	<i><u>Preventie</u></i>	Voorkomen is beter dan genezen. Dat betekent dat primair wordt ingezet op preventie, met als doel de spontane naleving van wet- en regelgeving door burgers, bedrijven en instellingen te vergroten. De inzet van VTH is bij voorkeur gericht op het waarmaken van eigen verantwoordelijkheid, maar waar nodig is sprake van interventie en correctie met een intensiteit die proportioneel en effectief is.
3.	<i><u>Informatie gestuurd werken</u></i>	De toepassing van het omgevingsrecht is informatie-intensief; er is voortdurend sprake is van het vergaren, uitwisselen en toetsen van data over de fysieke situatie, de belangen en de kaders, ook met oog voor onzekerheden en nieuwe ontwikkelingen. De OD NZKG voorziet in kennis, kunde en informatie over de fysieke leefomgeving en zij levert vanuit die positie een belangrijke bijdrage aan de correcte toepassing van het omgevingsrecht, zodat activiteiten en ontwikkelingen mogelijk kunnen zijn binnen de relevante juridische, technische en beleidsmatige kaders. De OD NZKG streeft ernaar om op basis van haar expertise en databeheer een verbindende partner te zijn.
4.	<i><u>Typologie van situaties</u></i>	Het bestuur is eraan gehouden om gelijke situaties zoveel mogelijk gelijk te behandelen, maar ook om oog te hebben voor de bijzonderheden van situaties. Dat lijkt een tegenstrijdige opgave, maar deze eenheid en verscheidenheid is te organiseren door onderscheid te maken tussen standaardsituaties, complexe

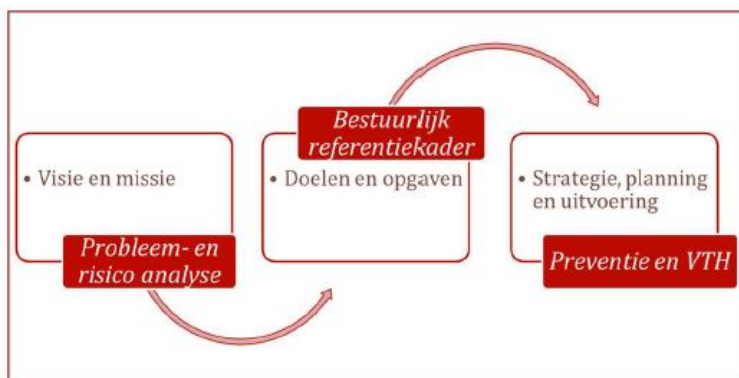
3) Omgevingswet art.1.3.

		<p>gevallen en unieke opgaven. Tussen de types kan de strategie verschillen, binnen het type wordt een uniforme aanpak gevolgd. Het onderscheidend criterium is de dynamiek in de omstandigheden, die relevant is om een geval te onderscheiden van andere gevallen. Het gevolg van de toepassing van typologieën van situaties is dat vergelijkbare situaties zoveel mogelijk op gelijke wijze worden afgehandeld: willekeur en rechtsongelijkheid wordt voorkomen en het proces is voorspelbaar. Tegelijkertijd wordt voldaan aan het vereiste van evenredige belangenafweging in de context van individuele gevallen. Er worden drie typen onderscheiden:</p> <p>Type 1: Standaardsituaties. Dit type kenmerkt zich door een vooraf programmeerbaar verloop van de beleidscyclus voor een grotere groep van gelijksoortige gevallen. De OD NZKG werkt voor de standaardsituaties zoveel mogelijk langs standaard werkprocessen en procedures. Het is mogelijk om te sturen op het doelbereik, bijvoorbeeld door te werken met controlefrequenties en algemene regels zonder (veel) variatie. De verwachting is dat de werking van de big-8 cyclus voor dit type situaties opgaat voor het grootste deel van de werkvoorraad.</p> <p>Type 2: Complexe gevallen. Dit type kenmerkt zich door een grilliger verloop van de uitvoering van de beleidscyclus in termen van doelbereik, benodigde inzet van kennis, capaciteit en informatie en invloed van de betrokken stakeholders. De aanpak moet per situatie bekeken worden. De verwachting is dat de werking van de big-8 cyclus voor dit type situaties opgaat voor een smaldeel van de werkvoorraad.</p> <p>Type 3: Unieke opgaven. Dit type kenmerkt zich door veel maatwerk en intensieve afstemming ten aanzien van de doelen en in te zetten middelen. De verwachting is dat de werking van de big-8 cyclus voor dit type situaties opgaat voor uitzonderlijke gevallen binnen de werkvoorraad.</p>
5.	<i>Samenwerking</i>	De competenties zijn in het omgevingsrecht en -beleid verdeeld over meerdere bestuursorganen en uitvoeringsorganisaties: het vereist samenwerking om tot een samenhangende, informatie gestuurde benadering van beleidsopgaven te komen. Maar samenwerking is ook noodzakelijk vanwege het streven naar een effectieve aanpak van situaties, het bevorderen van een gelijk speelveld en om de dienstverlening efficiënt in te richten.

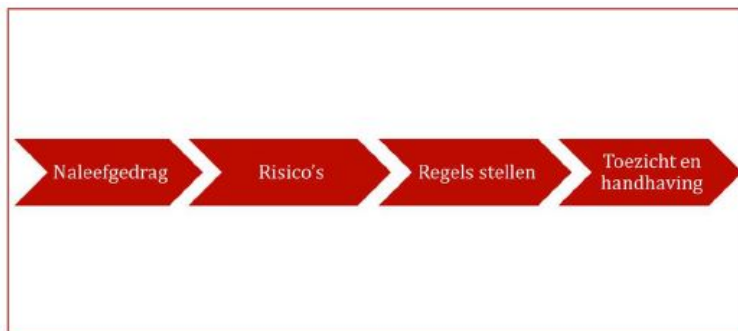
3.2 Werken volgens het bestuurlijk referentiekader

Dit VTH-beleid geeft uitvoering aan de missie van de regionale samenwerking in het Noordzeekanaalgebied. Het bestuurlijk referentiekader verbindt de missie aan bestuurlijke criteria voor de uitvoering van VTH. Dat werkt door in de wijze waarop de OD NZKG toepassing geeft aan de VTH-strategieën, die zijn opgenomen in **hoofdstuk 5** van dit beleid en aan de uitvoering van taken. Dit betekent dat het bestuurlijk referentiekader richtinggevend is voor de keuzes in de jaarplanning en voor de afspraken in uitvoeringsprogramma's (VTHUP's) tussen de OD NZKG en de deelnemende bestuursorganen en ketenpartners.

Met het oog op de missie is in het UUN plus PGF een probleem- en risicoanalyse uitgevoerd, waarmee concrete doelen en opgaven worden bepaald in het uitvoeringsprogramma van ieder deelnemend bestuursorgaan (VTHUP).

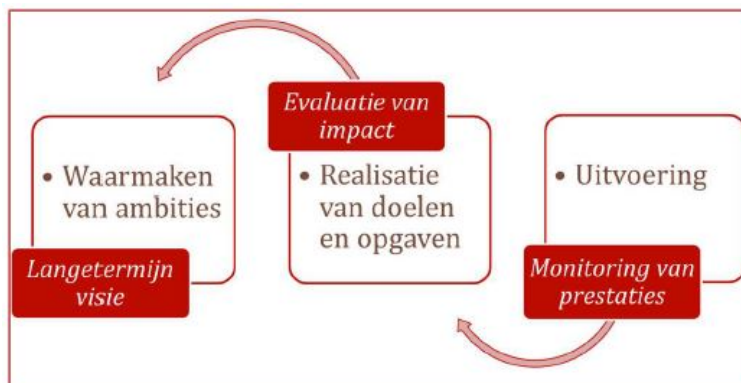


Deze benadering in het Noordzeekanaalgebied moderniseert het landelijk gangbare model voor de inrichting van VTH. Dat model is lineair en richt zich vooral op naleving en de uitvoering (correctie) door toezicht en eventueel handhaving. In dat meer traditionele model is minder ruimte voor het sturen op maatschappelijke opgaven en ook de ruimte voor bestuurlijke keuzes of voor alternatieve werkwijzen om doelen te realiseren is minder vanzelfsprekend. Het oogmerk is vooral het voorkomen dan wel beperken van risico en het bevorderen van naleving, op basis van een probleem- en risicoanalyse. Er is in het model overigens wel ruimte om prioriteiten te stellen, maar dan vooral vanwege beperkingen in de beschikbare capaciteit of informatie over VTH.



Het Noordzeekanaalgebied wijkt niet fundamenteel af van dit gangbare model, maar keert de benadering om. In dit VTH-beleid wordt van een samenhangende benadering uitgegaan die bestaat uit de combinatie van het overkoepelende bestuurlijk referentiekader, het probleem- en risicogerichte inzicht uit het UUN en de PGF en de concrete werkvoorraad in de VTHUP's. Tezamen vormen deze beleidsdocumenten het VTH-beleid, zoals beschreven in dit document. Daarbij gaat dit beleid uitdrukkelijk uit van een probleem- en risicoanalyse. Voorafgaand aan die analyse gaat het er in dit nieuwe VTH-beleid om dat de ambities voor de leefomgeving in het Noordzeekanaalgebied worden waargemaakt. VTH is onderdeel daarvan, naast de inzet van de expertise van de OD NZKG in andere beleids- en uitvoeringsproducten.

Tijdens de uitvoering van dit VTH-beleid vindt monitoring plaats van de realisatie van de afgesproken inzet, in termen van het gewenste handelen door de doelgroepen (preventie) en in termen van geleverde prestaties door de OD (doelgericht reguleren, doelmatig laten naleven). Er vindt tevens periodiek een evaluatie plaats van de impact van die prestaties en dat handelen op de beleidsdoelen en -opgaven. Daarmee is de beleidscyclus van de big-8 rond en voldoen de bestuursorganen die regionaal deelnemen aan de OD NZKG zowel aan de procescriteria van de vigerende kwaliteitscriteria, als ook aan de eigen ambities om VTH op een volgend ("opgavegericht") niveau te brengen met behulp van het bestuurlijk referentiekader.



De invoering van dit nieuwe VTH-beleid is een ontwikkelproces, een *beweging* in de gewenste richting. Aankomende jaren worden de nodige stappen gezet in de planning en organisatie van de uitvoering, om deze beweging tot een succes te maken. De OD NZKG heeft de ambitie om daar steeds beter in te worden.

De eerste stap in deze ontwikkeling is dat de beschikbare VTH-strategieën de komende tijd worden geoptimaliseerd om nog beter aan te sluiten op het bestuurlijk referentiekader en het UUN en de PGF. Dit wordt per strategie toegelicht in **hoofdstuk 5** van dit VTH-beleid. Dat helpt tevens bij de voorbereiding van de organisatie op het werken met de Omgevingswet.

3.3 Uniform uitvoeringsniveau Omgevingsdienst NZKG (UUN)

Voorheen werd het niveau waarop de VTH-taken werden uitgevoerd bepaald door de individuele gemeente/provincie voor het eigen gebied. Bij de oprichting van de OD NZKG is gesproken over de

wens om te komen tot een 'level playing field' en het begrip uniform uitvoeringsniveau. De OD NZKG streeft een uniform uitvoeringsniveau na voor het hele Noordzeekanaalgebied, gebaseerd op de wettelijke kaders, de kwaliteit en ervaring van de OD NZKG, met voldoende aandacht voor lokale accenten. Dit uniform uitvoeringsniveau is het uitgangspunt voor de Prestatie Gericht Financier (PGF)-systematiek (zie paragraaf 3.4).

De wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd is gebaseerd op de landelijke Kwaliteitscriteria 2.1, die in een Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht vastgelegd worden. Daarnaast zijn de werkzaamheden gebaseerd op gangbare en beproefde methodieken, landelijke wetgeving c.q. richtlijnen en de opgedane ervaring van de OD NZKG van de afgelopen jaren. Met deze methodiek worden risico's in het Noordzeekanaalgebied ten aanzien van de veiligheid en omgevingskwaliteit adequaat geborgd.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid op de terreinen van milieu/Brzo, bouw en bodem ligt bij de exploitant, eigenaar of initiatiefnemer van de betrokken milieu-, bouw- of bodemactiviteiten. De OD NZKG beziet namens de opdrachtgever of die verantwoordelijkheid (voldoende) wordt genomen en onderneemt acties op basis van ingeschat risico (op basis van data-analyse en ervaring) en wettelijke voorschriften en spant zo als het ware een vangnet om de grootste risico's te beperken. Dit betekent dat de capaciteit vooral daar wordt ingezet waar de opdrachtgever het beste rendement van haar werk kan behalen. Het maatschappelijk belang en de ingeschatte gevolgen voor het milieu, veiligheid en/of gezondheid bepalen de intensiteit van de inzet.

Door het uniforme uitvoeringsniveau ontstaat een uniforme werkwijze. Standaardisering en digitalisering zorgen voor vlotte afhandeling. Specialistische kennis is aanwezig en wordt ingezet waar nodig. Op basis van risicoanalyses wordt de daadwerkelijke inzet bepaald en zijn belangrijke thema's voor de opdrachtgevers herkenbaar. Door op een uniforme manier de werkzaamheden uit te voeren, kan de OD NZKG groeien in professionaliteit en effectiever en efficiënter gaan werken.

Bij de opbouw van het uniform uitvoeringsniveau is gestart met het benoemen van de belangrijkste thema's zoals geluid, externe veiligheid, duurzaamheid, luchtverontreiniging en constructieve veiligheid. Met deze thema's is een risicoanalyse uitgevoerd van bedrijven, bouw- en bodemactiviteiten, leidend tot een risico-indeling.

Vervolgens kan voor elke betrokken taak of product (een vergunning, een handhaving, klachten, e.d.) het werkniveau/de intensiteit bepaald worden. Dit vertaalt zich uiteindelijk in een kengetal voor dit type bedrijf, het bouwwerk of de bodemactiviteit. Aangezien de aard van de werkzaamheden bij milieu, bouw of bodem verschilt, verschillen deze methoden ook in de exacte uitwerking. Wat ze gemeen hebben is dat er een risicoafweging plaatsvindt en dat uiteindelijk bij potentieel zwaardere belastende activiteiten meer inzet wordt gepleegd dan bij eenvoudiger, minder belastende activiteiten en dat dit dan voor het hele uitvoeringsgebied van de OD NZKG gelijk is. De inzet die nodig is voor de output producten wordt uiteindelijk begroot door de werkvoorraad te vermenigvuldigen met het gewogen kengetal.

Het is de bedoeling dat de beschreven uitvoeringsniveaus risicogestuurd worden toegepast. In het jaarlijks op te stellen VTH-Uitvoeringsprogramma worden in overleg tussen de opdrachtgever en OD NZKG op basis van mogelijk per jaar verschillende prioriteiten activiteiten en speerpunten geprogrammeerd. Het bekende naleefgedrag hoort volgens de Landelijke Handhavingsstrategie ook een rol te spelen bij de programmering van toezicht en handhaving. Ook grootte en ligging ten opzichte van bewoning van een inrichting kunnen een rol spelen. Daarom kan het zijn dat niet ieder bedrijf in het hoge uitvoeringsniveau ieder jaar wordt gecontroleerd, en kan het zijn dat sommige bedrijven of bedrijfstakken met een laag uitvoeringsniveau vaker bezocht kunnen worden. In de praktijk kan op de kengetallen en frequenties uit het uniform uitvoeringsniveau differentiatie in de uitvoering optreden, meestal op basis van met de opdrachtgever besproken overwegingen.

In **bijlage 1** bij dit VTH-beleid wordt de risicogerichte werkwijze van het UUN nader beschreven, met een uitwerking per werkveld Milieu, Bouw, Bodem.

3.4 Prestatie Gericht Financier (PGF)

Het uniform uitvoeringsniveau is het uitgangspunt voor de PGF-systematiek. Die systematiek is op 14 december 2016 vastgesteld door het A B van de OD NZKG, waaronder ook de 'Toelichting methodiek Uniform Uitvoeringsniveau'. In 2017 en 2018 zijn beide methodieken gevalideerd en aangepast en is op 15 maart 2019 de gewijzigde systematiek vastgesteld.

Prestatiegericht Financier houdt in dat transparant en eenduidig wordt bepaald welke producten en diensten tegen welke prijs en kwaliteit door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG)

worden geleverd aan de opdrachtgevers. De inzet van de VTH-instrumenten op het gebied van milieu en Brzo (evenals voor bouw en bodem) heeft als hoofddoel het zorgvuldig waarborgen van een veilig en leefbaar Noordzeekanaalgebied, met oog voor de kwaliteit van het gebied en de gewenste ontwikkelingen en toenemend ruimtegebruik van het gebied.

De uitvoering van taken, zoals geprioriteerd met UUN en PGF wordt uitgevoerd op een niveau dat voldoet aan de strategieën van dit VTH-beleid. Zij zijn beschreven in hoofdstuk 5 van dit beleid en zijn complementair aan de keuzes die gemaakt zijn met het UUN en de PGF. In de systematiek van Prestatie Gericht Financiering wordt voor milieu/Brzo, bouw en bodem gewerkt met twee productcategorieën: een categorie output producten en een categorie regie producten. Het uitgangspunt voor deze categorieën is dat voor alle opdrachtgevers een uniform uitvoeringsniveau geldt, zodat de inzet voor gelijkwaardige bedrijven in gelijke situaties hetzelfde kwaliteitsniveau kent. Per categorie producten, vastgelegd in het voorliggende productenboek, is het duidelijk welke kwaliteit geleverd wordt tegen welke prijs. Daarnaast is er een categorie randvoorwaardelijke en programma overstijgende producten.

Productcategorieën: output, regie, randvoorwaardelijk en programma overstijgend

In de uitvoeringsovereenkomsten worden de werkzaamheden in drie soorten pakketten ingedeeld.

- In de categorie **output** producten wordt de benodigde inzet in uren op de taken van te voren begroot. De 'zwaarte' van bepaalde activiteiten bepaalt de benodigde inzet in uren. Dit wordt uiteindelijk vertaald in samengestelde integrale kengetallen (uren per bedrijf/activiteit).
- In de categorie **regie** producten wordt de benodigde inzet in uren op de taken vooraf op urenbasis begroot. In deze categorie betreft het veelal activiteiten die op maat voor de verschillende opdrachtgevers worden uitgevoerd, zoals beleidsadvisering op verschillende facetten.
- In de categorie **randvoorwaardelijk** zijn taken opgenomen die noodzakelijk zijn voor het functioneren van het primaire proces. Dit is bijvoorbeeld het meewerken aan de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving en procesondersteuning (het Regiebureau) en accountmanagement. De opdrachtgevers financieren deze taken naar rato van de afgenomen producten en diensten.
- In de categorie **programma overstijgend** zijn producten opgenomen die overstijgend zijn aan de werkvelden. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op het product bezwaar en beroep en uitvoering Bibob toetsen. De benodigde inzet in uren op wordt vooraf op urenbasis begroot.

3.5 Innovatie

De OD NZKG werkt aan de innovatie van haar expertise, met het oog op ontwikkelingen in de samenleving die relevant zijn voor de opdrachtgevers. Er is een innovatiebudget beschikbaar van jaarlijks € 404.000 voor een periode van 4 jaar, bestemd voor de uitvoering van de speerpunten 2019-2022 die zijn vastgelegd in de Kadernota 2019-2022. Het gaat om de volgende inhoudelijke speerpunten:

- transformatie van gebouwde omgeving en gebiedsontwikkeling
- circulaire economie,
- klimaat en energietransitie.

Naast deze speerpunten gaat het tevens om de volgende generieke ontwikkelingslijnen:

- vernieuwing van de werkvelden vergunningverlening, toezicht en handhaving,
- uitbouwen van onze expertisepositie in het ruimtelijk domein,
- ontwikkeling van nieuwe producten en werkwijzen en innovatie,
- benutten van de mogelijkheden van informatietechnologie, data-analyse en informatieanalyse.

De OD NZKG heeft de ambitie een datagedreven organisatie te worden op de inhoudelijke kant van het werk. Daarvoor is het programma Informatie en Analyse opgestart.

4 Toepassing van de methodiek

Dit hoofdstuk beschrijft *op welke wijze* de analyse plaatsvindt van de ambities, problemen, risico's en prioriteiten in het Noordzeekanaalgebied. Dit hangt samen met het UUN en de PGF, zoals reeds geïntroduceerd in paragraaf 1.2, 3.3 en 3.4. Zie voor een nadere toelichting ook **bijlage 1**. Hieronder wordt de werkwijze in de kern beschreven met een nadere toelichting per werkveld: milieu, bouwen en bodem.

4.1 Probleem- en risicoanalyse

Met de probleemanalyse wordt inzicht verkregen in de maatschappelijke opgaven en de stand van de naleving in het werkveld van de OD NZKG. Ook wordt geanalyseerd waar het VTH-instrumentarium een bijdrage kan hebben in het realiseren van de opgaven en het aanpakken en beheersen van de risico's. Hiermee wordt sturing gegeven aan de reguleringsinzet en de toezichts- en handavingsinspanningen. Op basis van deze analyses wordt tot strategische doelstellingen gekomen.

4.1.1 Prestatiegerichte benadering met een probleem- en risicoanalyse

Het regionaal uitgangspunt bij dit VTH-beleid is dat kansen zoveel mogelijk benut moeten kunnen worden en ook dat dilemma's vermeden en opgelost moeten worden. Dit betekent dat de OD prestatiegericht werkt en daarbij beleidssensitief te werk gaat. Het gaat tevens om het bereiken van zoveel mogelijk spontane naleving.

Om de bestaande kans op overtredingen en klachten te laten afnemen, werkt de OD NZKG met een prestatiegerichte benadering. Die is uitgewerkt in het uniform uitvoeringsniveau (UUN) met risicogerichte werkniveaus. Daarop aansluitend wordt met behulp van de methodiek van de prestatiegerichte financiering (PGF) transparant en eenduidig bepaald welke producten en diensten tegen welke prijs en kwaliteit door de OD NZKG worden geleverd. Daarbij worden doordachte prioriteiten gesteld, bij wijze van bestuurlijke keuze, in wat wel en niet gedaan wordt en hoe dat wordt uitgevoerd, omdat het onmogelijk is om in onze samenleving alle risico's uit te sluiten. Niet alle risico's zijn te voorkomen door middel van vergunningverlening of door toezicht en handhaving, niet elk detail van een vergunningaanvraag kan diepgaand worden getoetst, net zo min als het mogelijk is om overal en altijd aanwezig te zijn om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving.

Voor het uitvoeren van de risicoanalyse wordt gebruik gemaakt van het landelijk risicomodel. De ongewenste gevolgen van een activiteit (het negatieve effect) zijn verbonden met de kans dat deze zich bij niet naleven van de wet- en regelgeving zullen voordoen. Daarbij is, waar nodig, rekening gehouden met het gegeven dat een beoordeling verschillend kan zijn voor standaardsituaties, complexe gevallen en unieke opgaven. Dit model gaat uit van de volgende definitie:

<i>Risico = negatief effect x de kans dat dit effect voorkomt</i>

Gelet op de betrokken belangen wordt vooraf tevens bepaald wat de mogelijke impact is van een niet-naleving. Die "mogelijke impact" wil zeggen dat een te controleren situatie (inrichting, project, activiteit, gebeurtenis) vooraf wordt ingeschat op de relevantie van een potentiële overtreding. Die relevantie is vervolgens weer mede bepalend voor de mate van toezicht die in het uitvoeringsprogramma (VTHUP) wordt voorzien en voor de intensiteit (zwaarte) van de handhavingsreactie op een feitelijke overtreding. Deze risicomethodiek wordt gebruikt om per situatie te bepalen wat het risico is voor de fysieke leefomgeving. Hierin spelen de volgende vragen een rol:

- In welke mate is te verwachten dat de regels spontaan worden nageleefd?
- Hoe ernstig is het als een regel niet wordt nageleefd?
- Leidt een niet-naleving tot klachten in de omgeving?
- Wat is de houding van een bedrijf/de burger tegenover (onder andere) de gestelde regels?
- Hoe is de heersende cultuur bij een vergunninghouder ten opzichte van de gewenste situatie?
- Hoe principieel is de na te leven regel: vereist overtreding van de regel een intensieve bestuursrechtelijke interventie of een procesmatige oplossingsgerichte reactie?
- Wat is de bestuurlijke en strafrechtelijke prioriteit m.b.t. de leefomgeving en het naleefgedrag?

Voor vergunningverlening wordt nog niet over de hele linie met deze risicomethodiek gewerkt; wel kan het aanleiding of input zijn bij de afweging voor actualiseren van vergunningen.

De informatie uit de risicoanalyse wordt jaarlijks gebruikt bij het opstellen van het VTHUP (zie § 1.2 van dit beleid). De risicoanalyse wordt dus jaarlijks geüpdatet op het niveau van de uitvoering en mede op basis van deze risicoanalyse worden voor het betreffende jaar de prioriteiten bepaald. Deze prioritering op basis van de risicoanalyse betekent niet dat er voor het bestuur geen keuzevrijheid meer bestaat; wel heeft het maken van andere keuzes gevolgen voor de beschikbare capaciteit. Dit zorgt voor uniformiteit in de uitvoering van VTH en voor een koppeling aan de beschikbare capaciteit en middelen bij de OD NZKG voor de werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In de VTHUP's worden in dat kader concrete afspraken gemaakt over de uitvoering, zoals de wijze waarop spontane naleving wordt bevorderd, de frequentie en intensiteit van het toezicht, de aard van eventuele interventies en de manier waarop het naleefgedrag wordt gemonitord. De resultaten van de programma's worden teruggekoppeld in jaarlijkse rapportages.

In ieder VTHUP wordt concreet en in detail beschreven wat de analyse is van problemen en risico's. Dat wordt uitgewerkt voor de werkvelden milieu, bouw en bodem, waarbij ook wordt aangegeven welke extra inzet wordt gepleegd of welke urgentie er is vanwege de impact op de doelen en risico's bij die specifieke deelnemer in relatie tot de ambities voor het Noordzeekanaalgebied. Op deze manier wordt in het VTHUP van iedere deelnemer het VTH-beleid concreet uitgewerkt voor de drie werkvelden, aan de hand van de volgende vier paragrafen per werkveld:

- Relevant kader.

- Trends, analyses en ontwikkelingen.
- Uitvoeringsprioriteiten.
- Planning van de uitvoering (vergunningen, controles).

4.1.2 Werkveld milieu

Vanwege de nadruk op het werkveld milieu in het landelijk vastgestelde *regionale basistakenpakket* wordt in deze paragraaf nadrukkelijk ingegaan op de bijzonderheden van de probleem- en risicoanalyse voor dat werkveld. Dit doet niets af aan het belang van de andere werkvelden: bouw en bodem. Voor alle drie werkvelden wordt in de VTHUP's een concrete invulling gegeven aan dit VTH-beleid (zoals beschreven in paragraaf 1.2, 3.3 en 3.4).

Bij het werkveld milieu is sprake van een branchegerichte probleem- en risicoanalyse. Dat wil zeggen dat het naleefgedrag per branche is ingeschat op basis van een expertbeoordeling. Daarbij is ook een inschatting gemaakt van de potentiële effecten van niet-naleving op de doelen voor de leefomgeving. Vervolgens zijn hier branchegerichte maatregelen aan verbonden, om de risico's van niet-naleving in de branche te beheersen. Dit is vormgegeven in generieke brancheplannen. In de VTHUP's maakt de OD NZKG daarover specifieke afspraken, passend binnen het UUN en de prestatiegerichte financiering.

Voor de uitvoering van de Brzo-inspecties geldt een aantal zelfstandige uitgangspunten, ongeacht de branchebenadering:

- Uitvoering verloopt volgens de landelijke afspraken en aanpak: deze één- of meerdaagse inspecties worden uitgevoerd door teams waarin ook de betrokken Veiligheidsregio (VR), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en soms de waterkwaliteitsbeheerder zijn vertegenwoordigd.
- Voor de planning van de Brzo-inspecties wordt gebruik gemaakt van het landelijke Brzo Toezichtmodel (TM) en de landelijke Ranking Brzo-bedrijven. Voor de meeste bedrijven houdt dat een jaarlijkse inspectie in;
- In de uitvoering scherper differentiëren tussen goed en slecht presterende bedrijven: dit wordt bepaald aan de hand van de landelijke Brzo-ranking die jaarlijks wordt opgesteld voor alle Brzo-bedrijven in Nederland. Dit leidt tot een scherpere aanpak van bedrijven die niet goed scoren op naleefgedrag, risico's van de activiteiten voor de omgeving, veiligheidsprestatie, procesveiligheid en veiligheidscultuur;
- Uitvoeren van toezicht vanuit drie invalshoeken: toezicht op de systemen van bedrijven (zoals veiligheidsbeheerssystemen), fysieke controle (onder andere inspectie van kritische veiligheidsvoorzieningen en controle van juistheid van bedrijfsinformatie) en toezicht op cultuur (houding en gedrag). Naast deze verbreding wordt ook vaak onaangekondigd of buiten werktijden geïnspecteerd.

Naast Brzo-inspecties worden er Wabo-controles (vooral milieu) bij Brzo-bedrijven en RIE-bedrijven uitgevoerd. Deze controles (fysiek en extern gestuurd toezicht) richten zich op de naleving van de omgevingsvergunning en de diverse aan de Wabo geïntegreerde wetten, zoals de Wet milieubeheer, en worden zoveel mogelijk afgestemd met andere controles uitgevoerd. Het aantal fysieke Wabo-controles per jaar is vastgesteld op basis van het Basisbeeld. Met het resultaat wordt per bedrijf bepaald welke jaarlijkse toezichtlast passend is (combinatie van risico, naleving en gedrag) of dat het bedrijf onvoldoende in beeld is en daar op extra geïnvesteerd moet worden. Het extern gestuurd toezicht komt voort uit verplichtingen uit de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu of direct uit wet- en regelgeving, zoals beoordeling van rapportages alsmede uit de opvolging van klachten en incidenten.

De tabel hierna geeft een overzicht van de probleem- en risicoanalyse per branche voor het werkveld milieu en benoemt ook de aandachtspunten voor toezicht en handhaving (niet zijnde Brzo en RIE-bedrijven).

Risicoanalyse per branche met doelstellingen op basis van die risico's

Branches	Inzet op milieuthema's (extra aandacht voor risico's op):	Doelen
Automotive	Bodem, externe veiligheid en PGS.	<ul style="list-style-type: none"> • Preventieve handhaving: informeren en begeleiden nieuwe ondernemers op naleven regelgeving; • Aansluiting op gebiedsaanpak.
Voedingsindustrie	Geur en geluid. Controle op duurzaamheidsaspecten.	<ul style="list-style-type: none"> • Trends en risico's binnen branche inzichtelijk maken.
Agrarische sector	Bodem, opslag gevaarlijke stoffen en meldingen.	<ul style="list-style-type: none"> • Achterstanden toezicht inlopen: level playingfield branche op orde maken ter voorbereiding op komende wet en regelgeving

Bouw & Hout en Stoffen & Interieur	Afval(water), bodem, luchtmissies, gevaarlijke stoffen en veiligheid.	<ul style="list-style-type: none"> • Verfijning LHS en risico benadering binnen branche
Chemie	Bewerking en opslag kunststof materialen en gevaarlijke stoffen, verpakt gevaarlijke stoffen en stookinstallaties.	<ul style="list-style-type: none"> • Verfijning LHS en risico benadering binnen branche
Installaties	Opslag gevaarlijke stoffen in gasflessen (PGS-15) en tanks. Dermate divers: per SBI-code een aanpak en prioritering.	<ul style="list-style-type: none"> • Trends en risico's binnen branche inzichtelijk maken
Metalektro	Externe veiligheid (opslag van gasflessen en gevaarlijke stoffen).	<ul style="list-style-type: none"> • Preventieve handhaving: informeren en begeleiden m.b.t. kennis en naleving van opslag gevaarlijke stoffen (PGS 15) • Verfijning LHS en risico benadering binnen branche
RBML*		Geen
Scheepvaart en Havens	Afval, oppervlaktewater, geluidoverlast, bodem, PGS en veiligheid.	<ul style="list-style-type: none"> • Trends en risico's binnen branche inzichtelijk maken; Samenwerking met havenbedrijf om tot effectiever toezicht te komen o.a. CDNI • Samenwerking met havenbedrijf om tot effectiever toezicht te komen o.a. CDNI
Verf, Drukkerijen, Chemische Wasserijen	Externe veiligheid (opslag van gasflessen en gevaarlijke stoffen). Ook energie, afval en lozingen extra aandacht.	<ul style="list-style-type: none"> • Trends en risico's binnen branche inzichtelijk maken; • Specifieke aandacht voor afvalwater
Vuurwerk, explosieve & schietbanen	Opslag gevaarlijke stoffen.	<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht voor bestuurlijke ontwikkelingen en wijzigingen wetgeving
Afval	Groot ingezet op afval, geur en bodem.	<ul style="list-style-type: none"> • Verfijning LHS en risico benadering binnen branche • Ontwikkelen klachtenmanagement instrumentaria; • Onderzoek branden en het niet melden (17.2 Wm)
Beton	Externe veiligheid (opslag gevaarlijke stoffen) en bodem.	<ul style="list-style-type: none"> • Verfijning LHS en risico benadering binnen branche
Gebouwen	Duurzaamheid (energiebesparende maatregelen).	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie erkende maatregelen middel- en grootverbruikers; • Opschonen en actualisatie bedrijvenbestand
Groot- en Detailhandel	Duurzaamheid (energiebesparende maatregelen).	<ul style="list-style-type: none"> • Verfijning LHS en risico benadering binnen branche; • Verbetering SBI-indeling en actualisatie bedrijvenbestand
Horeca, Sport en Recreatie	Duurzaamheid (energiebesparende maatregelen).	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatie erkende maatregelen middel en grootverbruikers
Zorg	Veel aandacht voor duurzaamheid.	<ul style="list-style-type: none"> • Verkenning implementatie administratief toezicht (oa op duurzaamheid, ketels en overige installaties).
Tankstations	Externe veiligheid (opslag van brandstoffen).	<ul style="list-style-type: none"> • Verfijning LHS en introductie omgeving (landelijk/stedelijk gebied) bij risico inschatting externe veiligheid; • Aansluiting landelijk onderzoek monitoring grondwater: bijv. MTBE emissie grondwater-beschermingsgebieden
Crossmotoren*	Geluid, stof en bodem.	Geen

Overig	Duurzaamheid (energiebesparende maatregelen).	• Opschonen en actualisatie bedrijvenbestand
---------------	-----------------------------------------------	----------------------------------------------

- * Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens: Doel van de meldingen is om de controleren of bedrijven voldoen aan de voor hen geldende voorschriften van het Luchtvaartbesluit. Dat er niet meer vliegbewegingen plaatsvinden dan het besluit toelaat.
- * Branche Crossmotoren: Het doel is om alle motorcross evenementen in kaart te hebben en daar waar nodig toezicht te houden. De special is dermate klein dat er geen speciale monitoring nodig is.

Prestatiegerichte doelstellingen voor alle branche aanpakken

1. Vergroten van kwaliteit en uniforme werkwijze;
2. Borgen van kennis en samenhang;
3. Accurater gebruik van Digitale Checklijsten en hier meer op controleren;
4. Kwaliteitscontrole bij (nieuwe) inspecteurs, en
5. Zoeken naar een betere oplossing voor juistheid bedrijvenbestand en/of besteden van aandacht aan juistheid van SBI-codes binnen de branche.

4.1.3 Werkveld bouw en Werkveld bodem

Ook in de werkvelden bouw en bodem is sprake van alle 3 typen gevallen die in het bestuurlijk referentiekader zijn onderscheiden: standaard, complexe en unieke gevallen. Voor de (grote groep) standaard gevallen is het bij bouw en bodem wel degelijk ook nodig om beleidssensitief te opereren. Samenwerken in deze gevallen vooral ook met de eigen opdrachtgevers, in hun rol als adviseur op ruimtelijke ordening (bouw) of als opdrachtgever voor een bodemsanering.

Voor het type complexe en unieke gevallen is het van belang een goede probleem- en risicoanalyse te maken. Daarbij is sprake van andere soort vragen dan bij het werkveld milieu: deze analyse wordt vooral gebruikt voor het beoordelen van het belang/nut/noodzaak van een projectmatige aanpak.

Bij bouw heeft het Vooroverleg nadrukkelijk een plek in het VTH-beleid. Dat betreft 'gewoon' overleg of projectmatig vooroverleg. Dat is ook de fase waarin de Preventiestrategie actief vorm kan krijgen, alhoewel dit bij bouw en bodem nog wel moet worden doorontwikkeld. Startpunt is een goede communicatie zodat de eigen verantwoordelijkheden duidelijk zijn en het gehele proces in optimale samenwerking kan plaatsvinden met de meest effectieve doorlooptijd.

Daarmee komt ook de Reguleringstrategie in goed vaarwater: met elkaar tijdens vooroverleg bespreken wat mogelijk is en onder welke voorwaarden. (en dus niet alleen maar toetsen op "ja/nee"). Dit betekent dat de VTH-strategie niet alleen maar vraaggericht is (verlenen toestemming) maar tegelijkertijd ook sturingsgericht (hoe bereiken we het doel met in acht nemen van de betrokken belangen). Met name in de beginfase van een project is het initiatief nog beïnvloedbaar. Bij het werkveld bouw kan daarbij sprake zijn van het gebruik van gelijkwaardigheid. Dit gaat niet alleen om in te zetten alternatieve technieken als die een gelijkwaardige oplossing bieden, maar ook (en misschien nog innovatiever) om organisatorische oplossingen. Daarmee stimuleert de OD NZKG de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

Prioriteren van het werk bij Bouw geschiedt primair vraaggestuurd. Dat betekent dat de OD NZKG in alle gevallen moet handelen naar aanleiding van een vergunningaanvraag, zonder daarbij te prioriteren. Dit kan nog wel worden doorontwikkeld door de risicogerichte aanpak van het uniform uitvoeringsniveau (programma bouw).

4.2 Verbetering van de probleem- en risicoanalyse

De OD NZKG werkt stapsgewijs toe naar een verbetering van de probleem- en risicoanalyse. Dat sluit aan op de langere termijn strategie van het bestuurlijk referentiekader. Deze verbetering van de methodiek past bovendien bij het implementatietraject van de Omgevingswet.

De methode waarnaartoe wordt bewogen brengt meer samenhang aan tussen de feiten in de leefomgeving, de beleidsdoelen uit de regionale en lokale bestuurlijke visies en de impact van VTH (regulering en uitvoering) op die feiten en doelen. De ambitie van de verbetering is dat de probleem- en risicoanalyse (zoals thans vereist door de Wabo, het Bor en de Wet VTH) gecombineerd gaat worden met het missie- en doelgericht programmeren ter realisatie van maatschappelijke opgaven. Dit leidt op termijn tot een optimalisatie van de strategische planning en uitvoering van dit VTH-beleid. Daarmee kan tevens worden gestuurd op de eigen verantwoordelijkheid van de exploitant, eigenaar of initiatiefnemer van een activiteit of ontwikkeling om ook bij te dragen aan de maatschappelijke doelen voor de leefomgeving in het Noordzeekanaalgebied. Het bestuurlijk referentiekader (zie paragraaf 3.1 en 3.2) geeft richting *aan de wijze waarop* de bestuursorganen regionaal doelen bepalen en maatregelen

treffen in termen van preventie, regulering en naleving. Daarop aansluitend wordt het resultaat van het VTH-beleid gemonitord en geëvalueerd. Dit betekent dat het beleid moet worden uitgewerkt met meetbare strategische doelstellingen, met een zichtbare en praktische meerwaarde voor een schoon, veilig, duurzaam en gezond woon- en werkklimaat.

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven is de OD NZKG gedeeltelijk al in staat om VTH uit te voeren op een wijze die past bij dit VTH-beleid en dus bij het bestuurlijk referentiekader. De figuur die hiernaast staat geeft een totaalbeeld aan deze innovatie. Uiteindelijk is dit een beweging, een proces om het steeds beter te doen.



Er is nu nog onvoldoende ervaring opgedaan met de combinatie van het missie- en doelgericht programmeren van 'regulering en uitvoering' in relatie tot het probleem- en risicogericht analyseren van de opgaven voor VTH. Het is de ambitie van de OD NZKG om dankzij dit nieuwe VTH-beleid hier meer ervaring mee te krijgen. Daarom werkt de OD NZKG aan een stapsgewijze verbetering van de bestaande methodiek van doel- en risicogericht prioriteren.

De verbetering zal de samenhang versterken tussen de outcome, output, throughput en input van VTH:

- **Outcome.** Realisatie van de doelen van het bestuur, de wettelijke opdrachten en de afspraken met maatschappelijke partners in verband met de missie van de regionale samenwerking voor de fysieke leefomgeving.
- **Output.** De resultaten van het werk van de OD NZKG en van het (preventief) handelen door doelgroepen.
- **Throughput.** De activiteiten van de OD NZKG, de doelgroepen zelf en de (keten)partners.
- **Input.** De in te zetten capaciteit en professionele kwaliteit van de organisatie.

Deze innovatie zal VTH beter laten aansluiten op het bestuurlijk referentiekader, nog meer dan mogelijk is met de huidige methodiek met een probleem- en risico-inschatting op basis van de geschatte kans dat een regel niet wordt nageleefd en het potentieel nadelig effect daarvan. Deze huidige methodiek is niet verkeerd, maar leidt in de programmering van de werkzaamheden (VTHUP's) tot een – soms overmatige – focus op regels en naleving in plaats van opgaven en de realisatie van doelen. De verwachting is dat – mede in het licht van de Omgevingswet – inhoudelijke doelstellingen steeds meer centraal komen te staan. Tot dusver heeft de OD NZKG voornamelijk gewerkt op basis van doelstellingen met outputindicatoren. Het ontwikkelen van doelstellingen met meer outcomegerichte indicatoren vraagt nog een nadere uitwerking. Die beweging wordt komende jaren ingezet, samen met de deelnemers aan de OD NZKG en de (keten)partners.

De gedachte van de doorontwikkeling is dat VTH verandert in "uitvoeringstaak en handhavingstaak". Dit sluit aan op het toekomstig woordgebruik van de Wet VTH, omdat de woorden VTH – vergunningverlening, toezicht en handhaving – zijn vervangen door het woordpaar uitvoering en handhaving. Dit woordpaar wordt ook gebruikt in de Omgevingswet.⁴ De verandering door deze woorden kan eraan bijdragen dat in de nabije toekomst meer focus wordt gelegd op de realisatie van doelen

4) Memorie van toelichting van de Invoeringswet Omgevingswet, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34986-3.html>

voor de leefomgeving, naast het bereiken van regel naleving en het beheersen van risico's voor de leefomgeving.

5 Strategie voor VTH

Als onderdeel van dit VTH-beleid wordt een aantal strategieën vastgesteld voor de wijze waarop de regionale taken worden uitgevoerd. De strategieën maken het bestuurlijk referentiekader concreet uitvoerbaar voor de dagelijkse praktijk. Elke strategie ondersteunt bij het maken van concrete keuzes en beslissingen.

De prioritering van de werkzaamheden is beschreven in het UUN en de PGF, in samenhang met de strategieën die hier zijn beschreven. Daarbij geldt wel dat de koppeling tussen de strategieën en de probleem- en risicoanalyse kan worden verbeterd. Dit wordt onderdeel van de ontwikkelagenda bij dit VTH-beleid.

In geval van een groot incident kan dat aanleiding zijn om een vergunning versneld te actualiseren, verscherpt toezicht uit te voeren of sneller handhavend op te treden dan gangbaar zou zijn volgens de standaard strategie. In dit soort situaties wordt een traject op maat gevolgd, met risico's, terugvalscenario's en te volgen patronen van optreden, zowel voor wat betreft uitvoering als communicatie daarover. Dit gebeurt, in samenspraak met het bevoegd gezag.

Bij de strategieën gaat de OD NZKG uit van samenwerking. Dat beleid wordt hier eerst kort beschreven. Daarna worden de drie strategieën uitgewerkt.

5.1 Samenwerking

Voor een schoon, veilig, duurzaam en gezond Noord-Holland staan de deelnemers aan de OD NZKG samen met andere bestuursorganen en -diensten aan de lat. Met het oog op de samenhangende, informatiegestuurde benadering van beleidsopgaven in het fysieke domein en ook vanwege het streven naar een effectieve aanpak van situaties is met regelmaat sprake van samenwerking met bestuurlijke partners. In verschillende overlegstructuren treffen o.a. gemeenten, veiligheidsregio's, waterkwaliteitsbeheerders, het Havenbedrijf, Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de Koninklijke Marechaussee en verschillende collega-omgevingsdiensten elkaar. In sommige situaties is dit treffen wettelijk verplicht, bijvoorbeeld doordat er sprake is van verplicht advies (van de VR) of verplichte samenwerking (zoals bij het Brzo met ISZW en VR). De beleidsprioriteiten worden dan ook afgestemd met samenwerkingspartners en binnen de bestaande overlegstructuur wordt informatie uitgewisseld op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De verwachting is dat voor de komende jaren o.a. ondermijning en milieucriminaliteit belangrijke thema's zullen zijn, die de OD NZKG graag in gezamenlijkheid met samenwerkings- en ketenpartners wil oppakken.

De OD NZKG is verbindend tussen de betrokken bestuursorganen, uitvoeringsorganisaties en strafrechtelijke partners. Met oog op doelbereik (effectief optreden) dienen zij allen dezelfde strategische koers te varen, zodat het voor doelgroepen duidelijk is wat de overheid verwacht en ook hoe de overheid zal optreden in geval van niet-naleving. De praktische uitwerking van de samenwerking kan plaatsvinden in het VTHUP, in overleg tussen de OD NZKG en elk bestuursorgaan (ieder voor zich). Er is ruimte om de ketenpartners en desgewenst ook bepaalde doelgroepen (bedrijven, andere belanghebbenden) bij de uitwerking van het VTHUP te betrekken, omdat dit kan bijdragen aan het draagvlak bij die doelgroep voor de beleids- en nalevingsdoelen van de overheid.

5.2 Strategie in drievoud

In aansluiting op het bestuurlijk referentiekader gaat dit VTH-beleid uit van een strategische benadering. Het gaat om drie strategieën, die in hun onderlinge samenhang ervoor zorgen dat de OD NZKG de bestuursorganen in de regio op een doordachte wijze ondersteunt bij de uitvoering van wettelijke taken en bij de realisatie van bestuurlijke ambities. Het gaat om deze strategieën:

- Preventiestrategie (paragraaf 5.1)
- Reguleringsstrategie (paragraaf 5.2)
- Nalevingsstrategie (paragraaf 5.3), bestaande uit:
 - Toezicht (paragraaf 5.3.1)
 - Handhavingsstrategie (paragraaf 5.3.2)
 - Sanctiestrategie (paragraaf 5.3.3)
 - Gedoogstrategie (paragraaf 5.3.4)

De strategieën leiden tot het beheersen van risico's én zijn bedoeld om de uitvoering en handhaving te laten bijdragen aan het benutten van kansen in de regio, op een doelmatige en doeltreffende manier en met oog voor transparantie, lange termijn continuïteit en effectiviteit.

De uitvoering hiervan wordt gemonitord en gerapporteerd. In deze beleidsperiode wordt nog wel gewerkt aan een verbetering in de monitoring en ook in de evaluatie van de bijdrage van VTH aan de doelen voor de leefomgeving.

De strategieën worden hieronder gepresenteerd. Per strategie komen telkens de volgende zaken aan de orde:

- Waar gaat het om?
- Wat is de strategie?
- De methodiek van de strategie.
- Instrumenten (indien aanwezig).
- Ontwikkelingen.
- Monitoring.

5.3 Preventiestrategie

Waar gaat het om?

Het is beter om problemen te voorkomen, dan overtredingen te moeten corrigeren, onder het motto: "voorkomen is beter dan genezen".

Preventie is bedoeld om doelen te realiseren door middel van de eigen daadkracht van doelgroepen. Het gaat erom de spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten en om de doelgroepen bewust te maken van hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving (waaronder het milieu, de bouwkwaliteit, de brandveiligheid, etc.).

Het is niet vanzelfsprekend dat de overheid tot in details het gedrag van een bedrijf of burger moet voorschrijven: er geldt eerst en vóoral de eigen verantwoordelijkheid om zorgvuldig te handelen (*zorgplicht*). Bedrijven en burgers hebben een eigen verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving en om aan hun verplichtingen te voldoen. Zij dienen bij voorkeur uit zichzelf zorg te dragen voor de goede naleving van alle wet- en regelgeving en geen klachten te veroorzaken.

De inzet van VTH is bij voorkeur gericht op het waarmaken van de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers.

In aansluiting op de toepasselijke wet- en regelgeving verlangt de OD NZKG expliciet dat bedrijven en initiatiefnemer oog hebben voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en voor de impact van hun eigen handelen op die kwaliteit.

Het stellen van regels is behulpzaam en zorgt voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar dat doet niks af aan de eigen verantwoordelijkheid. De volgorde is daarom: eerst preventie, eventueel interventie.

Wat is de strategie?

De preventiestrategie heeft als doel dat de eigen verantwoordelijkheid wordt waargemaakt en dat zoveel mogelijk sprake is van spontane naleving van de geldende wet- en regelgeving. De strategie geeft een antwoord op de vragen:

- Hoe ontstaat een intrinsiek normbesef?
- Hoe wordt de leefomgeving uit zichzelf gerespecteerd?
- Hoe worden overtredingen uit zichzelf voorkomen?

Methodiek van preventie

De kans op succesvolle preventie is met name afhankelijk van het gedragsmotief van degene voor wie een norm geldt en van wie een bepaald naleefgedrag wordt verwacht. De strategie richt zich daarom op het versterken van spontaan goed gedrag door kennis- en informatieoverdracht en overleg met doelgroepen:

- over de wetgeving;
- over de mogelijkheden om het spontaan goed te doen;
- over de procedures en met ondersteunend optreden (vooroverleg);
- over deze VTH-strategie, en
- over technische middelen.

Daar waar onvoldoende sprake is van preventief gedrag, of waar risico's te hoog zijn om te vertrouwen op spontane naleving, neemt voor de OD NZKG de noodzaak van bemoeienis, regulering, controles, interventies en correcties toe. Telkens met een intensiteit die proportioneel en effectief is.

Ten aanzien van de regulering door vergunningverlening of het stellen van (algemene of maatwerk-) regels betekent dit dat bedrijven en burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben om aan hun verplichtingen te voldoen. Binnen deze eigen verantwoordelijkheid vraagt de OD NZKG expliciet aandacht voor de bijdrage aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze verantwoordelijkheid wordt in acht genomen door, waar nodig, in de besluitvorming mee te wegen dat initiatiefnemers mede verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke opgaven en kwaliteit van de leefomgeving.

Voor thema's met vergunning- of meldingsplicht uit die verantwoordelijkheid zich ook in tijdig contact zoeken met de overheid over voorgenomen activiteiten, bijvoorbeeld via het doen van ontvankelijke aanvragen of adequate meldingen. Als uit die informatie blijkt dat er kansen zijn voor een schonere, veiligere, duurzamere of gezondere leefomgeving gaat de OD NZKG hierover in overleg met de initiatiefnemer en eventueel daarbij te betrekken belanghebbenden.

Ten aanzien van de uitvoering betekent dit dat degene voor wie een regel geldt (normadressaat) uit zichzelf zorg draagt voor de goede naleving van alle wet- en regelgeving en dat diegene geen klachten veroorzaakt. Qua houding wordt verwacht dat diegene uit zichzelf communiceert over de naleving en ook over eventuele problemen en incidenten. Bij de eerste controle van een activiteit, project, ontwikkeling of kwaliteitsdoelstelling door de toezichthouder mag daarom geen sprake zijn van een overtreding van een regel: dat had immers uit eigen beweging al voorkomen of opgelost moeten zijn.

Om preventie te bevorderen wordt hoge prioriteit gegeven aan de inzet van communicatiemiddelen, gericht op voorlichting en ondersteunend optreden (vooroverleg). De OD NZKG verschaft in dat kader informatie op de website en verleent voorlichting (schriftelijk of mondeling) over bijvoorbeeld wetswijzigingen.

De OD NZKG gaat tevens uit van een communicatierichtlijn voor gebeurtenissen bij provinciale bedrijven.

1. Bij een inrichting in eigendom van een gemeente(n) dan wel een private inrichting met grote veiligheidsrisico's stemt de OD met de gedeputeerde (bevoegd gezag) af wat en hoe te communiceren naar de betreffende gemeente(n).
2. De betreffende gemeente(n) worden zo spoedig mogelijk door de OD geïnformeerd over het feit dat er iets aan de hand is⁵. Tevens wordt er in het geval van een handhavingstraject een afschrift van het handhavingsbesluit gestuurd naar de betreffende gemeente(n).

Ontwikkelingen

De preventiestrategie binnen het Noordzeekanaalgebied kan nog doorontwikkeld te worden. Daarom wordt dit onderwerp opgenomen in de ontwikkelagenda. In de periode 2019 t/m 2022 wordt een hoge prioriteit gegeven aan de versterking van de preventieve strategie, bijvoorbeeld met de inzet van communicatiemiddelen om het naleefgedrag te bevorderen.

Monitoring

Er is nog geen sprake van monitoring op de preventiestrategie. Tijdens de looptijd van dit VTH-beleid worden hiervoor criteria ontwikkeld, die het meten en monitoren van de preventie mogelijk maken.

5.4 Reguleringsstrategie (vergunningverlening en regulerende instrumenten)

Waar gaat het om?

Reguleren is gericht op het borgen en beschermen van een schone, veilige, duurzame en gezonde leefomgeving alsmede op het mogelijk maken van een doelmatig gebruik van die leefomgeving. De regulering geschiedt in het Noordzeekanaalgebied op basis van uniformiteit, correctheid, tijdigheid en op basis van actuele en volledige informatie.

Reguleren vraagt om een goed doordachte toepassing van de instrumenten van het bevoegd gezag, in het perspectief van de doelen van de wet, van het regionaal en lokaal beleid en van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Door te reguleren worden activiteiten mogelijk gemaakt, zo nodig onder voorwaarde. Dit proces is vraaggericht waar het gaat om het verlenen van toestemming voor een initiatief. Het proces is sturingsgericht waar het aankomt op het realiseren van doelen, het bereiken van effecten en het behartigen van belangen, door middel van regels die impact hebben op de eigen verantwoordelijkheid de initiatiefnemer van een activiteit, project of ontwikkeling.

5) Het R&A dossier bevat vertrouwelijke bedrijfsgegevens die niet zomaar ambtelijk mogen worden gedeeld dan wel verspreid van het ene naar het andere bestuursorgaan. Het dossier zal daarom niet zo zonder meer worden verstrekt.

Zowel de vraaggerichte als de sturingsgerichte regulering zijn alleen mogelijk op basis van wettelijk toegekende taken of bestuurlijke bevoegdheden om bepaalde instrumenten toe te passen. Bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het verlenen van een vergunning, het vaststellen van een maatwerkregel of het instemmen met een gelijkwaardige techniek. De inzetbaarheid van regulerende instrumenten hangt af van het wettelijk kader, de juridische beginselen en het beleid van het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het scheppen van voorwaarden voor initiatieven, activiteiten en ontwikkelingen.

Wat is de strategie?

De reguleringsstrategie houdt in dat het bevoegd gezag stuurt op de mogelijkheden voor initiatieven, activiteiten en ontwikkelingen, door regels te stellen en voorwaarden te verbinden die passen binnen de wettelijke kaders en bij het regionaal en lokaal beleid. De strategie geeft een antwoord op de vraag: wat is mogelijk, onder welke voorwaarden?

Het uitgangspunt van de strategie is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid op het terrein van milieu bij de exploitant, eigenaar of initiatiefnemer van de betrokken activiteiten ligt. Het hoofddoel van regulering is te zorgen voor regels die duidelijk maken wat de verantwoordelijkheid inhoudt. Exploitanten weten dan welke verantwoordelijkheid zij hebben en kunnen een zorgvuldige bedrijfsvoering voeren. Het gewenste maatschappelijk effect is het behoud of zo mogelijk de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

De toepasselijke landelijke wet- en regelgeving zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit en een aantal andere specifieke AmvB's. In deze wet- en regelgeving wordt er een onderscheid gemaakt in grootte en complexiteit van bedrijven door de gedifferentieerde toepassing van VTH-instrumenten en door de wettelijke verplichtingen die (rechtstreeks) gelden.

Steeds minder bedrijven/inrichtingen zijn nog vergunningplichtig in het kader van de Wabo en de Wet milieubeheer. Door de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit vallen veel inrichtingen en activiteiten onder algemene regels. In principe zijn dan vooral uniforme voorschriften van toepassing. Bij de type A- en B-inrichtingen kunnen in beperkte mate maatwerkvoorschriften opgesteld worden. Type C-inrichtingen zijn vergunningplichtig en vergt maatwerk voor maatwerk voor meerdere milieuaspecten.

Voor een specifieke groep vergunningplichtige bedrijven geldt een zwaarder regime, namelijk voor de bedrijven die vallen onder het Besluit risico zware ongevallen (Brzo 2015) of onder de Richtlijn Industriële Emissies en in het bijzonder hoofdstuk 4 van deze Richtlijn (resp. RIE-bedrijven en RIE4-bedrijven, chemische industrie). Dit zijn technisch de meest complexe bedrijven, met een risico op ongevallen met een grote impact op de omgeving en/of met grote effecten op de luchtkwaliteit. Het voor deze Bno, RIE en RIE4-bedrijven geldende zwaarder regime is gebaseerd op landelijke regelgeving. Voor dit type bedrijven zijn het landelijk milieubeleid en de landelijke milieuwetgeving vooral gebaseerd op Europese regelgeving, zodat er vaak weinig ruimte is om af te wijken. Strenger kan wel, mits onderbouwd en vastgelegd in beleid. Indien dit is gebeurd door het bevoegd gezag wordt bij het opstellen van besluiten het lokale dan wel het provinciale beleid meegenomen.

Uitgangspunten bij regulering

- vergunningen en besluiten zijn afgestemd op de geldende wet- en regelgeving (landelijk, provinciaal en lokaal) alsmede op lokaal en provinciaal beleid,
- vergunningen zijn afgestemd op landelijke standaarden (zoals de LRSO, de Landelijke Redactie voor Standaardteksten voor de Omgevingsvergunning), op gangbare en beproefde methodieken en op de eigen standaarden van de OD NZKG,
- Best Beschikbare Technieken zijn het uitgangspunt bij vergunningverlening, besluiten en actualisering,
- vergunningen en besluiten zijn duidelijk, uitvoerbaar en naleefbaar, en handhaafbaar
- vergunningen en besluiten worden tijdig afgegeven en genomen, conform de wettelijke termijnen en conform specifieke afspraken met opdrachtgevers,
- het reguleringsproces is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar,
- wettelijk verplicht advies wordt ingewonnen,
- in de gevallen dat integraliteit van vergunningen of besluiten integraal zijn worden de verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze behandeld,
- er vindt afstemming, coördinatie of contact plaats met andere bestuurs- of adviesorganen of belanghebbende derden.

Methodiek van reguleren

De wijze waarop de regulering wordt uitgevoerd voor alle bedrijven en activiteiten, vergunningplichtig of meldingplichtig, is gebaseerd op de vigerende Kwaliteitscriteria, gangbare en beproefde methodieken, landelijke wetgeving c.q. richtlijnen en de opgedane ervaring van de OD NZKG van de afgelopen jaren. Met deze methodiek worden risico's in het Noordzeekanaalgebied ten aanzien van de veiligheid en

omgevingskwaliteit adequaat geborgd. Dit is het OD NZKG niveau dat werd beoogd bij de doelstelling om tot omgevingsdiensten te komen.

De OD NZKG kiest voor alle bedrijven voor een ketenaanpak, waarbij werkzaamheden op het terrein van regulering, toezicht en handhaving zijn samengevoegd. Op deze manier wordt voor de gehele keten de basis gelegd voor risico- en informatie gestuurd werken.

Meldingen worden in de eerste plaats getoetst aan de wettelijke indieningsvereisten. Daarnaast wordt direct getoetst aan relevante voorschriften. Bij de afhandeling van de meldingen bij dit soort inrichtingen en activiteiten wordt beoordeeld of maatwerk nodig is, gelijkwaardigheid dan wel (aanvullend) onderzoek aan de orde is, zoals in geval van geurige of zeer kwetsbare objecten. Bij de inrichting van geluidgezoneerde terreinen wordt bekeken of de activiteit binnen de zone past en wordt zo nodig maatwerk voorgeschreven.

Vergunningplichtige activiteiten worden getoetst aan de wettelijke kaders en aan de regelgeving en het beleid van provincies en gemeenten. BBT en veiligheid zijn binnen deze kaders een leidraad.

Bij bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo) en/of de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) met een hoger risicoprofiel vallen, zijn de milieurisico's potentieel groter. De RIE-bedrijven vallen onder gemeentelijk bevoegd gezag, Per 1 januari 2016 vallen alle Brzo- en RIE4-bedrijven (categorie 4 uit het RIE; kortweg de chemische procesindustrie) onder provinciaal bevoegd gezag. Voor Brzo- en RIE4-bedrijven geldt een zwaardere regime, gebaseerd op landelijke regelgeving en aanpak met een per bedrijf opgesteld 'basisbeeld' (Risico en Informatie Gestuurd Werken). Dit zwaardere regime geldt op maat ook voor enkele zwaardere, vooral industriële bedrijven die onder andere hoofdstukken van de RIE vallen (RIE overig). Om in de uitvoeringspraktijk aan te sluiten bij de aanpak van risico gestuurd werken is de oplopende schaal van bedrijven gebaseerd op een afnemend milieurisico voor milieu én Brzo.

Omgevingsvergunningen kunnen enkelvoudig of meervoudig zijn. Enkelvoudig zijn ze wanneer de vergunningaanvraag of melding alleen het onderdeel milieu betreft. Omgevingsvergunningen zijn meervoudig als het ook gaat om: bijvoorbeeld strijdigheid met een bestemmingsplan, bouwactiviteiten of brandveilig gebruik. Voor een aantal opdrachtgevers handelt de OD NZKG de meervoudige aanvragen zelfstandig af. Voor overige opdrachtgevers handelt de OD NZKG alleen de enkelvoudige aanvragen zelfstandig af, voor de meervoudige aanvragen voor deze bestuursorganen behandelt de OD NZKG alleen het onderdeel milieu.

Beleidsruimte en bestuurlijke gevoeligheid

Reguleren is niet alleen een technisch-inhoudelijke, minder of meer complexe exercitie. Binnen het beoordelingskader bestaat vaak enige beleidsruimte. Deze beleidsruimte moet zorgvuldig worden gebruikt om willekeur te vermijden en om het doel van die ruimte zo goed mogelijk te benutten. Het gaat om zorgvuldigheid bij het vergaren van informatie over feiten en belangen, bij het uitwisselen en toetsen van de vergaarde data en bij het creëren van mogelijkheden voor participatie bij besluitvorming. Wanneer de te maken afweging bij een reguleringsdossier bijzondere aandacht nodig heeft en bestuurlijk gevoelig is, dan informeert en betreft de OD NZKG de betrokken bestuurder(s) (wethouder, gedeputeerde) proactief. Bij regulering gebeurt dat in elk geval wanneer er sprake is van een wezenlijke strijdigheid in belangen, wezenlijke risico's op gebied van externe veiligheid en gezondheid en/of er negatieve aandacht in de media c.q. imagoschade dreigt of al aanwezig is.

Prioritering en indeling van werkzaamheden voor regulering milieu en Brzo

De werkzaamheden bij Regulering Milieu, Brzo, RIE en RIE4 bestaan uit:

- Behandelen van vraaggestuurde aanvragen (vooroverleg, vergunningen, opstellen van maatwerkvoorschriften Activiteitenbesluit (inclusief Blbi en ontheffingen geluidsnormen) en toetsen van meldingen, uitvoeren van de omgevingsbeperkte milieutoets;
- Programmatisch actualiseren, waaronder het toetsen van de actualiteit van vergunningen en eventuele actualisatie van vergunningen van een deel van het bedrijvenbestand. De inzet bij regulering wordt in eerste instantie bepaald door de ingediende aanvragen en meldingen door bedrijven. Daarnaast kunnen op verzoek (van het bedrijf of derden) of ambtshalve vergunningen aangepast worden. Binnen de vraaggestuurde strategie hebben de procedures met wettelijke termijnen voorrang op de procedures met servicetermijnen. Na vraaggestuurd werk hebben achtereenvolgens prioriteit: de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving in vergunningen, afspraken met de opdrachtgevers, reguliere actualisaties en revisies.

Actualisatieplicht

Het bevoegd gezag heeft wettelijk de plicht om periodiek de vergunningssituatie te bezien op actualiteit op wet- en regelgeving. Afhankelijk van wettelijke implementatietermijnen van nieuwe wet- en

regelgeving, een risicoanalyse en prioritering kunnen omgevingsvergunningen aangepast worden. Dit wordt ook wel het programmatisch actualiseren van het vergunningenbestand genoemd. Doel is om met een systematische werkwijze een actuele milieuvergunningenportefeuille te realiseren en te borgen, zowel kwalitatief en kwantitatief en binnen gestelde deadlines van door te voeren beleid. In de UVO's zijn afspraken met opdrachtgevers gemaakt over extra beschikbare middelen voor capaciteit om een inhaalslag te maken met actualisaties, die zoveel mogelijk worden gecombineerd met reguliere wijzigingsprocedures, de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving in vergunningwijzigingen en het project Programmatisch Actualiseren. In geval van extra inspanningen voor aanpassing van vergunningen op basis van nieuw beleid en daaraan gestelde deadlines wordt tijdig afgestemd met opdrachtgever over eventueel benodigde additionele middelen. Voor de OD NZKG is van belang dat de inzet op termijn gedimensioneerd wordt op het beheer van adequate portefeuilles (zonder achterstanden), het doorvoeren van nieuw beleid en de behoeftestelling en beleidspeerpunten van opdrachtgevers.

De OD NZKG voert deze taak uit met behulp van een jaarlijkse in de VTHUP's opgenomen planning voor:

- De periodiek uit te voeren toetsingen van vergunningen op inhoud en overzichtelijkheid en toetsingen naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving, bestuurlijke speerpunten en bevindingen van toezicht en handhaving;
- Uit te voeren actualisaties, gebaseerd op de uitkomsten van de toetsingen en geprioriteerd op de risico's en kansen voor de veiligheid en de (duurzame) leefomgeving en de wettelijke termijnen voor implementatie van nieuwe wet- en regelgeving.

Instrumenten van regulering

- **Vergunning.** In geval van een vergunningplicht komt het reguleren aan op het in behandeling nemen van een vergunningaanvraag inclusief het beoordelen daarvan⁶. Het is een vraaggestuurd proces. Een ingekomen vergunningaanvraag moet binnen de wettelijke termijnen worden behandeld, leidend tot een besluit over de verlening of weigering van de gevraagde vergunning. Prioritering van de intensiteit van behandeling van een vergunningaanvraag is mogelijk, op basis van de opgave die erbij aan de orde is en de complexiteit van het geval.
- **Melding.** Ook het behandelen van een melding, het nemen van een beslissing over maatwerk op algemene regels zijn instrumenten van regulering die onderdeel zijn van het basistakenpakket. Dit geldt ook voor beoordelingen van meldingen Activiteitenbesluit milieubeheer, uitvoeren van omgevingsvergunning beperkte milieutoetsen, beoordelen en besluiten omgevingsvergunning milieuneutraal veranderen, maatwerkbesluiten en gelijkwaardigheidsbesluiten, beoordelingen meldingen Besluit mobiel breken, Besluit lozen buiten inrichtingen, ontheffingen geluidsnormen.
- **Maatwerk.** Maatwerkvoorschriften worden opgesteld op basis van de kaders van het Activiteitenbesluit voor meldingsplichtige bedrijven.
- **Gelijkwaardigheid.** Bij vergunningen en bij meldingen kan gelijkwaardigheid worden geaccepteerd. De te nemen alternatieve maatregelen of toe te passen productiemethoden en technieken moeten gelijkwaardig zijn aan de Best Beschikbare Technieken. Hierbij dient hetzelfde kwaliteitsniveau te worden gerealiseerd als wordt beoogd door de wettelijk voorgeschreven normen. De aanvrager, initiatiefnemer of exploitant is dan degene die moet aantonen. Er loopt een onderzoek ten aanzien van "gelijkwaardigheid", naar de ranges voor emissie-eisen en emissienormen voor bedrijven die vallen onder Richtlijn Industriële Emissies. Doel is opstellen van een afwegingskader voor de aspecten/criteria om een bepaalde eis te stellen.
- **Samenloop van instrumenten.** Indien de OD NZKG constateert dat er meerdere besluiten nodig zijn van één of meer bestuursorganen, stelt de OD NZKG de initiatiefnemer hiervan zo tijdig mogelijk op de hoogte. In de omgevingsvergunning is ook een algemene tekst opgenomen waarin een aanvragen wordt gewezen op de mogelijke andere vergunningplichten. Waar afstemming en samenloop met bouw en ruimtelijke ordening aan de orde is, handelt de OD NZKG conform de wettelijke kaders en voorschriften. In het geval van een samenloop met de Wet Natuurbescherming wordt afgestemd en samengewerkt met de RUD Noord-Holland Noord en Rijkswaterstaat.
- **Actualiteit van de regulering.** Toereikende (actuele) regels zijn belangrijk om te sturen op een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving en de handhaving daarvan. De Wet VTH vereist een structurele, programmatische aanpak voor het actueel houden van het milieudeel van Wabo-vergunningen. Dit houdt in dat vergunningen – waar nodig – worden aangepast aan nieuw beleid en bestuurlijke speerpunten. De periodiek uit te voeren toetsingen

6) Of het nemen van een beslissing op de aanvraag in de vorm van een beschikking ook tot het takenpakket van de OD NZKG behoort, is per deelnemer afhankelijk van de omvang van het mandaat van de OD NZKG in relatie tot het takenpakket waarop het regionale uitvoerings- en handhavingbeleid van toepassing wordt verklaard.

van vergunningen op inhoud en overzichtelijkheid dienen voor Brzo/RIE 4 bedrijven tenminste elke vijf jaar plaats te vinden, voor overige categorie C inrichtingen is dit elke tien jaar. Het gaat erom dat sprake is van een actuele milieuvergunningenportefeuille, zowel kwalitatief als kwantitatief. De OD NZKG zorgt hiervoor, namens de deelnemende bestuursorganen, met behulp van een jaarlijkse planning die in de VTHUP's wordt opgenomen. Per opdrachtgever worden afspraken gemaakt over de termijn waarin de beheerfase wordt gerealiseerd en zo nodig worden in de uitvoeringsovereenkomsten (UVO) afspraken gemaakt over noodzakelijke extra middelen.

Ontwikkelingen

De OD NZKG bereidt zich onder leiding van een programmamanager in samenwerking met de opdrachtgevers en collega-omgevingsdiensten voor op de invoering van de Omgevingswet. Dat gebeurt onder andere door opleidingen en trainingen van de vergunningverleners. Met de komst van de Omgevingswet houdt reguleren over enkele jaren in dat er regels worden gecreëerd in de plaatselijke verordening: voor de gemeenten is dat het omgevingsplan en voor de provincie gaat het om de omgevingsverordening. De Omgevingswet zal voor regulering veel veranderingen brengen. Nog meer dan nu het geval is vervalt voor veel bedrijven de vergunningsplicht. Voor bestaande vergunningen, besluiten en meldingen zal overgangsrecht gaan gelden.

Monitoring

Er is nog geen sprake van uitgebreide monitoring op de reguleringstrategie. Er wordt wel gerapporteerd over termijnoverschrijding en actualiteit. Tijdens de looptijd van dit VTH-beleid worden criteria ontwikkeld die het meten en monitoren van de regulering mogelijk maken.

5.5 Nalevingsstrategie

De nalevingsstrategie bestaat naast de bevordering van de spontane naleving ("preventie") uit een aantal substrategieën om de naleving te controleren en zo nodig te herstellen via handhaving. Het uitgangspunt van de gehele nalevingsstrategie is dat de bestuursorganen in het Noordzeekanaalgebied zich committeren aan de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS).⁷ Het overnemen en invoeren van de LHS is onderdeel van de vigerende VTH-kwaliteitscriteria voor de Wabo bevoegde overheden. De LHS ziet op alle onder de Wabo vallende regelgeving en bestrijkt daarmee nagenoeg alle activiteiten in het werkveld van de OD NZKG, zoals milieu, bouw en bodem. De LHS is in de regel toepasbaar. Er bestaan uitzonderingen, zoals voor luchtvaart. Voor deze uitzonderingen worden aparte afspraken gemaakt. Voor bouwtoezicht heeft de OD NZKG een notitie opgesteld waarin beschreven is hoe de LHS door de OD wordt geïmplementeerd en gebruikt bij bouwtoezicht.⁸ Die notitie maakt onderdeel uit van dit VTH-beleid.

De nalevingsstrategie voor het Noordzeekanaalgebied bestaat, in aansluiting op de LHS, uit de volgende onderdelen:

- Toezichtstrategie (paragraaf 5.3.1)
- Handhavingsstrategie (paragraaf 5.3.2)
- Sanctiestrategie (paragraaf 5.3.3)
- Gedoogstrategie (paragraaf 5.3.4)

5.5.1 Toezichtstrategie

Waar gaat het om?

Toezicht is een onderdeel van de nalevingsstrategie. Deze toezichtstrategie geeft antwoord op de vraag: hoe zicht houden op het naleefgedrag? En de handhavingsstrategie geeft antwoord op de vraag: welke bestuurlijke interventies borgen het bereiken van de gestelde doelen, bevorderen de naleving van regels, versterken de eigen verantwoordelijkheid en zorgen voor het opheffen van ongeoorloofde niet-nakoming?

De functie van toezicht is dat in de gaten wordt gehouden of de wettelijke en beleidsmatige doelstellingen voor de leefomgeving worden gerealiseerd en dat burgers en bedrijven worden beschermd tegen ongeoorloofde effecten van initiatieven, activiteiten of ontwikkelingen. Het gaat om controle van de naleving van regels en afspraken per veroorzaker of in de keten of in een gebied. Met name bij risico-aandachtsdossiers is sprake van een intensieve aanpak, op maat.

7) Landelijke handhavingsstrategie. Een passende interventie bij iedere bevinding. Vindplaats: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/>

8) Notitie Landelijke Handhaving Strategie, uitwerking Bouwtoezicht — OD NZKG.

Toezicht is gericht op het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling, situatie of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

Meldingen

In het geval dat een verplichte melding moet worden gedaan van een (aanstaande) start van een activiteit, kan daarin een aanleiding bestaan om toezicht te gaan houden⁹.

Ongewone voorvallen

Bedrijven zijn verplicht ongewone voorvallen te melden¹⁰. Deze melding moet zo spoedig mogelijk na ontdekking van het voorval bij de OD NZKG worden gedaan. Met een aantal bedrijven zijn hierover maatwerkafspraken gemaakt in de omgevingsvergunning. Indien hiertoe aanleiding is volgt er na een melding incidentgericht toezicht. Wanneer er sprake is van dreigende of ontstane milieuschade eist het bestuursorgaan herstelmaatregelen¹¹. De kosten als gevolg hiervan worden daarbij, volgens het principe "de vervuiler betaalt", zoveel mogelijk verhaald op de veroorzaker.

Wat is de strategie?

In situaties dat één of meer overtredingen worden geconstateerd, geldt het uitgangspunt dat die ongedaan moeten worden en dat nadelige gevolgen hiervan worden opgeheven.

Methodiek van toezicht¹²

De naleving van gestelde regels is onderhevig aan controles. Dat kan op allerlei manieren worden vormgegeven, zoals door zelfcontrole en -monitoring, certificering of bestuurlijk toezicht. Dit laatste betreft het verrichten van inspecties door toezichthouders die de naleving van wet- en regelgeving controleren. Er is tevens sprake van toezicht als een (her)controle wordt verricht in het kader van de uitvoering van een handhavingsbeschikking.

Het toezicht kan zowel fysiek, administratief als anderszins plaatsvinden. De OD NZKG bepaalt welke vorm van toezicht in een specifieke situatie het meest efficiënt en effectief is. Afhankelijk van de situatie vinden controles onaangekondigd of aangekondigd plaats. Van iedere inspectie wordt een verslag gemaakt waarin de bevindingen zijn opgenomen van degenen die het toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan de bevindingen wordt gegeven. Hierbij wordt aandacht besteed aan de aard en ernst van de geconstateerde overtredingen. Dit wordt vastgelegd in de voorhanden systemen.

In situaties dat één of meer overtredingen worden geconstateerd geldt het uitgangspunt dat die ongedaan moeten worden gemaakt en dat nadelige gevolgen hiervan worden opgeheven. Een ambtelijke waarschuwing door de toezichthouder is wat dit betreft in de praktijk vaak effectief en afdoende. Dit laat onverlet dat er bestuursrechtelijke maatregelen kunnen worden getroffen, als dat nodig is om tot naleving te komen en om het herstel van de situatie te bevorderen. Ook kan er strafrechtelijk worden opgetreden tegen die overtreders. Al deze opties worden overwogen op een manier die aansluit op de Landelijke Handhaving Strategie (LHS).

Bij systeemtoezicht wordt onder voorwaarden afgeweken van de LHS. Dit is het geval als het bedrijf zelf een overtreding constateert en zelf afdoende maatregelen neemt voor het herstel en voorkoming van herhaling. In dat geval is het doel van het bestuursrechtelijk optreden al bereikt en kan handhaving achterwege blijven.

Specifieke aspecten van de toezichtstrategie:

- **Verslaglegging.** Van iedere inspectie wordt een verslag gemaakt waarin de bevindingen zijn opgenomen van degenen die het toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan de bevindingen wordt gegeven. Hierbij wordt aandacht besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen.

9) Bij een melding van een activiteit (bijv. bouw of milieu) kan sprake zijn van het aanleveren van informatie over de activiteit. De toetsing daarvan is onderdeel van regulering.

10) Het begrip ongewone voorvallen omvat elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten, met inbegrip van storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen (mits daaruit nadelige gevolgen voor het milieu voortkomen) van de inrichtingen alsook ongelukken en calamiteiten.

11) In dit geval is artikel 17.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer van toepassing: maatregelen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan.

12) Randvoorwaardelijk om risicogericht te kunnen werken, is een goed en actueel inzicht in het bedrijven-, locaties- en activiteitenbestand (inrichtingen/bedrijven, bodemsanerings- en nazorglocaties, wateronttrekkingen etc.). Hierover worden afspraken gemaakt in het UVO traject.

- **Wijze van uitvoering van het toezicht.** Het toezicht kan zowel fysiek op locatie, administratief in systemen of door onderzoek naar ketens plaatsvinden. De OD NZKG bepaalt welke vorm van toezicht in een specifieke situatie het meest efficiënt en effectief is. In voorkomende gevallen kan de opdrachtgever hiertoe een instructie geven.
- **Moment en frequentie van uitvoering van het toezicht.** Per branche, thema of gebied wordt vooraf bepaald op welke momenten en met welke frequentie toezicht zal worden gehouden.¹³ In geval van een klacht wordt in beginsel altijd een vorm van toezicht uitgevoerd, tenzij het evident is dat toezicht geen toegevoegde waarde heeft.
- **Aankondiging van het toezicht.** Afhankelijk van de situatie vinden controles onaangekondigd of aangekondigd plaats.
- **Waarschuwen.** Wanneer één of meer overtredingen worden geconstateerd die relatief eenvoudig en onschuldig zijn maar die wel ongedaan moeten worden gemaakt en waarvan de nadelige gevolgen moeten worden opgeheven, is een ambtelijke waarschuwing door de toezichthouder in de praktijk vaak effectief en afdoende. Dit laat onverlet dat er bestuursrechtelijke maatregelen moeten worden getroffen als dat volgt uit de beginselplicht tot handhaving.
- **Strafrechtelijk optreden.** In aansluiting op de LHS kan naast of in de plaats van het bestuursrechtelijk spoor ook strafrechtelijk worden opgetreden tegen overtreders.
- **Ongewone voorvallen.** Bedrijven zijn verplicht ongewone voorvallen te melden¹⁴. Deze melding moet zo spoedig mogelijk na ontdekking van het voorval bij de OD NZKG worden gedaan. Met een aantal bedrijven zijn hierover maatwerkafspraken gemaakt in de omgevingsvergunning. Indien hiertoe aanleiding is, volgt er na een melding incidentgericht toezicht.

Ontwikkelingen

Geen bijzonderheden.

Monitoring

De OD NZKG monitort het toezicht op bijvoorbeeld het percentage controles waarbij geen overtreding is geconstateerd en rapporteert daarover aan de deelnemers. In het zaakstelsel van de OD NZKG kunnen de overtredingen, inclusief gedragsaspecten, volgens de LHS-matrix worden ingevoerd.

5.5.2 Handhavingsstrategie

Waar gaat het om?

In het bestuursrecht geldt dat het bevoegd gezag in principe gebruik moet maken van de bevoegdheid om handhavend op te treden. Dit wordt de "beginselplicht tot handhaving" genoemd. De reden voor deze beginselplicht tot handhaving is dat het uitblijven van handhaving bij een overtreding ten koste gaat van de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur, van het vertrouwen tussen de betrokkenen en ook van het functioneren van de rechtsstaat. Niet handhaven kan bovendien rechtsongelijkheid scheppen binnen of buiten het Noordzeekanaalgebied, wat niet gewenst is vanwege het principe van een gelijk speelveld.

Deze handhavingsstrategie geeft antwoord op de vraag: welke keuzes maakt het bevoegd gezag vanwege de beginselplicht tot handhaving? De functie van handhaving is het voorkomen en opheffen van een niet naleving van wet- en regelgeving en het niet nakomen van afspraken. Handhaving is het verlengstuk van regulering.

De basis van handhaving is – net als bij regulering – de eigen verantwoordelijkheid van degene die een regel moet naleven. Bovendien wordt uitgegaan van de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven, om in hun situatie naar een (minnelijke) oplossing te streven als sprake is van niet-naleving door anderen. Een bestuursrechtelijke interventie vindt plaats als door toezicht – op locatie, in de keten of in administratieve systemen – blijkt dat niet goed wordt nageleefd en de eigen verantwoordelijkheid niet wordt waargemaakt. Onderdeel van de zelfredzaamheid van burgers en bedrijven is dat zij door klachten of signaleringen meehelpen met het handhaven van de orde.

13) Bij een melding van een activiteit (bijv. bouw of milieu) kan sprake zijn van het aanleveren van informatie over de activiteit. De toetsing daarvan is onderdeel van regulering.

14) Het begrip ongewone voorvallen omvat elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten, met inbegrip van storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen (mits daaruit nadelige gevolgen voor het milieu voortkomen) van de inrichtingen alsook ongelukken en calamiteiten.

Handhaving is gericht op het doen naleven van regels en afspraken, met het oog op het bereiken van de gestelde doelen, het bevorderen van de naleving van regels en het versterken de eigen verantwoordelijkheid.

Wat is de strategie?

In geval van een geconstateerde overtreding geldt de beginselplicht tot handhaving. Daarbij krijgen gelijke gevallen een gelijke behandeling, waarbij sprake kan zijn van programmatische keuzes ten aanzien van doelgroepen en beleidsthema's, met oog voor een verschillende inzet bij standaardsituaties, complexe gevallen en unieke situaties. De handhavingsstrategie is bepalend voor de keus welk handhavingsinstrument het beste kan worden ingezet, op basis van naleefgedrag en het effect (impact) van de niet-naleving.

Het uitgangspunt van handhaving is dat overtredingen ongedaan moeten worden gemaakt en dat nadelige gevolgen hiervan moeten worden opgeheven en eventueel gecompenseerd. De strategie die hierbij wordt toegepast in het Noordzeekanaalgebied gaat uit van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS):

- Landelijke handhaving strategie 'Een passende interventie bij iedere bevinding' (2014)
- Landelijke handhaving strategie Brzo 1999 (2013), ook van kracht voor Brzo 2015.

Het overnemen en invoeren van de LHS is onderdeel van de vigerende kwaliteitscriteria voor de Wabo-bevoegde overheden. De LHS ziet op alle onder de Wabo vallende regelgeving en bestrijkt daarmee nagenoeg alle activiteiten in het werkveld van de OD NZKG, zoals milieu, bouw en bodem¹⁵. De ketenpartners waarmee vaak wordt samengewerkt worden geacht ook met dit kader te werken.

Voor inrichtingen die vallen onder het Brzo is landelijke een aparte handhavingsstrategie vastgesteld, waaraan de OD NZKG en haar provinciale opdrachtgevers (Noord-Holland, Flevoland en Utrecht) zich hebben gecommitteerd. Deze strategie is in eerste instantie opgesteld voor Brzo 1999, maar wordt ook gevolgd voor alle overtredingen die begaan worden onder het later van kracht Brzo 2015.

Bij systeemtoezicht wordt onder voorwaarden afgeweken van de LHS. Dit is het geval als het bedrijf zelf een overtreding constateert en zelf afdoende maatregelen neemt voor het herstel en voorkoming van herhaling. In dat geval is het doel van het bestuursrechtelijk optreden al bereikt en kan het achterwege blijven.

Ook moeten overheden aangeven hoe wordt opgetreden tegen overtredingen van regels die begaan zijn door of in naam van het bestuursorgaan of andere organen van de overheid.

Ook de LHS erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Daarom wordt in paragraaf 6.3.4 ingegaan op de gedoogstrategie.

Methodiek van handhaving

De strategie gaat uit van klassiek bestuurlijk toezicht (zie de meer specifieke "toezichtsstrategie" in § 6.3.1) en van het opleggen van corrigerende en soms ook bestraffende sancties vanwege overtredingen (zie de meer specifieke "sanctiestrategie" § 6.3.3). Daarnaast is bij voorkeur ook sprake van eigen handhavingsinspanningen door de betrokkenen bij een initiatief, activiteit of ontwikkeling: de overheid kan niet alles handhaven en van die betrokkenen mag worden geëist dat zij het ook niet op die handhaving willen laten aankomen.

Voor inrichtingen die vallen onder het Brzo is landelijk een aparte handhavingsstrategie vastgesteld, waaraan de OD NZKG en haar provinciale opdrachtgevers (Noord-Holland, Flevoland en Utrecht) zich hebben gecommitteerd. Deze strategie is in eerste instantie opgesteld voor Brzo 1999, maar wordt ook gevolgd voor alle overtredingen die begaan worden onder het later van kracht geworden Brzo 2015.

Ontwikkelingen

Geen bijzonderheden.

Monitoring

In deze beleidsperiode wordt het meten en monitoren van de handhavingsstrategie verbeterd. Een aantal indicatoren zijn nu al wel te formuleren, gelijk aan de toezichtindicatoren: het aantal constateringen van overtredingen, gedragsaspecten, zwaarte overtreding en ingezet instrument.

5.5.3 Sanctiestrategie

¹⁵LHS is in de regel toepasbaar. Er bestaan uitzonderingen, zoals voor luchtvaart. Voor deze uitzonderingen worden aparte afspraken gemaakt.

Waar gaat het om?

Sancties zijn onderdeel van de nalevingsstrategie. Deze sanctiestrategie geeft antwoord op de vraag: "Hoe wordt in het Noordzeekanaalgebied opgetreden tegen overtredingen van regels"?

De functie van sancties is dat een overtreder zich door repressief optreden van het openbaar bestuur genoodzaakt ziet om overtredingen te voorkomen of ongedaan te maken, ook wat betreft de effecten. Als de overtreder niet handelt, of bij ontbreken van een overtreder, kan het bevoegd gezag zelf optreden met een last onder bestuursdwang. Het doel van bestuursrechtelijk optreden is het beëindigen of voorkomen (van herhaling van) de overtreding.

Sancties zijn bedoeld om naleving af te dwingen.

Wat is de strategie?

De keuze van een op te leggen sanctie geschiedt volgens de LHS. Bij de toepassing van de sanctiestrategie op concrete gevallen wordt bepaald wat de passende sanctie is, gelet op de ernst van de overtredingen en de kans op een tekort aan initiatief om de naleving zelf te herstellen. Bij de selectie van de sanctie wordt uitgegaan van uniforme criteria om de geschikte interventie mee te bepalen:

- Reëel uitzicht op herstel van situatie, weer voldoen aan regelgeving en einde aan overtreding?
- Aanleiding voor vergoeding van schade, indien niet of niet tijdig wordt hersteld?
- Aanleiding om economisch voordeel door de overtreding weg te nemen?

Per opdrachtgever wordt aangesloten bij de door die opdrachtgever vastgestelde hoogte van op te leggen dwangsommen.

Methodiek van de sanctie oplegging:

Gedurende een handhavingstraject wordt een keuze gemaakt voor de juiste interventie(s). Vervolgens wordt bepaald of er verzachtende of verzwarende omstandigheden zijn, op basis van de interventiematrix uit de landelijke strategie. Bij elk segment in de matrix behoort één of meerdere interventie(s), zoals weergegeven in de tabel interventiematrix in de LHS. Per matrixvakje kunnen meerdere interventies gelijktijdig worden ingezet. Dat betekent dat bestuursrecht en strafrecht gecombineerd kunnen worden toegepast.

Bij meerdere overtredingen na elkaar, of bij overtredingen die bewust zijn begaan en die ernstig zijn, kan dat leiden tot het opleggen van een last onder dwangsom of het toepassen van een last onder bestuursdwang

Instrumenten:

Keuze voor last onder bestuursdwang

Bestuursdwang wordt toegepast bij spoedeisende en ernstige zaken, ongeacht of de overtreder wil meewerken. Als de overtreder per direct de situatie op kan en wil lossen, wordt hem die gelegenheid gegeven. Bij de inzet van bestuursdwang is de ernst leidend, waarbij gevaar (voor de omgeving) kan ontstaan, of wanneer de overtreder de overtreding niet ongedaan wil maken.

Bij overige situaties wordt een dwangsom opgelegd of wordt gewaarschuwd. Voor de hoogte van de dwangsom in relatie tot de last wordt in de regio Noordzeekanaalgebied de interventiematrix uit de LHS toegepast. Komende tijd wordt nader verkend of er behoefte is aan een specifiekere leidraad.

In alle gevallen kan sprake zijn van de toepassing van strafrecht, ongeacht de beslissing tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom.

Bouwstop met (preventieve) last onder dwangsom

Naast het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang kan bij de bouwactiviteit een bouwstop (met een last onder dwangsom) worden gegeven, met als doel om de bouw stil te leggen. Dit geldt voor de provinciale taken en ook voor gemeenten indien een gemeente ervoor kiest dit VTH-beleid van toepassing te verklaren op de bouwtaken.

Het opleggen van een bouwstop heeft tot doel om de situatie (tijdelijk) als het ware te bevriezen. Het staken van de bouwwerkzaamheden voorkomt namelijk dat de illegale situatie in ernst en omvang toeneemt en bovendien voorkomt een bouwstop dat er geen extra kosten voortvloeien uit het aanpassen van het betreffende bouwwerk aan de geldende regels of het afbreken van het bouwwerk. In de praktijk is de stillegging een eenvoudig en effectief instrument, omdat direct kan worden opgetreden. Het stilleggen is een tussenoplossing, om vervolgens te bezien of het bouwen na verlening van de bouwvergunning kan worden voortgezet of dat het reeds gebouwde niet gelegaliseerd kan worden en moet worden verwijderd.

Als een bouwstop heeft plaats gevonden door toepassing van een last onder bestuursdwang kan daarna, volgens vaste jurisprudentie, een (preventieve) last onder dwangsom worden opgelegd. Gelet op het doel van de bouwstop hoeft het bestuursorgaan geen onderzoek te doen naar de legalisatie mogelijkheden.

Een mondelinge stillegging dient zo spoedig mogelijk schriftelijk te worden bevestigd (binnen 48 uur). Aangezien de bouw-opdrachtgever/vergunninghouder in juridische zin eindverantwoordelijk is voor het bouwen, dient het besluit in ieder geval aan hem te worden verstuurd. Om aan alle betrokkenen transparant te maken dat de toezichthouder een bouwstop heeft opgelegd, wordt de waarschuwingsbrief ook gemaïld aan de betrokken (onder)aannemer(s).

Ontwikkelingen

Verkenning van de behoefte aan een specifiekere leidraad c.q. regionale uniformering van de hoogtes van de dwangsommen.

Monitoring:

De sanctionering is te monitoren op basis van toegepaste sancties, zoals opgelegde lasten, opgestelde processen verbaal, het aantal bouwstops en inningen van dwangsommen.

5.5.4 Gedoogstrategie

Waar gaat het om?

In het bestuursrecht geldt dat het bevoegd gezag in de regel gebruik moet maken van de bevoegdheid om handhavend op te treden. In bijzondere omstandigheden kan daarvan worden afgeweken. Dit mag niet op willekeurige basis geschieden, maar moet worden gebaseerd op basis van een vastgestelde gedoogstrategie¹⁶. De gedoogstrategie in dit VTH-beleid geeft een antwoord op de vraag: hoe handelen bij het afzien van handhaving?

Wat is de strategie?

Gedogen gebeurt actief, door middel van een gedoogbesluit met formele voorwaarden. Er is sprake van actief gedogen als het bevoegd gezag expliciet te kennen geeft niet handhavend op te treden. Uitgangspunt is dat overtredingen ongedaan worden gemaakt. Dat betekent dat er geen ruimte is voor passieve en/of permanente gedoogsituaties. Gedogen is slechts mogelijk, indien hiertoe tijdig voor aanvang van de overtredingssituatie een gedoogverzoek is ingediend. Zonder gedoogverzoek wordt in beginsel tot handhaving overgegaan.

Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet. Het OM wordt op de hoogte gebracht van een gedoogsituatie ten aanzien van Milieu; bij Bouw en Bodem is dat niet standaard het geval. Het OM heeft ook in gedoogsituaties een eigen verantwoordelijkheid en behoudt zich het recht voor strafrechtelijk op te treden tegen de overtreding; ook wanneer het bestuur afziet van handhaving.

Methode van gedogen:

Wanneer tot gedogen wordt besloten, wordt het landelijk kader voor gedogen uit de nota 'Gedogen in Nederland'¹⁷ gevolgd. Gedoogsituaties zijn in principe tijdelijk van aard. Soms zijn ook situaties denkbaar waarin het gedogen niet tijdelijk van aard is. Het oorspronkelijke kader spreekt in dat verband van "zoveel mogelijk in omvang en/of tijdsduur beperkt". Van gedogen is sprake indien:

- De met handhaving belaste overheidsinstantie ter zake van een eenmaal geconstateerde overtreding niet handhavend optreedt.
- De met handhaving belaste overheidsinstantie al voordat een bepaalde overtreding plaatsvindt, aangeeft dat zij daartegen niet handhavend zal optreden,

In de volgende situaties kan gedogen gerechtvaardigd zijn¹⁸:

- Concreet zicht op legalisatie.
- Overgangs- of overmachtssituatie.
- Handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden.
- Het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen.

16) indien ten aanzien van bepaalde overtredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, is geen sprake van gedogen. Tegen overtredingen die in het handhavingsbeleid een lage prioriteit hebben zal, ingeval van constatering, handhavend worden opgetreden. Anders zou het te handhaven wettelijk voorschrift worden ondergraven. Ook bij het vermoeden van het bestaan van overtredingen, die niet feitelijk zijn geconstateerd, is geen sprake van gedogen.

17) Gedogen in Nederland 25085, nr. 2, 1996-1997.

18) Situaties b t/m e vallen onder het criterium "handhaving onevenredig t.o.v. de door handhaving te dienen belangen". De Raad van State toetst dat criterium streng; dergelijke situaties zijn uitzonderlijk en sterk casuïstisch bepaald.

- Een zwaarder wegend belang rechtvaardigt het gedogen.

Als sprake is van recidiverend of calculerend gedrag bij de aanvrager wordt er niet gedoogd. Gedogen is een gunst en geen recht.

Instrumenten:

De directeur van de OD NZKG maakt gebruik van de bevoegdheid om in naam van de bevoegde gezagen te gedogen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) blijft de mandaatgever bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen, met inachtneming van de bepalingen in de mandaatbesluiten.

Concreet zicht op legalisatie

De meest voorkomende overtreding van regelgeving is het uitoefenen van een activiteit zonder of in afwijking van een vergunning. Indien zo'n activiteit wordt geconstateerd en de activiteit is te legaliseren, wordt de overtreder verzocht alsnog een vergunning of een wijziging op de reeds verleende vergunning aan te vragen. In de periode tussen de constatering en de verlening van de vergunning biedt een gedoogbeschikking uitkomst. Er moet dan wel sprake zijn van een 'vergunbare aanvraag' (die inhoudelijk is getoetst).

Overgang- of overmachtssituatie

Er kan sprake zijn van overgangssituaties bij/als:

- Nieuwe wet- en regelgeving.
- Onderzoek moet worden verricht om overtreding van bepaalde voorschriften te beëindigen.
- Regelgeving in voorbereiding is, die de overtreding van bepaalde voorschriften teniet doet, mits de nieuwe regelgeving op korte termijn te verwachten is.
- Activiteiten en lozingen die vergunningplichtig zijn geworden als gevolg van nieuwe jurisprudentie.
- Kleine kortdurende vergunningplichtige activiteit met een geringe milieurelevantie.
- Er kan sprake zijn van overmacht indien de overtreder ten gevolge van een omstandigheid buiten zijn schuld tijdelijk niet aan de voorwaarden van de vergunning of algemene regels kan voldoen.

Handhaving zou leiden tot aparte onbillijkheden

Handhaving kan tot aparte onbillijkheden leiden in overmachts- en overgangssituaties. Er zijn daarbuiten ook situaties waarin handhaving geen redelijk doel dient en – hoewel formeel sprake is van een overtreding – onredelijk zou zijn.

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar, waarin gedogen permanent en zonder voorwaarden plaatsvindt.

Het achterliggend belang is evident beter gediend met gedogen

Een voorbeeld is een bedrijf dat tijdelijk een proef wil doen met een wellicht milieuvriendelijker werkwijze. Het aanvragen van een vergunning voor een proef die maar enkele maanden duurt, is soms buiten proporties. Met een gedoogbeschikking kan snel worden gereageerd op deze situatie.

Een zwaarder wegend belang rechtvaardigt het gedogen

Bij elke handeling van het bestuur moeten alle (soms vele) betrokken belangen worden afgewogen. Soms leidt deze afweging ertoe dat andere belangen voorrang krijgen. De ongewenste bijeffecten van handhaving kunnen dan zo groot zijn dat ze niet opwegen tegen het feit dat de overtreding eigenlijk beëindigd moet worden. Men kan denken aan situaties waarbij de volksgezondheid in het geding is.

Specifieke gedoogbesluiten taakvelden bodem en bouw

Voor de taakvelden bodem en bouw wordt gewerkt met specifieke gedoogbesluiten voor regelmatig voorkomende standaardsituaties. Deze zijn van toepassing op de provinciale taken en op gemeenten indien een gemeente ervoor kiest dit VTH-beleid van toepassing te verklaren op de bouw- en overige bodemtaken.

In navolging van de algemeen toegepaste werkwijze met betrekking tot meldingen, mag voor het taakveld bodem met onderbouwde voorwaarden bij uitzondering eerder gestart worden dan de wettelijke afhandelingstermijn. Dit geldt voor meldingen in het kader van de Wet bodembescherming (Wbb), het Besluit uniforme sanering (BUS) en het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en voor vergelijkbare meldingssituaties, 10 m³-meldingen (Amsterdam), meldingen 'Regeling klein grondverzet' (Zaanstad).

Voor het taakveld bouw geldt ook dat bij uitzondering eerder met de werkzaamheden gestart mag worden. Dit geldt bijvoorbeeld bij een vergunning voor de activiteit bouw met uitgestelde inwerkingtreding. In het geval dat gedogen aan de orde is, handelt de bouwer op eigen risico omdat het bevoegd gezag zich het recht voorbehoudt om achteraf alsnog handhavend op te kunnen treden (deze vorm van gedogen heet ook wel het 'vooruitakkoord'). In formele zin mag een gedeelte van een

bouwwerk niet in gebruik worden genomen als het bouwproject niet afgerond is. Op verzoek kan – indien er geen gevaarlijke situaties kunnen ontstaan – gedoogd worden dat een gedeelte van een groter bouwwerk al in gebruik kan worden genomen voordat het totale bouwproject afgerond is.

De algemene voorwaarden voor de werkvelden bodem en bouw zijn:

- Schriftelijk gedoogverzoek ingediend.
- Inhoudelijke beoordeling/administratieve controle moet voor start zijn afgerond.
- Maatschappelijk belang moet zijn aangetoond.
- Geen onomkeerbare schade/gevolgen.
- Geen schade van belangen derden (in beginsel; als geen zienswijzen of bedenkingen zijn ingediend).
- Geen bestuurlijke of politieke gevoeligheid.
- Bij bouw moet positief getoetst zijn aan brandveiligheid en constructieve veiligheid.

De toekenning geldt strikt onder de vier laatstgenoemde voorwaarden, die in het gedoogverzoek gemotiveerd moeten worden. Het bevoegd gezag beoordeelt de argumentatie. Zonder gedoogbesluit van het bevoegd gezag voorafgaand aan de start is eerder starten niet toegestaan. Het gedoogbesluit sluit voorwaarden uit andere regelgeving en de bevoegdheid van andere bevoegde gezagen niet uit.

Ontwikkelingen:

Geen bijzonderheden.

Monitoring

De OD NZKG monitort het aantal situaties waarin sprake is van gedogen en rapporteert daarover aan de deelnemers.

6 Programmering van dit VTH-beleid

6.1 Jaarlijks overeen te komen VTHUP

De VTH-strategie zal leiden tot activiteiten die, indien nodig, in het VTH-uitvoeringsprogramma in detail worden uitgewerkt en worden uitgevoerd. Er worden jaarlijks VTHUP's overeengekomen tussen iedere deelnemend bestuursorgaan en de OD NZKG (Bor art. 7.3). Een VTHUP geeft duidelijkheid over:

- De activiteiten voor VTH en de daarbij horende capaciteit en middelen, voor het hele Noordzeekanaalgebied en eventueel aangevuld met een specifieke VTHUP voor bepaalde onderwerpen. Plus een onderbouwing van de gemaakte keuzes in relatie tot het beleid (als uitgangspunt de VTH-strategie voor regionale taken, lokaal beleid voor plustaken, tenzij anders besloten door het individuele bestuursorgaan).
- De verbinding die het uitvoeringsprogramma heeft met de gestelde prioriteiten en doelstellingen.
- Operationele afspraken die gemaakt zijn over afstemming en samenwerking met andere VTH-partners.

Daarnaast wordt de monitoringsindicatoren voor de gemaakte afspraken opgenomen in het VTHUP.

Door middel van 'programma & organisatie' worden de capaciteit en de financiële middelen die nodig zijn om de VTH-doelen te behalen toegewezen (art. 7.5 Bor). Hiervoor maakt de OD NZKG gebruik van prestatiegerichte financiering. Voor de taken waarop de VTH-strategie van toepassing is, geldt voor alle opdrachtgevers in principe een uniform uitvoeringsniveau. Dit uitvoeringsniveau is door het AB van de OD NZKG vastgesteld in mei/juni 2016 en gewijzigd vastgesteld op 15 maart 2019.

Het VTHUP wordt jaarlijks, voorafgaand de start van het jaar waarvoor het VTHUP geldt, overeengekomen tussen de OD NZKG en de individuele deelnemer. De deelnemer stelt de VTHUP vast. Gedeputeerde staten sturen het jaarprogramma ter kennisname aan provinciale staten; het college van B&W van de deelnemende gemeenten aan de gemeenteraad en in het kader van interbestuurlijk toezicht naar gedeputeerde staten. De resultaten van de risicoanalyse, jaarlijks geüpdatet op het niveau van de uitvoering, worden gebruikt om de benodigde inzet van menskracht, de diepgang en frequenties van de controles per taakveld te bepalen. Jaarlijks wordt het programma geëvalueerd door de OD NZKG. De evaluatie geschiedt volgens de in deze alinea beschreven route van het VTHUP.

Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks gedeeld met de deelnemers van de OD NZKG via het deelnemersoverleg en er wordt afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving via het samenwerkingsoverleg.

6.2 Voorbereiding

Om de organisatie te laten functioneren conform de bedoelde strategie, het uitvoeringsbeleid en het uitvoeringsprogramma, is voorbereiding noodzakelijk. Werkprocessen, procedures en bijbehorende informatievoorziening inzake de VTH-taken worden vastgesteld. Indien deze nog (door) te ontwikkelen

zijn, wordt dit aangedragen in een ontwikkelagenda. De werkzaamheden vinden uiteindelijk plaats conform deze beschrijvingen (Bor, art. 7.4).

De praktijk leert dat situaties zelden gelijkloend zijn, als gevolg van omstandigheden of bestuurlijke keuzes. Het VTH-beleid moet ruimte bieden voor die dynamiek van de werkelijkheid, maar is ook gericht op de uniformiteit in de aanpak, zodat een gelijk speelveld gewaarborgd wordt. Daarom wordt rekening gehouden met beiden: variatie en eenheid. Dit lijkt een tegenstrijdigheid, maar is het niet. Het VTH-beleid maakt namelijk een onderscheid tussen het type dynamiek. Zie daarvoor het bestuurlijk referentiekader (hoofdstuk 3 van dit VTH-beleid).

6.3 Uitvoering

Artikel 7.4 Bor geeft voor de feitelijke uitvoering van de VTH-taken aan dat:

- Een persoon die belast is met vergunningverlening, niet belast dient te worden met toezichts- en handhavingstaken.
- De organisatie van de bestuursorganen en die van de omgevingsdienst ook buiten gebruikelijke kantooruren beschikbaar en bereikbaar dienen te zijn.
- Een persoon niet voortdurend feitelijk belast dient te worden met het uitoefenen van toezicht op de naleving van dezelfde inrichting.

6.3.1 Scheiding van functies en roulatie van dossiers

Artikel 7.4 Bor schrijft een functiescheiding op persoonsniveau voor tussen de processen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. De OD NZKG voldoet aan deze minimale eis van functiescheiding en ziet erop toe dat dit ook zo georganiseerd blijft. Het streven is daarnaast toezichthouders om de drie jaar te laten rouleren.

6.3.2 Bereikbaarheid

De OD NZKG voert, onder de naam Consignatiedienst, drie 24/7-beschikbaarheidsdiensten (piketten) uit voor de veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland (VRAA: Amsterdam, Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn) en Kennemerland (VRK: alleen Haarlemmermeer):

- Milieu-Omgevingszorg.
- Bouw-Omgevingszorg.
- Hoofd Actiecentrum (inclusief lid Regionaal Operationeel Team - ROT).

De 24/7-beschikbaarheidsdienst Milieu-Omgevingszorg is ook inzetbaar voor de veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (alleen Zaanstad).

Tevens is een vierde 24/7-beschikbaarheidsdienst van de OD NZKG, Milieu-Brzo, oproepbaar door de Veiligheidsregio's in Noord-Holland, Flevoland en Utrecht in geval van incidenten bij bedrijven in deze provincies, die vallen onder het provinciaal bevoegd gezag en waarvoor de OD NZKG de VTH-taken uitvoert.

Om adequaat bij incidenten te kunnen optreden worden door het jaar heen oefeningen, al dan niet samen met externe partners, en specifieke cursussen georganiseerd.

De OD NZKG streeft ernaar dat de (milieu)overlast voor burgers afneemt. Voor het melden van klachten, overlast en ongewone voorvallen, m.b.t milieu (o.a. geur en lawaai) en/of (externe) veiligheid, kunnen burgers en bedrijven contact zoeken met de OD NZKG. De OD NZKG is dag en nacht bereikbaar en klachten/ meldingen worden correct afgehandeld. Bij overtredingen wordt er opgetreden.

De OD NZKG werkt volgens een klachtenafhandelingsprocedure. Dit regelt de uitvoering door medewerkers van de Omgevingsdienst en verschaft instructies voor de behandeling en afhandeling van "klachten" van burgers/bedrijven en "meldingen van ongewone voorvallen" door bedrijven. Ernstige klachten en ongewone voorvallen worden zo spoedig mogelijk onderzocht en buiten kantooruren zo nodig doorgezet naar de Consignatiedienst.

7 Monitoring, rapportage en evaluatie

7.1 Monitoring

Bij monitoring staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen. Monitoring is het periodiek meten van dezelfde indicatoren om de voortgang te kunnen volgen. Idealiter is dit datagedreven, waardoor de voortgang van de uitvoering van het beleid en het uitvoeringsprogramma gemeten wordt (Bor, art. 7.6). Monitoring kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Zo kunnen effecten in de leefomgeving gemeten worden aan de hand van output en outcome indicatoren. De OD NZKG rapporteert aan de deelnemers over de voortgang van de uitvoering van de VTH-taken zoals opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

Kritische prestatie-indicatoren (KPI's) worden gebruikt om iets te kunnen zeggen over het handelen van de omgevingsdiensten. Voor de Brzo-taken is een conceptoverzicht ontwikkeld in overleg met de

provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Voor de andere VTH-taken zijn er indicatoren geformuleerd zoals naleefgedrag, doorlooptijden, actualiteit vergunningen en aantallen controles. De OD NZKG verantwoordt hierover door middel van voortgangsrapportages aan de deelnemers.

Monitoring is belangrijk om te achterhalen of de geformuleerde doelstellingen zijn behaald. Daarnaast kan monitoring ook informatie genereren die belangrijk is voor het eventueel bijstellen van prioriteiten en de inzet van capaciteit. De monitoring van de indicatoren voedt de evaluatie. De evaluatie verzorgt de sluiting van de big-8 cyclus en tevens de opening voor het opnieuw doorlopen van de cyclus. De evaluatie en de rapportage fungeren namelijk als basis voor het opstellen en eventueel aanpassen van het beleid en het opstellen van het uitvoeringsprogramma.

7.2 Rapportage en evaluatie

Met 'rapportage en evaluatie' wordt onderzocht welke elementen en ontwikkelingen relevant zijn voor de organisatie van VTH. De uitkomsten vormen de basis voor de inhoud van de strategie en het uitvoeringsbeleid. De Wabo stelt drie eisen waaraan minimaal moet worden voldaan:

- Eens in de vier jaar dienen de risico's in kaart te zijn gebracht door middel van risicoanalyse (Art. 7.2 Bor). Deze risicoanalyse is gebaseerd op het effect van niet-naleving en de kans dat dit zich voordoet (CCV, 2013) (zie ook art. 10.3-1 Mor).
- Ieder jaar wordt er een verantwoordingsrapportage opgesteld. Het jaarverslag rapporteert over de uitvoering van het uitvoeringsprogramma (art. 7.7 Bor).
- Het beleid wordt eens in de vier jaar geëvalueerd (art. 7.7 Bor). De beleidsevaluatie gaat in 1) op de mate waarin de beleidsdoelen zijn bereikt, 2) op de uitvoering van de voorgenomen activiteiten in verhouding tot de gestelde prioriteiten en 3) op de uitvoering van afspraken. De uitkomsten van de beleidsevaluatie geven al dan niet aanleiding om de risicoanalyse en daarmee de strategie voor de volgende periode bij te stellen.

De risicoanalyse is beschreven in paragraaf 5.1. Hierna worden daarom de verantwoordingsrapportages en de beleidsevaluatie toegelicht.

7.2.1 Verantwoordingsrapportages

Verantwoording over de VTHUP vindt minimaal eens per jaar plaats door middel van de jaarlijkse verantwoordingsrapportage (conform art. 7.7 Bor). Naast deze jaarlijkse verantwoordingsrapportage kunnen er nadere afspraken worden gemaakt over andere verantwoordingsrapportages. Zo brengt de OD NZKG haar deelnemers op de hoogte van de voortgang met betrekking tot de uitgevoerde werkzaamheden. Via de verantwoordingsrapportages wordt inzicht gegeven in o.a.:

- De monitoringsresultaten van de indicatoren en op basis daarvan een analyse op het voldoen aan de geformuleerde doelstellingen.
- De analyse van het huidige en toekomstige bedrijvenbestand, met daarbij de te verwachten vergunningen (prognose) en een overzicht van de meldingen (milieu en bodem).
- Inzicht in de verbetering dan wel verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, in het soort overtredingen dat is geconstateerd en het gedrag (indeling conform in elk geval de LHS).
- Voorstellen voor eventuele bijstellingen in beleid.

De verantwoordingsrapportages zijn vervolgens weer input voor het verder doorlopen van de beleids- en uitvoeringscyclus.

7.2.2 Beleidsevaluatie

Conform artikel 7.7 Bor wordt het beleid eenmaal in de vier jaar geëvalueerd. Voor het VTH-beleid geldt dat de evaluatie in het laatste jaar van de tijdshorizon van het beleidskader plaatsvindt. De uitkomsten van de evaluatie worden meegenomen in het opstellen van het nieuwe beleidskader. De beleidsevaluatie gaat in op:

- op de mate waarin de beleidsdoelen zijn bereikt.
- op de uitvoering van de voorgenomen activiteiten in verhouding tot de gestelde prioriteiten.
- op de uitvoering van afspraken.

De uitkomsten van de beleidsevaluatie geven al dan niet aanleiding om de risicoanalyse en daarmee de strategie voor de volgende periode bij te stellen.

Verklarende woordenlijst

AMvB:	Algemene Maatregel van Bestuur.
Awb:	Algemene wet bestuursrecht.
Bbk:	Besluit bodemkwaliteit.
BBT:	Best beschikbare technieken.
Big-8:	Wettelijke proceseisen die een programmatische, strategische en onderling op elkaar afgestemde uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken noodzakelijk maken.
Bor:	Besluit Omgevingsrecht.
Brzo:	Besluit risico's zware ongevallen.
BUS:	Besluit uniforme sanering.
IL&T:	Inspectie Leefomgeving en Transport.
ISZW:	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
LHS:	Landelijke Handhaving Strategie.
OD NZKG:	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.
OM:	Openbaar Ministerie.
PGF:	Prestatie Gericht Financierien.
RIE:	Richtlijn Industriële Emissies.
RIE4:	Bedrijven met majeure chemische installaties, die onder de werking van hoofdstuk 4 van de Richtlijn Industriële Emissies vallen.
ROT:	Regionaal Operationeel Team.
UUN:	Uniform Uitvoeringsniveau.
VR:	Veiligheidsregio.
VTH:	Vergunningverlening, toezicht en handhaving.
VTHUP:	VTH uitvoeringsprogramma.
UVO:	Uitvoeringsovereenkomst.
Wabo:	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht.
Wbb:	Wet bodembescherming.
Wkb:	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Bijlage 1 Beschrijving van UUN i.r.t. PGF Uniforme werkwijze Omgevingsdienst NZKG

Prestatiegericht Financiering houdt in dat transparant en eenduidig wordt bepaald welke producten en diensten tegen welke prijs en kwaliteit door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) worden geleverd aan de opdrachtgevers. De inzet van de VTH¹⁹-instrumenten op het gebied van milieu/Brzo, bouw en bodem heeft als hoofddoel het zorgvuldig waarborgen van een veilig en leefbaar Noordzeekanaalgebied, met oog voor de kwaliteit van het gebied en de gewenste ontwikkelingen en toenemend ruimtegebruik van het gebied.

Voorheen werd het niveau waarop de VTH-taken werden uitgevoerd bepaald door de individuele gemeente/provincie voor het eigen gebied. Bij de oprichting van de OD NZKG is gesproken over de wens om te komen tot een 'level playing field' en het begrip uniform uitvoeringsniveau. De OD NZKG streeft een uniform uitvoeringsniveau na voor het hele Noordzeekanaalgebied, gebaseerd op de wettelijke kaders, de kwaliteit en ervaring van de OD NZKG, met voldoende aandacht voor lokale accenten. Dit uniform uitvoeringsniveau is het uitgangspunt voor de PGF-systematiek.

De wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd is gebaseerd op de landelijke Kwaliteitscriteria 2.1, die in een Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht vastgelegd worden. Daarnaast zijn de werkzaamheden gebaseerd op gangbare en beproefde methodieken, landelijke wetgeving c.q. richtlijnen en de opgedane ervaring van de OD NZKG van de afgelopen jaren. Met deze methodiek worden risico's in het Noordzeekanaalgebied ten aanzien van de veiligheid en omgevingskwaliteit adequaat geborgd.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid op de terreinen van milieu/Brzo, bouw en bodem ligt bij de exploitant, eigenaar of initiatiefnemer van de betrokken milieu-, bouw- of bodemactiviteiten. De OD NZKG beziet namens de opdrachtgever of die verantwoordelijkheid (voldoende) wordt genomen en onderneemt acties op basis van ingeschat risico (op basis van data-analyse en ervaring) en wettelijke voorschriften en spant zo als het ware een vangnet om de grootste risico's te beperken. Dit betekent dat de capaciteit vooral daar wordt ingezet waar de opdrachtgever het beste rendement van haar werk kan behalen. Het maatschappelijk belang en de ingeschatte gevolgen voor het milieu, veiligheid en/of gezondheid bepalen de intensiteit van de inzet.

Door het uniforme uitvoeringsniveau ontstaat een uniforme werkwijze. Standaardisering en digitalisering zorgen voor vlotte afhandeling. Specialistische kennis is aanwezig en wordt ingezet waar nodig. Op basis van risicoanalyses wordt de daadwerkelijke inzet bepaald en zijn belangrijke thema's voor de opdrachtgevers herkenbaar. Door op een uniforme manier de werkzaamheden uit te voeren, kan de OD NZKG groeien in professionaliteit en effectiever en efficiënter gaan werken.

In de systematiek van Prestatiegericht Financiering wordt voor milieu/Brzo, bouw en bodem gewerkt met twee productcategorieën: een categorie output producten en een categorie regie producten. Het uitgangspunt voor deze categorieën is dat voor alle opdrachtgevers een uniform uitvoeringsniveau geldt, zodat de inzet voor gelijkwaardige bedrijven in gelijke situaties hetzelfde kwaliteitsniveau kent. Per categorie producten, vastgelegd in het voorliggende productenboek, is het duidelijk welke kwaliteit geleverd wordt tegen welke prijs. Daarnaast is er een categorie randvoorwaardelijke en programma overstijgende producten.

Productcategorieën: output, regie, randvoorwaardelijk en programma overstijgend

In de uitvoeringsovereenkomsten worden de werkzaamheden in drie soorten pakketten ingedeeld.

- In de categorie **output** producten wordt de benodigde inzet in uren op de taken van te voren begroot. De 'zwaarte' van bepaalde activiteiten bepaalt de benodigde inzet in uren. Dit wordt uiteindelijk vertaald in samengestelde integrale kengetallen (uren per bedrijf/activiteit),

19)VTH:

Vergunningverlening. Het in behandeling nemen van een aanvraag, het beoordelen daarvan en het nemen van een beslissing op de aanvraag in de vorm van een beschikking en het afhandelen van een melding. In de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en aanverwante besluiten zijn hierover regels opgenomen.

Toezicht. De controle op de naleving van wet- en regelgeving (als het vergunde eenmaal is beschikt of de melding is gedaan, inclusief termijnbewaking) en het zonder formeel juridische instrumenten tegemoet treden van overtredingen. Onder toezicht wordt tevens verstaan: controles in het kader van handhaving.

Handhaving. De (bestuurlijke) oordeelsvorming over bevindingen tijdens inspectie en toezicht, en het – waar nodig en bestuurlijk wenselijk geacht – plegen van interventies (maatregelen en sancties) met formeel juridische instrumenten, zoals het toepassen van het opleggen van dwangsommen, bestuursdwang, het intrekken van een vergunning of de toepassing van strafrecht door buitengewoon opsporingsambtenaren.

- In de categorie **regie** producten wordt de benodigde inzet in uren op de taken vooraf op urenbasis begroot. In deze categorie betreft het veelal activiteiten die op maat voor de verschillende opdrachtgevers worden uitgevoerd, zoals beleidsadvisering op verschillende facetten.
- In de categorie **randvoorwaardelijk** zijn taken opgenomen die noodzakelijk zijn voor het functioneren van het primaire proces. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op procesondersteuning (het Regiebureau) en accountmanagement. De opdrachtgevers financieren deze taken naar rato van de afgenomen producten en diensten.
- In de categorie **programma overstijgend** zijn producten opgenomen die overstijgend zijn aan de werkvelden. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op het product bezwaar en beroep en uitvoering Bibob toetsen. De benodigde inzet in uren op wordt vooraf op uren basis begroot.

Bij de opbouw van het uniform uitvoeringsniveau is gestart met het benoemen van de belangrijkste thema's zoals geluid, externe veiligheid, duurzaamheid, luchtverontreiniging en constructieve veiligheid. Met deze thema's is een risicoanalyse uitgevoerd van bedrijven, bouw- en bodemactiviteiten, leidend tot een risico-indeling.

Vervolgens kan voor elke betrokken taak of product (een vergunning, een handhaving, klachten, e.d.) het werkniveau/de intensiteit bepaald worden. Dit vertaalt zich uiteindelijk in een kengetal voor dit type bedrijf, het bouwwerk of de bodemactiviteit. Aangezien de aard van de werkzaamheden bij milieu, bouw of bodem verschilt, verschillen deze methoden ook in de exacte uitwerking. Wat ze gemeen hebben is dat er een risicoafweging plaatsvindt en dat uiteindelijk bij potentieel zwaardere belastende activiteiten meer inzet wordt gepleegd dan bij eenvoudiger, minder belastende activiteiten en dat dit dan voor het hele uitvoeringsgebied van de OD NZKG gelijk is. De inzet die nodig is voor de output producten wordt uiteindelijk begroot door de werkvoorraad te vermenigvuldigen met het gewogen kengetal.

Het is de bedoeling dat de beschreven uitvoeringsniveaus risico gestuurd worden toegepast. In het jaarlijks op te stellen VTH-Uitvoeringsprogramma worden in overleg tussen de opdrachtgever en OD NZKG op basis van mogelijk per jaar verschillende prioriteiten activiteiten en speerpunten geprogrammeerd. Het bekende naleefgedrag hoort volgens de Landelijke Handhavingsstrategie ook een rol te spelen bij de programmering van toezicht en handhaving. Ook grootte en ligging ten opzichte van bewoning van een inrichting kunnen een rol spelen. Daarom kan het zijn dat niet ieder bedrijf in het hoge uitvoeringsniveau ieder jaar wordt gecontroleerd, en kan het zijn dat sommige bedrijven of bedrijfstakken met een laag uitvoeringsniveau vaker bezocht kunnen worden. In de praktijk kan op de kengetallen en frequenties uit het uniform uitvoeringsniveau differentiatie in de uitvoering optreden, meestal op basis van met de opdrachtgever besproken overwegingen.

I. Werkveld Bouw

Uniform Uitvoeringsniveau Bouw

Uitgangspunten

Samengevat komen de doelstellingen van de VTH-taken voor de Wabo en Omgevingswet bouw, gebruik en sloop er op neer dat ervoor wordt gezorgd dat bouwwerken veilig, gezond, bruikbaar en energiezuinig worden gebouwd en dat ook blijven, dat zij op een zo milieuvriendelijk mogelijke manier tot stand komen, in stand blijven en eventueel worden afgebroken en dat de bouwwerken zo lang mogelijk meegaan (tenminste 50 jaar). Voorts hebben de vergunningverleners, constructeurs en toezichthouders er (mede) voor te zorgen dat de (schaarse) ruimte efficiënt wordt gebruikt, door te kijken of het past binnen het bestemmingsplan of dat afwijken mogelijk is, en dat de bouwwerken daarin voldoen aan redelijke eisen van welstand waar dat geldt.

Het belang heeft vooral betrekking op (a) de kwaliteit van bouwwerken, (b) de inpassing van bouwwerken in hun omgeving, (c) de veiligheid van het bouwwerk, (d) de veiligheid van bouwplaatsen, (e) rechtsbescherming en (f) normen en voorschriften op het gebied van bouwen, verbouwen en slopen. Wet- en regelgeving proberen daarbij zoveel mogelijk risico's van het bouwen en verbouwen vanuit zowel het algemeen als individueel belang te voorkomen. Op dit moment is een voorstel van Wet in ontwerp dat beoogt een deel van de controle van een deel van de bouwwerken door kwaliteitsbureaus in de markt te laten toetsen. Vergunningverleners, constructeurs en toezichthouders spelen daarbij een rol in de uitvoerende zin, dat wil zeggen toetsend, inspecterend en handhavend.

Algemeen doel van vergunningverlening in het kader van de Wabo is het bevorderen dat de vergunde werkzaamheden plaatsvinden binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving en voor toezicht en handhaving dat de uitvoering van werkzaamheden en het gebruik van de betrokken panden plaatsvinden binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving en – voor zover van toepassing – de afgegeven vergunning. Indien overtredingen worden geconstateerd wordt bestuursrechtelijk opgetreden met passende waarschuwingen of sancties als stillegging van de bouwwerkzaamheden of het opleggen van een last onder dwangsom. Resultaat van het bouwtoezicht moet zijn dat het uiteindelijk gerealiseerde bouwwerk aan de regels voldoet. In een enkel geval is dat niet mogelijk en is er sprake van onomkeerbare schade. In dat geval kan strafrechtelijk worden opgetreden (vooral rond overtredingen met asbest).

Doelen van constructief toezicht zijn dat panden in gebruik genomen kunnen worden, dankzij bouw of verbouw op een verantwoorde wijze en conform de vergunning. Controle op de constructieve veiligheid van de bestaande bouw neemt toe (verdachte panden, oneigenlijk gebruik, functieverandering, energieprestaties). Dit levert een bijdrage aan het gewenste maatschappelijk effect: Een kwalitatieve veilig gebouwde omgeving. Een calamiteit in de bebouwde omgeving geeft een onveilig gevoel en heeft een grote maatschappelijke impact.

Het gestelde maatschappelijke doel (outcome) is dat er op een kwalitatief hoog niveau wordt ge- en verbouwd en dat daarmee het risico op calamiteiten tot een minimum wordt teruggebracht. Op deze wijze ontstaan veilige gebouwen in bebouwde omgeving, die de gemiddelde levensduur van 50 jaar zullen halen. Dat geschiedt door steekproefsgewijze controle op de aangeboden vergunningaanvraag, bouwtekeningen en berekeningen en op locatie tijdens de uitvoering. Deze steekproeven worden ingegeven door een risico inschatting van de meest ervaren werkverdelers. Outputdoelstelling hierbij is dat elk bouwwerk wordt beoordeeld qua risico, waarbij de grote of risicodragende gebouwen volledig inhoudelijk worden behandeld.

De OD NZKG voert afhankelijk van de opdrachtgever combinaties van de volgende VTH-taken Wabo/bouw uit:

- VTH-taken Wabo/bouw voor bepaalde gebieden;
- VTH-taken Wabo/bouw voor bedrijven/utiliteitsbouw (o.a. Type C, of bij Brzo- of RIE-bedrijven);
- VTH-taken Wabo/bouw en openstellingsvergunning tunnels;
- (V)TH-taken in verband met brandveiligheid in de gebruiksfase voor de utiliteitsbouw (gebruikstoezicht).

Bouwtoezicht Op Maat

In de OD NZKG wordt al enkele jaren gewerkt met Bouwtoezicht Op Maat (BOM). BOM is geënt op landelijke toetsingskaders voor bouwvergunningen en bouwtoezicht. Hierin worden bouwwerken in verschillende categorieën onderverdeeld en getoetst op de relevante aspecten. In 2015 is dit systeem beknopt geëvalueerd en doorontwikkeld door kengetallen toe te voegen voor verbouw-activiteiten. In het kader van PGF is er op geanticipeerd op het vaststellen van BOM als uniform uitvoeringskader. Bij de inrichting van de werkprocessen en het zaakstelsel binnen de OD NZKG is BOM geïmplementeerd, en het is ook de grondslag voor de aantallen in de UVO 2019.

Het uitgangspunt van de methodiek is dat de verantwoordelijkheid bij de eigenaar ligt, waarbij het bevoegd gezag beziet of die verantwoordelijkheid voldoende wordt genomen en waarbij alleen acties

worden ondernomen op basis van het ingeschatte risico, waarop het bevoegd gezag haar capaciteit bepaalt.

De hoofdlijnen van het uniforme uitvoeringsniveau – vertaald in kernbepalingen – kunnen als volgt worden samengevat:

- De minste kernbepalingen hanteert het bouwtoezicht bij bouwaanvragen tot € 100.000,-- zonder veiligheidsconsequenties en bij lichte industrie functies, zoals loodsen.
- Voor de overige type bouwwerken wordt een basispakket aangeboden, waarbij altijd als kernbepalingen de volgende thema's vertegenwoordigd zijn: ruimtelijke inpassing (bestemmingsplan), esthetische inpassing (welstand), constructieve veiligheid, brandveiligheid, gebruiksveiligheid, geluid (behalve bij industrie functies), ventilatie, energiezuinigheid en omgevingsaspecten. Speerpunten hierbij zijn:
 - o Een bouwwerk zit constructief goed in elkaar;
 - o Ongevallen en uitbreiding bij brand worden voorkomen;
 - o Veilig gebruik;
 - o Geluidwering;
 - o Ventilatie in relatie tot gezondheid.
- Uitbreiding van het basispakket geldt voor woningbouw (thema's sociale veiligheid, vocht, daglicht, toegankelijkheid, ruimten en energiezuinigheid) en utiliteitsbouw, behalve bedrijfsgebouwen en loodsen (thema's vocht, toegankelijkheid en energiezuinigheid).
- Nooit van primair van belang zijn de thema's: afvalwater en riolering, bescherming tegen schadelijke stoffen / dieren, energie- en watervoorziening en opstelplaatsen voor hulpdiensten. Een deel van deze thema's valt wel onder het uniforme uitvoeringsniveau voor milieu.

Het uniforme uitvoeringsniveau heeft ten doel onaanvaardbare risico's met betrekking tot ruimtelijke inpassing (bestemmingsplan), esthetische inpassing (welstand), Bouwbesluit (constructieve veiligheid, brandveiligheid, gebruiksveiligheid, gezondheid, energiezuinigheid) en omgevingsaspecten (bouwveiligheid) af te vangen. Voor deze beoordeling is een risicomatrix opgesteld met toetsniveau 0 - 4.

Werkzaamheden rond de omgevingsvergunningverlening voor tunnels wegverkeer of railverkeer en het toezicht daarop vallen niet onder de kengetallen uit de BOM-systematiek. Bovendien is vaker sprake van systeemtoezicht. Dergelijke werkzaamheden vinden altijd op regiebasis plaats.

Brandveiligheidstoezicht in de gebruiksfase

Toezicht op brandveilig gebruik van panden valt niet onder Bouwtoezicht Op Maat. Er is bij de verschillende te controleren panden mogelijk sprake van enige overlap tussen het werk van de milieu-inspecteurs en de gebruiksinspecteurs. Er wordt gewerkt met een kengetal van gemiddeld 8 uur per controle. De prioritering van de opdrachtgever bepaalt de controlefrequentie op de betrokken panden. Het kan dus zijn dat voor een pand meerdere keren per jaar wordt gecontroleerd, of om de paar jaar.

Risicomatrix Wabo/bouw

Het rendement van het uitvoeringsniveau is afhankelijk van het bouwplan dat wordt aangeboden. De cruciale factoren zijn daarbij:

- Het type bouwwerk;
- De locatie van het bouwwerk.

Essentieel hierbij is dat de onderwerpen veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en duurzaamheid als basiswaarden aan de principes ten grondslag liggen. Het operationeel maken gebeurt via de zogenaamde risicomatrix, die is ingebed binnen een pakket van flankerend beleid. De risicomatrix is sturend voor de intensiteit van de werkzaamheden (het adequaat niveau). De combinatie van gevolg en kans leidt tot een risicoscore.

Bouwwerktopologie categorieën:

BOM-categorie nieuwbouw	Soort bouwwerk
A1, < € 100.000, niet constructief	Vlaggenmast, hekwerk, wijziging gevel, plaatsen installatie, interne niet constructieve verbouwing, reclame zonder een constructie
A2, < € 100.000, constructief	Constructieve verbouwing, dakopbouw, funderingsherstel, meerpalen, steiger, porto-cabin, reclame met een constructie (op het dak of reclameborden)
B1, woongebouw	Woongebouw en woontoren
B2, andere woonfunctie	Vrijstaande en eengezinswoningen,

B3, lichte industriefunctie	Loods, hal, tank(installatie), opslagruimte, opvangbassin, pompkamer, schakelhal
B4, overige industriefunctie	Bedrijfs(verzamel)gebouw, atelier, broedplaatsen, autoshowroom of -werkplaats, tankstation, (zelfstandige) parkeergarage
B5, bijeenkomst- cel-, onderwijs-, gezondheid- (bed-gebonden), logiesfunctie	Theater, station, restaurant, gevangenis, school, universiteit, ziekenhuis, vakantiewoning en hotel
B6, kantoor-, winkel-, sport-, gezondheidsfunctie (niet bed-gebonden)	Kantoor, winkel, gezondheidscentrum, artspraktijk, sporthal en stadion
B7, bouwwerk geen gebouw zijnde	Kade, geluidsscherm, damwand, bruggen, laadplatform, hoogspanningsstation, funderingen
BRIKS overige (RO-, inrit-, kap-, sloop- en gebruiksvergunning	
Sloophmeldingen	

Het principe dat ligt achter de werkniveaus is dat van 'opbouwen van vertrouwen'. De OD NZKG inventariseert bij een aangegeven thema de risico-elementen en gaat hierbij na wat van een plan de cruciale secties zijn.

Voorbeelden van secties zijn een bouwlaag, een woningtype, een gebouwvleugel, een trappenhuis, een galerij of een specifieke ruimte. Bij werkniveau 4 vindt een 100% toets plaats, bij de andere niveaus niet. Het betreft dan een steekproefsgewijze toets. Afhankelijk van het vertrouwen dat hieruit blijkt kan voor repeterende elementen het werkniveau worden verlaagd of verhoogd. Bijvoorbeeld bij het thema daglicht: er wordt gekeken welke ruimten van een bouwplan het meest kritisch zijn ten aanzien van dit thema. Afhankelijk van de toetsresultaten wordt de toets vervolgd op een hoger of lager niveau.

Voor verbouwsituaties zijn vaak minder onderdelen aan de orde dan voor nieuwbouw. Zo hoeft bij veel verbouwingen de al aanwezige fundering niet te worden aangepast. Het toetsniveau per onderwerp is in principe hetzelfde, maar afhankelijk van de soort verbouwing is het waarschijnlijk dat er minder onderwerpen getoetst hoeven te worden. Daarom zijn er lagere kengetallen aan de orde.

Het model met de toetsniveaus

Bouwwerken zijn volgens prijs, omvang, complexiteit, risico's ingedeeld in zogenaamde zwaarte categorieën. In het verleden waren hieraan ook gemiddelde uurbestedingen gekoppeld, deze zijn bij de start van de OD NZKG losgelaten. In de modellen wordt gerekend met de BOM-categorieën en de door de bestuur en directie vastgestelde kentallen uit de PGF-systematiek.

In de spreadsheet leest u steeds cijfers van 0 tot 4 met de kleuren wit, groen, geel, oranje, rood. Deze cijfers corresponderen met de vastgestelde werkwijze in landelijke protocollen die de OD gebruikt omdat ze onderdeel zijn van het BOM beleid.

Kort komt het neer op:

- Niveau 0: administratief afdoen.
- **Niveau 1:** Niveau 1 (groen): beoordelen of ze toetsbaar zijn en plausibel maken dat ze voldoen aan de eisen, zonder ze daar concreet naast leggen.
- **Niveau 2:** Niveau 2 (geel): beoordeling op hoofdlijnen nagaan of tekeningen berekeningen d.m.v. controle op hoofdlijnen voldoet. Voor handhaving elementaire controle aanwezigheid van tekeningen.
- **Niveau 3:** Niveau 3 (oranje): beoordeling op hoofdlijnen en kritische details, representatieve onderdelen van berekeningen controleren.
- **Niveau 4:** Niveau 4 (rood): beoordeling van alle onderdelen op detailniveau, ook rekenkundig.

X-as:

Vergunningverlening: Bij bouwwerken zijn conform de regelgeving in het bouwbesluit een aantal categorieën maatregelen gegroepeerd.

Bij constructie zijn vooral de constructieve technische elementen, thema's en verbindingen benoemd. Bij toezicht en handhaving thema's waarop gecontroleerd wordt tijdens toezicht.

Y-as:

In de tabellen zijn soorten bouwwerken geordend en geclassificeerd volgens de BOM categorisering weergegeven op de Y-as.

Uniform Uitvoeringsniveau (vastgesteld in 2016) volgens BOM.

		<div style="display: flex; justify-content: space-around; text-align: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">ruimtelijke inpassing</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">esthetisch inpassing</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">bouwveiligheid</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">constructieve veiligheid</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">brandveiligheid</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">duurzaamheid</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">gebruiksveiligheid</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">installaties</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">gezondheid</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">bruikbaarheid</div> </div>									
		best plan	welstand	bouwen	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB
bijzondere projecten, zoals tunnels	B8	4	4	4	3	3	3	3	3	3	2
ziekenhuizen	B5	4	4	4	3	3	3	3	2	2	2
kinderopvang	B5	4	4	4	3	3	3	2	2	3	2
hotels	B5	4	4	4	3	3	3	2	2	2	2
woongebouwen	B1	4	4	4	3	3	3	2	2	2	2
gevangnissen	B5	4	4	4	3	3	3	2	2	2	2
artsenposten, dagklinieken	B6	4	4	4	3	3	3	2	2	2	2
theaters, musea etc.	B5	4	4	4	3	3	3	2	2	2	2
industriegebouwen, milieubedrijven	B4	4	4	4	3	3	3	2	2	2	1
stations	B5	4	4	4	3	3	3	2	2	1	2
kantoren	B6	4	4	4	3	3	3	2	2	2	1
scholen	B5	4	4	4	3	3	3	2	2	2	1
sporthallen, stadions	B6	4	4	4	3	3	3	2	2	2	1
winkels en winkelcentra	B6	4	4	4	3	3	3	2	2	2	1
parkeergarage en stallingen	B6	4	4	4	3	3	3	2	2	1	2
rijtjeswoningen, villa's etc	B2	4	4	3	2	3	3	2	2	2	2
bruggen, kades	B7	4	4	3	3	3		1	2		
opslagloodsen	B3	4	4	3	2	3	3	2	2	2	1
kelders, doorbraken, dapbouw, etc.	A2	4	4	2	2	2	2	1	1	1	1
dakkapel, berging, aanbouw, trafo, etc	A1	4	4	1	1	1	0	0	0	1	0

In 2017 en 2018 is de methode risicogestuurd toetsen doorontwikkeld ten gevolge van schaarste op de arbeidsmarkt en explosieve groei in de bouw. Het gewenste niveau kon niet gerealiseerd worden, indien alle bouwaanvragen op alle elementen volledig getoetst moeten worden is meer capaciteit nodig om de kwaliteit te halen. Om toch verantwoorde keuzes te maken is een methode met een verlaagde ondergrens voorgelegd aan de desbetreffende opdrachtgevers. In dialoog met de opdrachtgevers moet worden bezien hoe invulling gegeven kan worden aan de aanpassing.

Outputproducten Bouw

De onderstaande output producten met bijbehorende kengetallen zijn voor Bouw van toepassing:

Bouw-output		
Activiteit	Afrekening	Kengetal
Regulering & Toezicht A1, A2 klein	output	33,7
Regulering & Toezicht B2, B3, B7 nieuwbouw middelgroot	output	93,3
Regulering & Toezicht B1 t/m B7 verbouw	output	65
Melding sloop	output	4,7
Regulering Brandveilig gebruik	output	5,8
Regulering & Toezicht reclame, inrit, RO en kap	output	27
Toezicht Brandveilig gebruik	output	10,2
Bouw – output totaal		

In de kengetallen voor regulering en toezicht BOM wordt uitgegaan van de afgegeven aanvragen (meestal vergunning, maar het kan bijvoorbeeld ook een weigering zijn) en is in het kengetal meegewogen dat een deel van de procedures niet leidt tot een beschikking (bijvoorbeeld intrekkingen). In de kengetallen zijn meegenomen:

- Alle uren benodigd voor toetsing van de diverse inhoudelijke onderwerpen (zie matrix);
- Procescoördinatie;
- Toezicht in de realisatiefase.

Randvoorwaardelijk zijn opgenomen:

- Alle uren voor registratie, publicatie en verzending van beschikkingen;
- Alle uren voor analyses en projecten in het kader van Risico en Informatie Gestuurd Werken.

De uren uit het kerntaken mogen uit leges worden gedekt (waaronder de kosten van vooroverleg over de indieningsvereisten), evenals de uren voor registratie, publicatie en verzending van beschikkingen.

Niet in de kengetallen zijn verwerkt de kosten van externe adviezen (welstand, Brandweer etc.) en materiële kosten van publicaties). Deze vallen ook onder mogelijke legesdekking. De betrokken budgetten zijn aanvullend opgenomen in de materiële budgetten. Voor reguliere handhaving vindt de uitvoering plaats op regiebasis. Het benodigd aantal uren wordt geschat op basis van ervaring. Verweer in het kader van bezwaar en beroep op genomen beschikkingen is onderdeel van het randvoorwaardelijk pakket, op regiebasis. Zowel handhaving als verweer bij bezwaar en beroep kan niet uit leges worden gedekt.

Regieproducten Bouw

De onderstaande regie producten worden voor Bouw gerealiseerd:

Bouw - regie			
Activiteit		Afrekening	Kengetal
Bouw Maatwerk	Regulering & Toezicht bouw provincies	Regie	-
	Regulering & Toezicht B1, B4, B5, B6 nieuwbouw groot	Regie	-
	Regulering & Toezicht B8 complex	Regie	-
	Reguliere handhaving	Regie	-
	Vooroverleg	Regie	-
	Klacht-/incidentmelding	Regie	-
Advies constructie bij evenementen		Regie	-
Advies constructieve veiligheid		Regie	-
Projectmatig vooroverleg		Regie	-
Regulering & Toezicht tunnels		Regie	-
EPC beoordelingen		Regie	-
MPG beoordelingen		Regie	-
Toezicht Bouw Schiphol		Regie	-
Uitvoeringsbeleid Bouw		Regie	-
Ketentoezicht Asbest		Regie	-
Bouw Projecten	Toezicht Brandveilig gebruik Hot100	Regie	-
Bouw regie - totaal			

II. Werkveld Bodem

A. Uniform Uitvoeringsniveau Bodem

Uitgangspunten

Hoofddoel van de Wet bodembescherming (Wbb) en het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) zijn het beschermen van de leefomgeving voor wat betreft de bodem. Specifieke handelingen in en op de bodem en de toepassing van grond en bouwstoffen kunnen van invloed zijn op de bodemkwaliteit. Doel van de uitvoering van de taken is zorgdragen voor verbetering van het naleefgedrag binnen dit taakveld.

Het uitgangspunt van de bodem kerntaken is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en het gebruik van de bodem ligt bij de gebruiker, waaronder ook de in de bodem uitvoerende of op de bodem toepassende partij wordt verstaan, evenals de eigenaar. Dit kan een burger of bedrijf zijn, maar is in veel gevallen ook een overheid.

De OD NZKG voert in opdracht van gemeenten en provincie diverse wettelijke kerntaken uit op het gebied van bodem. Dit betreft in hoofdlijnen de volgende primaire basistaken:

- Wet bodembescherming (Wbb): vergunning- en toezicht (VT)-taken met betrekking tot (oude) bodemsaneringen en handelingen in of met verontreinigde bodem;
- Besluit bodemkwaliteit (Bbk): vergunning- en toezicht (VT)-taken met betrekking tot het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen, die de bodemkwaliteit kunnen beïnvloeden;
- Wet milieubeheer (Wm): vergunning- en toezicht (VT)-taken met betrekking tot de bodemkwaliteit gerelateerd aan een inrichting (o.a. nieuwe gevallen bodemsanering);
- Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi): toezichttaken met betrekking tot (verontreinigde) lozingen buiten inrichtingen, bijvoorbeeld in combinatie met bodemsaneringsmaatregelen.

Het betreft hier voornamelijk taken die een gevolg zijn van bij het bevoegde gezag gedane meldingen. De OD NZKG handelt zaken voor de bevoegde gezagen af zoals regulering (registratie, beoordeling, beschikking) en toezicht (administratieve- en veldcontrole).

Als gevolg van een tekortkoming of gebrek kunnen overtredingen van genoemde regelgeving aan de orde zijn. Als gevolg hiervan kan bestuurlijke en/of strafrechtelijke handhaving (H-taken) aan de orde zijn, en eventueel hierop volgend bezwaar en beroep. Deze taken zijn formeel geen onderdeel van het landelijk gedefinieerde basistakenpakket, maar aan de oorspronkelijke kerntaken te relateren taken (onderdeel van het randvoorwaardelijk pakket). Doel van het bodemtoezicht is het toezien op bescherming van de leefomgeving voor wat betreft bodem, meer specifiek ten aanzien van bodemverontreiniging. Concreet betekent dit dat moet worden toegezien of de uitvoering van bodemwerkzaamheden plaatsvindt binnen de kaders van wet- en regelgeving voor bodembescherming, waaronder de standaardvereisten aan Bus-saneringen of conform de door het bevoegd gezag opgestelde beschikking op een saneringsplan, dan wel de aanwijsbeschikking bij nieuwe gevallen van bodemverontreiniging.

Een deel van de werkzaamheden vindt juist niet plaats op basis van aanvragen of meldingen. Periodieke of gerichte projectmatige surveillances worden ingezet om juist werken te onderzoeken die niet vooraf aan het bevoegd gezag zijn gemeld. Daarmee is er ook geen koppeling aan een product mogelijk. Surveillance is een aanvullende taak welke op regiebasis plaatsvindt.

Voor bodem is ook van belang dat stromen van grond of specifieke bouwstoffen (Besluit bodemkwaliteit) of bouwafvalstoffen (bijvoorbeeld asbest) worden gevolgd in de productieketen of tussen geografische gebieden. Dit vindt vaak plaats in de vorm van projecten en analyses Informatie Gestuurde Handhaving. Deze werkzaamheden vinden op regiebasis plaats.

Voor het bodemwerkveld is een goede informatiepositie van essentieel belang omdat handelingen op vooraf onbekende locaties plaatsvinden dan wel dat verontreinigd materiaal getransporteerd wordt naar een vooraf onbekende bestemming. Risico en Informatie Gestuurd Werken op basis van analyses van beschikbare (externe) databronnen is daarom binnen het Bodemwerkveld een constant product om een goed naleefgedrag te bevorderen. Dit maakt deel uit van het randvoorwaardelijk pakket.

Daarnaast voert de OD NZKG diverse overige bodem-gerelateerde taken uit, die niet tot de kerntaken of het randvoorwaardelijk pakket behoren. Dit kan gaan over specifieke ondersteunende taken aparte afspraken worden gemaakt, zoals:

- Zaakgebonden advies (o.a. bodemtoets bij bouwaanvragen);
- Uitvoeren van (historisch) onderzoek bij gemeentelijke opdrachten;
- Verstrekken van beschikbare bodeminformatie aan derden (o.a. makelaarsinfo);
- Activiteiten in het kader van de bodemkwaliteitskaart (ontwikkeling, beheer en onderhoud);
- Advies uitvoeringsbeleid;
- Specifieke thematische bodemprojecten (keteninspecties; steekproef-bemonstering).

Risico-analyse bodem

Het beginpunt van de categorisering van de output producten bodem zijn de soorten werkzaamheden waaraan de wettelijke bodemtaken gerelateerd zijn. Hierbij is gebruik gemaakt van verwachte milieugevolgen die bij dergelijke werkzaamheden zouden kunnen optreden. Dit heeft geleid tot een indeling van Categorie A (aanzienlijk) t/m E (gering), in afnemende volgorde.

Aan de categorieën zijn de volgende soorten werkzaamheden toegekend:

Categorie	Milieurisico	Soort werk
Categorie A	Aanzienlijk	* Grote/complexe saneringen * Illegale sanering * Illegale toepassing * Verzoek om handhaving * Bevels-beschikking
Categorie B	Hoog	* Reguliere saneringen * Nieuw geval van bodemverontreiniging * Wijziging sanering * Nazorg saneringslocaties * Gesloten stortplaatsen
Categorie C	Gemiddeld	* BUS-mobiel (BUS=Besluit uniforme sanering) * BUS-immobiel * Wijziging BUS * Tanksanering * Handeling niet ernstig verontreinigde grond * Grootschalige bodemtoepassing * Sanering binnen inrichting/nul-situatieherstel (Wm) * Tijdelijke maatregel/voorziening
Categorie D	Beperkt	* BUS-tijdelijke uitplaatsing * Meldingsplichtige toepassing (vormgegeven en niet vormgegeven bouwstof) * Toepassing gebied specifiek beleid * Nazorg GBT * Toepassing verontreinigde grond (klasse Industrie/Wonen) * Toepassing bagger (klasse A/B) * Opslag tijdelijke depots (buiten inrichting) * Opslag grondbanken (binnen inrichting)
Categorie E	Gering	* 10 m ³ /Kleinschalig-grondverzet-regeling * Toepassing schone grond (primair en secundair) * Lozing buiten inrichting * Niet meldingsplichtige toepassing (vormgegeven en niet vormgegeven bouwstof)

In de praktijk blijkt een aanzienlijk andere aanpak en inspanning tussen bodemsaneringen (Wbb/Wm) en bodemtoepassingen/lozingen (Bbk/Blbi). Dientengevolge is een onderscheid in uitvoeringsniveaus oftewel subcategoriseren gerechtvaardigd (voor Wbb/Wm en voor Bbk/Blbi).

Onze functionele bodemwerkzaamheden onderscheiden zich in regulering (voornamelijk registreren, beoordelen, beschikken) en toezicht (administratief en in het veld). Voor deze verschillende handelingen is per (sub)categorie aangegeven welk niveau van inspanning noodzakelijk is om aan een adequaat niveau te kunnen voldoen. Deels wordt dit bepaald door de wettelijke taak, bijvoorbeeld de verplichting tot registratie of beschikking, deels wordt dit gewogen naar de milieugevolgen.

De volgende onderscheidende uitvoeringsniveaus zijn gebruikt:

- 4 = volledig en alle aspecten behandelen;
- 3 = kritische/representatieve aspecten behandelen;
- 2 = risico gestuurd op de uitgangspunten behandelen;
- 1 = risico gestuurd handelen op basis van plausibiliteit;
- 0 = niet of vrijwel niet behandelen.

Voor het veldtoezicht is dit nader vertaald naar een indicatief bezoekpercentage:

- 4 = 100-90% van de gevallen worden bezocht;
- 3 = 90-60% van de gevallen worden bezocht;
- 2 = 60-40% van de gevallen worden bezocht;

- 1 = 40-10% van de gevallen worden bezocht;
- 0 = 10-0% van de gevallen worden bezocht.

Per subcategorie is voor de verschillende handelingen een inschatting gemaakt van het benodigde uitvoeringsniveau uitgedrukt in uren. Voor iedere subcategorie leidt dit hiermee tot een profiel van adequaat niveau oftewel een globale beschrijving wat minimaal gedaan moet worden om tot een adequaat inzetniveau te komen.

Het totaal van de in te zetten 'gemiddelde' uren en het aantal gevallen per opdrachtgever bepaalt uiteindelijk de benodigde inzet (gewogen kengetal) per categorie voor de vergunnings- en toezichtstaken samen.

Het aantal gevallen per jaar binnen het gebied van de opdrachtgever betreft een inschatting op basis van eerdere ervaringen en onderbouwde verwachtingen. Gezamenlijk leidt dit met de randvoorwaardelijke inzet (= factor maal de kerninzet) tot het totaal aantal uren adequate inzet. Worden de specifieke (thematische) opdrachten op het gebied van bodem toegevoegd, dan leidt dit tot het geraamde totaal aantal in te zetten uren op het gebied van bodemprojecten (fte's). De feitelijke inzet wordt uiteindelijk bepaald door het feitelijke aanbod aan projecten op ieder moment en het dan geldende uitvoeringsprogramma en de daarin gestelde prioriteiten en beleidsvoorkeuren.

Risicomatrix bodemtoezicht

De uitvoering bij het bodemtoezicht wordt geprioriteerd volgens de onderstaande risicomatrix. In deze tabel is een onderscheid gemaakt op vier niveaus. De taken die in de hoogste prioriteit (vier) vallen worden te allen tijde uitgevoerd. De taken op prioriteitsniveau drie altijd, tenzij er op dat moment geen capaciteit beschikbaar is. Taken op prioriteitsniveau twee en één worden binnen projecten dan wel als er meermalen overtredingen op een specifiek onderdeel worden geconstateerd uitgevoerd.

Handhavingsthema	Doelgroep	Prioriteit
Illegale sanering	Opdrachtgever/Aannemer/Transporteur	prioriteit 4
Asbest / illegale sloop	Opdrachtgever/Aannemer/Transporteur	prioriteit 4
Toepassen IBC	Opdrachtgever/Aannemer/leverancier	prioriteit 4
Calamiteiten	Veroorzaker/Opdrachtgever/Aannemer/MKB	prioriteit 4
Klachten	Veroorzaker	prioriteit 4
Reguliere sanering	Opdrachtgever/Aannemer/MKB/Adviesbureau	prioriteit 3
Grote/complex sanering	Opdrachtgever/Aannemer/MKB/Adviesbureau	prioriteit 3
Tijdelijke beveiligingsmaatregelen	Eigenaar/Opdrachtgever/Aannemer	prioriteit 3
Ketentoezicht / integrale controle	Divers	prioriteit 3
Bodemonderzoeken / partijkeuringen	Adviesbureau	prioriteit 3
Officieel verzoek om handhaving	Divers	prioriteit 3
Bus immobiel	Opdrachtgever/Aannemer/MKB/Adviesbureau	prioriteit 2
Bus tijdelijke uitname < 25 m ³	Opdrachtgever/Aannemer/Adviesbureau	prioriteit 2
Bus tijdelijke uitname > 25 m ³	Opdrachtgever/Aannemer/MKB/Adviesbureau	prioriteit 2
Artikel 28 Wbb	Opdrachtgever/Aannemer	prioriteit 2
Opslag in tijdelijke depots	Opdrachtgever/Aannemer	prioriteit 2
Toepassen niet vormgegeven bouwstoffen	Opdrachtgever/Aannemer/leverancier	prioriteit 2
Toepassen niet schone grond	Opdrachtgever/Aannemer/leverancier	prioriteit 2
Bus mobiel	Opdrachtgever/Aannemer/MKB/Adviesbureau	prioriteit 1
Zorgplicht	Opdrachtgever/Eigenaar/Gebruiker	prioriteit 1
Bedrijfsterreinen waar geen onderzoek is uitgevoerd		prioriteit 1
Locaties met bevelsbeschikking	Eigenaar/Opdrachtgever/Aannemer	prioriteit 1
10 m ³ regeling	Opdrachtgever/Aannemer	prioriteit 1
Opslag bij grondbanken	Grondbank	prioriteit 1
Toepassen vormgegeven bouwstoffen	Opdrachtgever/Aannemer/leverancier	prioriteit 1

Toepassen schone grond (primair zand)	Opdrachtgever/Aannemer/leverancier	prioriteit 1
Toepassen schone grond (niet primair zand)	Opdrachtgever/Aannemer/leverancier	prioriteit 1
Toepassen grond in grootschalige projecten	Opdrachtgever/Aannemer/leverancier	prioriteit 1
Lozingen	Opdrachtgever/Aannemer	prioriteit 1
Monitoring	Eigenaar/Opdrachtgever/Adviesbureau	prioriteit 1
Nazorg	Eigenaar/Opdrachtgever/Adviesbureau	prioriteit 1
Grondtransporten	Transporteur	prioriteit 1
Algemene wijkcontrole	Divers	prioriteit 1

Outputproducten Bodem

De onderstaande output producten met bijbehorende kengetallen zijn voor Bodem van toepassing:

Bodem – output		
Activiteit	Afrekening	Kerngetal
Bodemsanering zware impact	output	34
Bodemsanering grote impact	output	44,9
Bodemsanering wijziging	output	2,7
Bodemsanering gemiddelde impact	output	36,4
Bodemsanering beperkte Impact	output	9,2
Bodemsanering lichte impact	output	0,5
Bodemtoepassing zware impact	output	52,7
Bodemtoepassing grote impact	output	21
Bodemtoepassing gemiddelde impact	output	2,6
Bodemtoepassing beperkte impact	output	4,6
Bodemtoepassing lichte impact	output	1,3
Regulering & Toezicht Aardkundige monumenten/Grondwaterbescherming/Ontgrondingen	output	60,5
Regulering & Toezicht Waterwet	output	74,9
Toezicht bestaande WKO Installaties	output	14
Bodem-output totaal		

Grote en complexe saneringen zijn per definitie naar aard en omvang verschillend. Gegeven de grote afwijkingen is gekozen voor het afrekenen op regiebasis. Daarnaast zijn in de kengetallen niet meegenomen:

- De uren voor eventueel uit de constatering van overtredingen voortvloeiende bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving;
- De uren en kosten van verweer in het kader van bezwaar en beroep of van hoorzittingen, welke zijn opgenomen in het randvoorwaardelijk pakket.

Regieproducten Bodem

De onderstaande regie producten worden voor Bodem gerealiseerd:

Bodem – regie			
Activiteit		Afrekening	kengetal
Bodem regieproduct	Bodemsanering groot en complex	regie	-
	Intensieve Handhaving	regie	-
	Bodemsanering Zaanstad	regie	-
Bodem Advisering	Bodem Advies	regie	-
	Bodemkwaliteitskaart	regie	-
	Makelaarsinfo	regie	-
	Historisch vooronderzoek	regie	-
	PASA	regie	-

IGH / Ketentoezicht / Surveillance		regie	-
Zaakgebonden advies Bodem		regie	-
Bodem Projecten	NNB	regie	-
Bodem – regie totaal			

III. Werkveld Milieu/Brzo

Uitgangspunten

Met deze methodiek wordt één gezamenlijke uitvoeringskwaliteit voor de VTH-milieutaken voor de reguliere bedrijven in het hele Noordzeekanaalgebied vastgesteld. Hiermee wordt onder andere invulling gegeven aan het 'level playing field'.

In de wet- en regelgeving wordt er een onderscheid gemaakt in grootte en complexiteit van bedrijven door de gedifferentieerde toepassing van VTH-instrumenten en door de wettelijke verplichtingen die (rechtstreeks) gelden. De aanpak die in dit hoofdstuk wordt beschreven valt uiteen in twee delen. In deel A de aanpak voor de "reguliere" bedrijven, die vallen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit of een andere Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De bedrijven die vallen onder het Besluit risico zware ongevallen (Brzo 2015) of hoofdstuk 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE4, chemische industrie) worden in deel B behandeld. Voor Brzo- en RIE4-bedrijven geldt een zwaarder regime, gebaseerd op landelijke regelgeving en aanpak, hogere kengetallen en met toepassing van een per bedrijf opgesteld 'basisbeeld' (Risico en Informatie Gestuurd Werken).

Om in de uitvoeringspraktijk aan te sluiten bij de aanpak van risico gestuurd werken is de olopemde schaal van bedrijven gebaseerd op een afnemend milieurisico voor milieu én Brzo. De OD NZKG kiest voor alle bedrijven, een ketenaanpak, waarbij werkzaamheden op het terrein van regulering, toezicht en handhaving zijn samengevoegd. Op deze manier wordt voor de gehele keten de basis gelegd voor risico- en informatie gestuurd werken.

A. Uniform Uitvoeringsniveau Milieu

Eén gezamenlijk uitvoeringskwaliteit VTH Milieu: indeling in 5 categorieën (RIE Overig; C; B₁ B₂; A)

De OD NZKG kiest voor een ketenaanpak, waarbij werkzaamheden op het terrein van regulering, toezicht en handhaving zijn samengevoegd. De aanpak in de keten is een combinatie van de wijze waarop de prioriteiten en inzet worden bepaald van zowel regeling als toezicht en handhaving.

De wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd is gebaseerd op de landelijke Kwaliteitscriteria 2.1, die zijn vastgelegd in de gemeentelijke en provinciale Verordeningen "kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht", gangbare en beproefde methodieken, landelijke wetgeving c.q. richtlijnen en de opgedane ervaring van de OD NZKG van de afgelopen jaren. Met deze methodiek worden risico's in het Noordzeekanaalgebied ten aanzien van de veiligheid en omgevingskwaliteit adequaat geborgd. Dit is het OD NZKG niveau dat beoogd werd bij de doelstelling om tot omgevingsdiensten te komen.

Het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid op het terrein van milieu ligt bij de exploitant, eigenaar of initiatiefnemer van de betrokken milieuactiviteiten. Het gewenste maatschappelijk effect is behoud of verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Het hoofddoel daarbij is bewerkstelligen dat inrichtingen op een veilige, gezonde, duurzame en leefbare wijze worden geëxploiteerd en de potentiële overlast van inrichtingen hierop wordt verminderd. Het resultaat moet zijn dat inrichtingen conform de vereisten in de milieuwet en -regelgeving worden geëxploiteerd. Exploitanten nemen verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige bedrijfsvoering. OD NZKG verleent in dat kader vergunningen en voert toezicht en handhaving uit.

Voor de inzet van de regulering is het onderscheid dat de wet maakt in grootte en complexiteit van bedrijven door de wettelijke verplichtingen die (rechtstreeks) gelden. Allereerst zijn er de type A-inrichtingen, waarop de algemene regels uit het Activiteitenbesluit rechtstreeks van toepassing zijn. Dit type bedrijven is niet-meldingsplichtig en moet voldoen aan het Activiteitenbesluit. Bij de meldingsplichtige bedrijven, de zogenoemde type B-inrichtingen, zijn de algemene regels uit het Activiteitenbesluit ook van toepassing. Een aanvullende verplichting is dat een bedrijf ook een melding moet indienen bij het bevoegd gezag met bepaalde milieu-gegevens. De derde type bedrijven zijn de zogenoemde type C-inrichtingen. Voor deze bedrijven geldt een vergunningplicht, waarbij er aanvullende milieuvoorschriften worden gesteld in een omgevingsvergunning. Ook voor deze bedrijven zijn bepaalde algemene regels uit het Activiteitenbesluit rechtstreeks werkend.

Overige Rie-bedrijven en Brzo- en RIE4-bedrijven zijn ook type C-inrichtingen, maar met een andere aanpak. Op deze bedrijven zijn aanvullende (Europese) en strengere wet- en regelgeving van toepassing. Hierdoor is de VTH-inzet bij deze bedrijven hoger (zie deel B). Wel worden de RIE-overig bedrijven (T&H Milieu en Leefomgeving) ook meegenomen in de brancheaanpak (zie hierna).

Op basis van deze methodiek zijn de bedrijfstakken beoordeeld op de thema's: externe veiligheid, brandveiligheid, energiebesparing, afval, afvalwater, lucht, geur, geluid/licht en bodembescherming. Alle bedrijven in een bedrijfstak zijn ongeacht grootte, ligging of naleefgedrag ingedeeld in

uitvoeringsniveaus. De risicovolle branches hebben het hoogste uitvoeringsniveau (niveau 4); de gemiddeld risicovolle branches hebben twee uitvoeringsniveaus (niveau 3 en 2) en de laag risicovolle branches hebben het laagste uitvoeringsniveau (niveau 1). Daarnaast zijn voor de vergunningtaken de Wabo-types C (milieuvergunningplichtig), B (meldingsplichtig) en A (niet-meldingsplichtig) relevant.

In de uiteindelijke onderverdeling die is gebruikt voor de begroting en de kengetallen is deze aanpak gecombineerd. De onderverdeling C-B-A is voor categorie type B nog verder verfijnd, tussen B₂ (bedrijven in uitvoeringsniveaus 4 en 3 waarbij er zwaardere milieurisico's zijn) en B₁ (bedrijven in uitvoeringsniveaus 2 en 1 met lichtere milieurisico's).

De eerste stap is dat bepaald wordt welke van de bovenbeschreven thema's het risico bepalen (en hoe zwaar deze wegen). Vervolgens wordt voor elke betrokken taak of product (een vergunning, melding, etc.) het werkniveau/de intensiteit bepaald en vindt een risicoafweging plaats. Uiteindelijk wordt bij potentieel zwaardere, de omgeving belastende activiteiten meer inzet gepleegd dan bij eenvoudiger, minder belastende activiteiten op een voor het hele uitvoeringsgebied van de OD NZKG gelijke wijze.

Regulering: prioritering en indeling werkzaamheden

De werkzaamheden bij Vergunningverlening Milieu bestaan uit:

- Behandelen van vraaggestuurde aanvragen (vooroverleg, vergunningen, opstellen van maatwerkvoorschriften en toetsen van meldingen);
- Implementatie van de systematiek programmatisch actualiseren, waaronder het toetsen van de actualiteit van vergunningen en eventuele actualisatie van vergunningen van een deel van het bedrijvenbestand.

De inzet bij regulering wordt in eerste instantie bepaald door de ingediende aanvragen en meldingen door bedrijven. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een type C-inrichting kost substantieel meer tijd dan het afhandelen van een melding doordat een vergunning maatwerk voor meerdere milieuaspecten vraagt. Bij de type A- en B-inrichtingen kunnen in beperkte mate eveneens maatwerkvoorschriften opgesteld worden. Daarnaast kunnen op verzoek (van het bedrijf of derden) of ambtshalve vergunningen aangepast worden. Binnen de vraaggestuurde aanvragen hebben de procedures met wettelijke termijnen voorrang op de procedures met servicetermijnen. Na vraaggestuurd werk, hebben achtereenvolgens prioriteit: de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving in vergunningen, afspraken met de opdrachtgevers, reguliere actualisaties en revisies.

Ook bestaat er een wettelijke plicht voor het bevoegd gezag om periodiek de vergunningssituatie te bezien op actualiteit op wet- en regelgeving. Afhankelijk van wettelijke implementatietermijnen van nieuwe wet- en regelgeving, een risico-analyse en prioritering kunnen omgevingsvergunningen aangepast worden. Dit wordt ook wel het programmatisch actualiseren van het vergunningenbestand genoemd. In de VTH-strategie wordt dit nader uitgewerkt.

Toezicht & Handhaving: prioritering van de inzet

De bedrijven uit het bedrijvenbestand van de OD NZKG zijn op basis van de Standaard Bedrijfsindeling (SBI-codes) van de Kamer van Koophandel beoordeeld op milieu- en veiligheidsrisico's. De 8 milieuthema's zijn: afval, afvalwater, bodem, duurzaamheid, externe veiligheid, geluid, geur en lucht. Ook wordt er rekening gehouden met brandveiligheid.

Deze branches zijn per SBI-codes gewaardeerd via de onderstaande scorelijst op de 9 genoemde thema's en gerangschikt naar risicoprofiel. Op basis van de in het tabel weergegeven puntenscore van 0 t/m 5 wordt getoetst in hoeverre een milieu-onderwerp bij een branche van toepassing is:

Score	Toepassing bij milieudoelen
0	Niet van toepassing
1	Gering
2	Enige
3	Gemiddeld
4	Groot
5	Zeer groot

Op basis van de scores zijn de bedrijven ingedeeld naar risiconiveaus van 1 t/m 4 en RIE, waarbij RIE en 4 een hoog risico betreft en 1 een verwaarloosbaar risico.

Het naleefgedrag en de bedrijfsgrootte spelen bij de bepaling van het uitvoeringsniveau (RIE, C, B₂, B₁ en A) en milieuzwaarte (RIE-overig, 4, 3, 2 en 1) geen rol. Bij de programmering van welke bedrijfstakken

projectmatig worden aangepakt of welke thema's specifiek gecontroleerd worden, wordt het naleefgedrag wel meegewogen. Een dergelijke afweging kan bijvoorbeeld worden gedaan na een risicoanalyse in het kader van een VTH-Uitvoeringsprogramma. Op basis hiervan zullen in de praktijk dus met meer aspecten dan alleen het uitvoeringsniveau controles worden gepland.

Planning toezicht in de praktijk: de branche-aanpak

Vervolgens zijn de ca. 16.000 bedrijven in het Noordzeekanaalgebied ingedeeld in 20 branches (c.q. bedrijfstakken/bedrijfssegmenten). Alleen de ca. 450 bedrijven die onder de parapluvergunning van Schiphol vallen zijn apart gezet. Hiervoor is een aparte aanpak, het zogenaamde systeemtoezicht. De bedrijven zijn geclusterd aan de hand van type bedrijfsactiviteiten. Door bedrijven die hetzelfde type toezicht en handhaving vereisen te clusteren, is er een eenduidige lijn aangebracht in het werk. De risicobenadering en prioriteitstelling speelt een grote rol binnen de branche aanpak. Wanneer alle bedrijven ingedeeld zijn in branches kunnen (mogelijke) risico's binnen bepaalde branches duidelijk in kaart worden gebracht. Op basis daarvan kan er een betere prioritering plaatsvinden van de bedrijven en controles. Uit de controles zal blijken welke bedrijven (additionele) grote risico's met zich mee brengen en/of veelplegers zijn. In de risicobenadering en prioriteitstelling behoeven bedrijven met minder klachten en een goed naleefpatroon minder aandacht. Daarbij versterkt dit het level playing field en rechtsgelijkheid doordat ze op deze manier zo gelijk mogelijk behandeld worden en daarmee dezelfde kansen krijgen. De bedrijven binnen een branche worden zo op een uniforme manier benaderd en beoordeeld.

In onderstaande tabel staan de 20 branches en hun belangrijkste milieu-thema's

Branches	Inzet op milieuthema's / extra aandacht voor risico's op:
Automotive	Bodem, externe veiligheid en PGS.
Voedingsindustrie	Geur en geluid. Controle op duurzaamheidsaspecten.
Agrarische sector	Bodem, opslag gevaarlijke stoffen en meldingen.
Bouw & Hout en Stoffen & Interieur	Afval(water), bodem, luchtmissies, gevaarlijke stoffen en veiligheid.
Chemie	Bewerking en opslag kunststof materialen en gevaarlijke stoffen, verpakt gevaarlijke stoffen en stookinstallaties.
Installaties	Opslag gevaarlijke stoffen in gasflessen (PGS-15) en tanks. Dermate divers: per SBI-code een aanpak en prioritering.
Metalektro	Externe veiligheid (opslag van gasflessen en gevaarlijke stoffen).
RBML*	Op basis van klachten en meldingen.
Scheepvaart en Havens	Afval, oppervlaktewater, geluidoverlast, bodem, PGS en veiligheid.
Verf, Drukkerijen, Chemische Wasserijen	Externe veiligheid (opslag van gasflessen en gevaarlijke stoffen). Ook energie, afval en lozingen extra aandacht.
Vuurwerk, explosieve & schietbanen	Opslag gevaarlijke stoffen.
Afval	Groot ingezet op afval, geur en bodem.
Beton	Externe veiligheid (opslag gevaarlijke stoffen) en bodem.
Gebouwen	Duurzaamheid (energiebesparende maatregelen).
Groot- en Detailhandel	Duurzaamheid (energiebesparende maatregelen).
Horeca, Sport en Recreatie	Duurzaamheid (energiebesparende maatregelen).
Zorg	Veel aandacht voor duurzaamheid.
Tankstations	Externe veiligheid (opslag van brandstoffen).
Crossmotoren*	Geluid, stof en bodem. Op basis van klachten en meldingen.
Overig	Duurzaamheid (energiebesparende maatregelen).

* **Regelgeving Burgerluchthavens en Militaire Luchthavens:** Doel van de meldingen is om de controleren of bedrijven voldoen aan de voor hen geldende voorschriften van het Luchtvaartbesluit. Dat er niet meer vliegbewegingen plaatsvinden dan het besluit toelaat.

* **Crossmotoren:** Het doel is om alle motorcross evenementen in kaart te hebben en daar waar nodig toezicht te houden. De special is dermate klein dat er geen speciale monitoring nodig is.

Risico-gestuurde aanpak van de branches

Uitgangspunt voor de te plannen controles binnen elke branche is de volgende frequentie:

- RIE-overig en 4: jaarlijks;

- 3: 1x per 2 à 3 jaar;
- 2: 1x per 5 jaar;
- 1: 1x per 10 jaar of alleen op basis van klachten.

Hiervan kan binnen elke branche worden afgeweken (hogere of lagere frequentie) als gevolg van:

1. Het zwaarder wegen van een of meer milieuthema's binnen een branche (zie bovenstaande tabel);
2. Naleefgedrag;
3. Lokale en landelijke (beleids)ontwikkelingen en prioriteiten (zie ook omgevingsanalyse VTH-strategie).

Voorbeeld hiervan is de branche Gebouwen met de laagste milieurisicoklasse (1: 1x per 10 jaar of alleen op basis van klachten). Hierbij weegt de energiebesparingsopgave zwaar bij een groot aantal bedrijven, zodat bij deze bedrijven de frequentie verhoogd wordt naar 1x per 5 jaar. Een ander voorbeeld is de SBI-code Garages (branche Automotive), standaard 1x per 3 jaar, waarbij op basis van naleefgedrag de frequentie wordt verhoogd naar 1x per jaar (slecht naleefgedrag, vaak relatief jonge bedrijven) of verlaagd naar 1x per 5 jaar (goed naleefgedrag, veelal langer bestaande bedrijven).

Bovenstaande resulteert per branche in een aantal controles per risicogroep (1, 2, 3, 4 en RIE-overig), uitvoeringsniveau (RIE, C, B₂, B₁ en A) en per opdrachtgever. Alle geplande controles worden integraal uitgevoerd. Controles naar aanleiding van klachten/meldingen (ongewone voorvallen) zijn veelal (mono-)thematisch. In het jaarlijks op te stellen VTHUP-programma per opdrachtgever zal bovenstaande een plek vinden, dat wil zeggen aantal bedrijven en aantal controles per risiconiveau en/of uitvoeringsniveau en per opdrachtgevers en/of per branche.

Schiphol

Regulering, toezicht en handhaving van bedrijven op Schiphol, vallende onder de parapluvergunning van Schiphol Nederland BV, is een regieproduct dat voor wat betreft toezicht en handhaving afwijkt van de brancheaanpak. Hier wordt systeemtoezicht uitgevoerd, tweedelijns toezicht op de eigen toezichthouders van Schiphol zelf.

Intensieve handhaving

Intensieve handhaving is als regieproduct opgenomen. Daar waar er grotere of complexere handhavingzaken noodzakelijk zijn om naleving af te dwingen is het niet mogelijk om kengetallen toe te passen en lichte en zware zaken uit te middelen. Meestal betreft dit Risico- en Aandacht dossiers. De bevoegdheid om een bedrijf onder verscherpt toezicht te stellen valt binnen mandaat van de OD van VTH-taken. De opdrachtgever wordt hierover wel geïnformeerd. Hierbij is sprake van een aanpak in maatwerk per dossier, dit zijn meestal situaties waarbij de opdrachtgever actief bij de aanpak van de handhavingzaak betrokken wordt. Een overzicht van de overige regieproducten wordt weergegeven aan het eind van deel B.

B. Uniform Uitvoeringsniveau Brzo

Uitgangspunten

Bij bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo) en/of de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) met een hoger risicoprofiel vallen, zijn de milieurisico's potentieel groter. Per 1 januari 2016 vallen alle Brzo-en RIE4-bedrijven (categorie 4 uit het RIE; kortweg de chemische procesindustrie) onder provinciaal bevoegd gezag. Voor Brzo- en RIE4-bedrijven geldt een zwaarder regime, gebaseerd op landelijke regelgeving en aanpak, hogere kengetallen en met toepassing van een per bedrijf opgesteld 'basisbeeld' (Risico en Informatie Gestuurd Werken). Dit zwaardere regime geldt op maat ook voor enkele zwaardere, vooral industriële bedrijven die onder andere hoofdstukken van de RIE vallen (RIE overig).

Basisbeeld analyse

Methodiek

De betrokken industriële inrichtingen zijn dermate uniek dat er gekozen wordt voor een bedrijfsgerichte benadering. Het basisbeeld is een analysemethode die ontwikkeld is om de beschikbare mensen en middelen in de VTH-keten op de kwalitatief juiste plaats in te zetten. Een toezichthoudende instantie kan immers niet altijd overal aanwezig zijn om toezicht te houden. Dit is ook niet noodzakelijk: wanneer er goed zicht is op welke risico's bij de bedrijven spelen en de omvang hiervan, kan de inzet van het toezicht hierop worden afgestemd. Als handhavende instantie is het zaak zicht te hebben op alle bedrijven en thema's, zodat de OD NZKG dáár kan staan waar en wanneer het nodig is.

Met het basisbeeld wordt door ervaren analisten inzicht verkregen in de kennis over de inrichtingen en hun naleefgedrag. Door middel van interviews en analyse wordt duidelijk op welke aspecten wel of geen beeld van het toezicht of regulering op de bedrijven bestaat en hoe het (naleef)gedrag op zowel milieuthema's als houdingsaspecten is. Uiteindelijk kan hiermee op basis van informatie gestuurd worden, in alle gebieden van de Big Eight of het programmatisch vergunning verlenen en handhaven,

op de inzet van toezichthouders in het totale bedrijvenpakket. Die sturing kan op bedrijfsniveau, afdelingsniveau en directieniveau plaatsvinden. De beschikbare capaciteit kan risico gestuurd worden verdeeld, waardoor doelmatigheid van de controles toeneemt. Ook kan hiermee aan opdrachtgevers verantwoording worden afgelegd over de gemaakte keuzes. Dit geeft bij politiek gevoelige onderwerpen, zoals momenteel Brzo-bedrijven, de benodigde stevigheid. Ook geeft het een kleinere kans op zwakke bedrijven met een groot veiligheidsrisico waarover weinig bekend is.

Methode veilig kritisch interviewen

Voor het verzamelen van de benodigde informatie wordt door de analist per inrichting een interview afgenomen met de toezichthouder en vergunningverlener van het bedrijf en eventueel een milieuspecialist. Hiermee kan een compleet beeld worden gevormd van de kennis die bij de organisatie aanwezig is over de bedrijven.

Milieuthema's

De milieuthema's in het basisbeeld zijn bepaald door het VTH-Uitvoeringsplan. De thema's zijn onder andere

afval, (externe) veiligheid, bodem. Relevante vragen in het interview zijn:

- Is het thema ter zake bij dit bedrijf?
- Is er (voldoende) beeld op dit thema om iets te kunnen zeggen over het naleefgedrag?
- Zo ja, hoe is het naleefgedrag op deze aspecten?

Houdingsaspecten

Houdingsaspecten zijn belangrijk voor de aanpak van een bedrijf. Het gaat hier bijvoorbeeld om bejegening van de toezichthouder, de positie van milieu in de bedrijfsvoering en opvolging van aanschrijvingen. De commissie Mans onderkende al een verschil tussen de welwillende, calculerende en criminele ondernemers. Houdingsaspecten hebben ook in de nieuwe afweging bestuurs- en strafrecht van het OM een positie. Op basis van houdingsaspecten kan gekozen worden voor een bepaalde benadering van een bedrijf en gekeken of hierbij ondersteuning nodig is voor de toezichthouder.

Resultaat analyse

Het resultaat van het basisbeeld is tweeledig. Op bedrijfsniveau is per inrichting te zien of er voldoende kennis van de milieu- of houdingsaspecten is en wat het naleefgedrag van het bedrijf op deze punten is. Hierdoor kan door de toezichthouder een keuze gemaakt worden voor de komende periode op welke aspecten ingezet wordt tijdens controles.

Op themaniveau is te zien op welke thema's over het gehele bedrijvenpakket te weinig zicht is of slecht nageleefd wordt. Hier wordt bovendien duidelijk of de risico's bij de bedrijven voldoende door het toezicht kunnen worden gemonitord en kan het management sturen door de toezichtlast te verdelen op de thema's waar dit het hardst nodig is.

Uitvoering van het resultaat

Nu het basisbeeld een vast onderdeel uitmaakt van de planningscyclus kunnen efficiënte en gefundeerde keuzes worden gemaakt en duidelijk verantwoording worden afgelegd naar opdrachtgevers.

Brzo-inspecties

Voor de uitvoering van de Brzo-inspecties gelden de volgende uitgangspunten. Het plan is gebaseerd op een aanpak op maat:

- Uitvoering volgens de landelijke afspraken en aanpak: deze één- of meerdaagse inspecties worden uitgevoerd door teams waarin ook de betrokken Veiligheidsregio, Inspectie SZW en soms de waterkwaliteitsbeheerder zijn vertegenwoordigd.
- In de uitvoering scherper differentiëren tussen goed en slecht presterende bedrijven: dit wordt bepaald aan de hand van de landelijke Brzo-ranking die jaarlijks wordt opgesteld voor alle Brzo-bedrijven in Nederland. Dit leidt tot een scherpere aanpak van bedrijven die niet goed scoren op naleefgedrag, risico's van de activiteiten voor de omgeving, veiligheidsprestatie, procesveiligheid en veiligheidscultuur;
- Voor de planning van de Brzo-inspecties wordt gebruik gemaakt van het landelijke Brzo Toezichtmodel (TM) en de landelijke Ranking Brzo-bedrijven.
- Voor de meeste bedrijven houdt dat een jaarlijkse inspectie in,
- Uitvoeren van toezicht vanuit drie invalshoeken: toezicht op de systemen van bedrijven (zoals veiligheidsbeheerssystemen), fysieke controle (onder andere inspectie van kritische veiligheidsvoorzieningen en controle van juistheid van bedrijfsinformatie) en toezicht op cultuur (houding en gedrag). Naast deze verbreding wordt ook vaak onaangekondigd of buiten werktijden geïnspecteerd.
- Handhaving voor de Wabo baseert de OD NZKG op de Landelijke Handhavingsstrategie Wabo van 4 juni 2014; handhaving over Brzo wordt ingezet aan de hand van de Landelijke

Handhavingsstrategie Brzo 1999 van 14 januari 2013. Deze laatste strategie is inmiddels aangepast aan het nu geldende Brzo 2015.

Toezicht Wabo/omgevingsvergunning

Naast Brzo-inspecties worden er Wabo-controles (vooral milieu) bij Brzo-bedrijven en RIE-bedrijven uitgevoerd. Deze controles (fysiek en extern gestuurd toezicht) richten zich op de naleving van de omgevingsvergunning en de diverse aan de Wabo geïntegreerde wetten, zoals de Wet milieubeheer, en worden zoveel mogelijk afgestemd met andere controles uitgevoerd. Het aantal fysieke Wabo-controles per jaar is vastgesteld op basis van het Basisbeeld. Met het resultaat wordt per bedrijf bepaald welke jaarlijkse toezichtlast passend is (combinatie van risico, naleving en gedrag) of dat het bedrijf onvoldoende in beeld is en daar op extra geïnvesteerd moet worden. Het extern gestuurd toezicht komt voort uit verplichtingen uit de milieuvergunning of direct uit wet- en regelgeving, zoals beoordeling van indiening van rapportages, en uit de opvolging van klachten en incidenten.

Intensieve handhaving en Basisbeeld (RIGW)

Voor de intensieve handhaving is net als bij de reguliere milieu-inrichtingen gekozen om grotere en/of complexere zaken niet in de kengetallen op te nemen, maar aanvullend op regiebasis te contracteren. Meestal betreft dit Risico- en Aandacht-dossiers. De bevoegdheid om een bedrijf onder verscherpt toezicht te stellen valt binnen mandaat van de OD van VTH-taken. De opdrachtgever wordt hierover wel geïnformeerd. Aanvullend worden ook nog werkzaamheden in landelijke Brzo-samenwerkingsverbanden opgenomen, zoals BRZO+. Daarnaast behoren de basisbeeldanalyses tot de standaardaanpak en daarmee tot het uniform uitvoeringsniveau, welke eveneens als regieproduct zijn opgenomen.

Outputproducten Milieu & Brzo

De onderstaande output producten met bijbehorende kengetallen zijn voor Milieu & Brzo van toepassing:

Milieu en Brzo – output			
Activiteit	Categorie bedrijven	Afrekening	Kengetal
Regulering & Toezicht	Prov. Noord-Holland	output	892
Regulering & Toezicht	Gem en Rie 4	output	453,7
Regulering & Toezicht	Rie overig	output	198
Regulering & Toezicht	Vergunningsplichtige bedrijven (C)	output	55,8
Regulering & Toezicht	Meldingsplichtige bedrijven zwaardere milieu impact (B2)	output	9,8
Regulering & Toezicht	Meldingsplichtige bedrijven beperktere milieu impact (B1)	Output	2,1
Regulering & Toezicht	Niet-meldingsplichtige bedrijven (A)	output	1,5
Regulering & Toezicht	Vuurwerkbesluit, RBML & Sportmotoren	output	22.6
Milieu en Brzo – output totaal			

Regieproducten Milieu & Brzo

De onderstaande regie producten worden voor Milieu & Brzo gerealiseerd:

Milieu & Brzo - regie			
Activiteit		Afrekening	Kengetal
Milieu Regieproduct	VTH-A programmering & uitvoeringsbeeld	regie	-
	Intensieve Handhaving	regie	-
	Programmatisch actualiseren (extra)	regie	-
	Milieutoets Wabo	regie	-
	Regulering & Toezicht Besluit lozen buiten Inrichtingen	regie	-
	Regulering & Toezicht overige	regie	-
Milieu Advies	Milieuadvisering	regie	-
	Geluidkaarten (zonebeheer)	regie	-
	Luchtmeetnetten	regie	-
Evenementen Milieu	Evenementenadviezen	regie	-

	Toezicht evenementen	regie	-
Brzo Regieproduct	Intensieve Handhaving	regie	-
	Uitvoeringskaders Brzo	regie	-
	Landelijke Brzo+ & samenwerking in de regio	regie	-
	Regulering & Toezicht op landelijke thema's	regie	-
	Risico analyse voor toezicht (basisbeeld)	regie	-
	Kennis en Expertise	regie	-
Milieu/Brzo Projecten	Project energiebesparing bedrijven (EED)	regie	-
Regulering & Toezicht provincies Flevoland & Utrecht	Prov. / Gem en Rie 4	regie	-
Regulering & Toezicht Tata Steel		regie	-
Regulering & Toezicht Afvalzorg/stortplaatsen provincie Noord-Holland		regie	-
Regulering & Toezicht Milieu Schiphol		regie	-
Milieu en Brzo – regie totaal			

IV. Randvoorwaardelijk & Programma-overstijgend

Voor het randvoorwaardelijk en programma-overstijgende pakket zijn de onderstaande producten van toepassing. Een uitwerking van de producten wordt beschreven in de bijgevoegde productbladen.

Randvoorwaardelijk		
Activiteit	Afrekening	
Account	fixed price	-
Risicobeheersing (analyses, consignatiedienst)	fixed price	-
Procesondersteuning	fixed price	-
Nieuwe wet- en regelgeving	fixed price	-
Totaal randvoorwaardelijk		

Programma overstijgend		
Activiteit	Afrekening	
Bezwaar en beroep	regie	-
Projecten op voornamelijk offertebasis	regie	-
Uitvoering Bibob toetsen	regie	-
Additionele accountondersteuning	regie	-
Omgevingswet	regie	-
Totaal programma overstijgend		