

Uniforme uitvoering- en handhavingsstrategie 2022-2023

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Dit is de eerste uniforme uitvoerings- en handhavingsstrategie (hierna: U&H-strategie) voor de Provincie Utrecht. Deze U&H-strategie gaat over de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die gemeenten en provincie hebben overgedragen aan de omgevingsdiensten. De colleges van burgemeester & wethouders en Gedeputeerde Staten in Utrecht zijn bevoegd gezag voor het uitvoeren van deze taken.

In Utrecht hebben we twee omgevingsdiensten: de Regionale uitvoeringsdienst Utrecht (RUD) en Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU), hierna de omgevingsdiensten (OD's) genoemd. De basis voor deze U&H-strategie ligt in de Omgevingswet en de "Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht" die door de Utrechtse gemeenteraden en gedeputeerde staten zijn vastgesteld. De U&H strategie betreft een term die in de Omgevingswet wordt gehanteerd. We kennen deze strategie in de huidige vorm als "VTH-beleid". De essentie wijzigt niet: het gaat om een beschrijving van uitvoeringskaders voor vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken.

Samenwerking

De wijze waarop deze U&H strategie is ontstaan is uniek in de regio, niet in de laatste plaats omdat er twee omgevingsdiensten bij betrokken zijn. Beide omgevingsdiensten zijn zeer enthousiast over deze samenwerking en het resultaat ervan. Er is een stevige basis gelegd en zij zien uit naar de doorontwikkeling, ook al is deze niet zonder uitdaging. We weten immers nog niet wat de exacte impact van de Omgevingswet op ons werk zal zijn. Ook zullen er in die doorontwikkeling echt nog bestuurlijke keuzes gemaakt moeten worden. Het scheidt vertrouwen dat we met elkaar de basis hebben gelegd en de uitgangspunten voor de doorontwikkeling ondersteunen.

Wettelijke verplichting

Het hebben van een uniforme U&H-strategie voor de regio Utrecht is naast een wens ook een wettelijke verplichting. Nu nog onder het Besluit omgevingsrecht, straks onder het Omgevingsbesluit. In het kader van Interbestuurlijk Toezicht voert de provincie Utrecht toezicht op de uitvoering van de U&H-strategie. Zij is in toenemende mate kritisch op het ontbreken van een dergelijke strategie tot nu toe.

De U&H-strategie is een groeidocument

Deze U&H-strategie is tot stand gekomen in samenwerking met alle 26 gemeenten, de provincie Utrecht en de twee OD's. De U&H-strategie is omgevingswetproof. Dat wil zeggen dat de U&H-strategie ook van toepassing is als de Omgevingswet naar verwachting op 1 juli 2022 in werking treedt. De strategie is in beginsel voor twee jaar (2022 en 2023) van toepassing. Er staan duidelijke uitgangspunten in hoe we binnen de provincie Utrecht met elkaar samenwerken op het gebied van VTH. De U&H-strategie wordt op die basis verder doorontwikkeld. Het is een adaptief document, in de geest van de Omgevingswet.

Positionering van de U&H-strategie

De U&H-strategie is van toepassing op de VTH taken die de OD's namens gemeenten en de provincie uitvoeren. Dat houdt in dat deze U&H-strategie in de plaats komt van het huidige VTH-beleid voor deze taken. Voor de VTH-taken die de gemeente/provincie zelf uitvoert (thuisstaken) blijft het vigerende VTH-beleid gelden. Dit VTH-beleid voor de thuisstaken moet met het oog op de Omgevingswet worden aangepast. Ook hier spreken we straks van een U&H-strategie. Deze U&H-strategie kent dezelfde basis en wordt ook in de regio ontwikkeld.

De regionale U&H-strategie geeft invulling aan strategische doelen en beschrijft uitvoeringskaders (strategieën). We vertalen de strategie door in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. We organiseren hier goede beheersing op door monitoring, adequate bijstelling en verantwoording.

Leeswijzer

De U&H-strategie bestaat uit twee delen. In deel I is de U&H-strategie op hoofdlijnen beschreven. In deel II, de bijlagenbundel, zijn onder meer de strategieën verder uitgewerkt. De twee delen vormen gezamenlijk de U&H-strategie.

Deel I:

- In *hoofdstuk 1* wordt de positionering en status van de U&H-strategie beschreven en welke ontwikkelingen invloed hebben op de VTH-taken.
- In *hoofdstuk 2* zijn de missie en visie geformuleerd die leidend zijn voor de U&H-strategie.
- In *hoofdstuk 3* wordt de gebiedsbeschrijving en probleemanalyse beschreven.
- In *hoofdstuk 4* worden de (sub)doelstellingen voor vergunningen en toezicht & handhaving en diens indicatoren weergegeven. Daarbij wordt ook ingegaan op uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën. De haalbaarheid van de (sub)doelstellingen zijn afgestemd met de OD's en haar deelnemers.
- In *hoofdstuk 5* zijn de VTH-strategieën (preventie-, vergunningen-, toezichts-, sanctie- en gedoogstrategie) te vinden. Hierbij worden de uitgangspunten beschreven hoe we binnen de Provincie Utrecht de VTH taken willen uitvoeren. De strategieën zijn nog in ontwikkeling, in de praktijk moet blijken of de OD's kunnen werken met de uitgangspunten.
- In *hoofdstuk 6* wordt de organisatie en inrichting voor de uitvoering van de VTH-taken beschreven en met welke partners wordt samengewerkt (hoofdstuk 7).

Deel II:

- *Bijlage 1*: hierin worden de belangrijkste begrippen toegelicht.
- *Bijlage 2*: hierbij wordt een toelichting gegeven welke taken onder het basistakenpakket vallen.
- *Bijlage 3*: de risicoanalyse voor milieubelastende activiteiten is hier terug te lezen. De risicoanalyse voor bouwen en risicoanalyse voor bodem & ondergrond zijn nog in ontwikkeling en worden op een later moment toegevoegd aan de U&H-strategie. Deze bijlage treedt pas in werking als de Omgevingswet in werking treedt.
- *Bijlage 4*: uitwerking van de preventiestrategie waarbij de preventie gericht is op het voorkomen van overtredingen door inzet van voorlichting en communicatie.
- In *bijlage 5*: wordt de vergunningenstrategie verder uitgewerkt.
- In *bijlage 6*: zijn de samenwerkingsafspraken voor meervoudige vergunningen regio Utrecht weergegeven. Deze bijlage treedt pas in werking als de Omgevingswet in werking treedt.
- In *bijlage 7*: wordt nader ingegaan op de toezicht-, sanctie en gedoogstrategie zoals we dit in de Provincie graag voor ons zien. Voor sommige onderdelen betekent dit een verandering in werkwijze waarbij gekeken moet worden of de uitgangspunten – die in de bijlage benoemd zijn – werkbaar zijn voor de desbetreffende omgevingsdienst en haar deelnemers.

DEEL I: DE STRATEGIE

1 INLEIDING

Voor u ligt de eerste uitvoerings- en handavingsstrategie (hierna: U&H-strategie) van alle gemeenten en de provincie in de regio Utrecht. Een gezamenlijke U&H-strategie is wettelijk verplicht op grond van het besluit VTH en na invoering van de Omgevingswet, artikel 13.12 lid 1 van de Omgevingswet. Het is het resultaat van de Utrechtse samenwerking. Deze U&H-strategie gaat over de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die gemeenten en provincie verplicht en facultatief hebben overgedragen aan de omgevingsdiensten Regionale uitvoeringsdienst Utrecht (RUD) en Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU), hierna: omgevingsdiensten.

De U&H-strategie bestaat uit twee delen. In deel I is de U&H-strategie op hoofdlijnen beschreven. In deel II, de bijlagenbundel, zijn onder meer de strategieën verder uitgewerkt. De twee delen vormen gezamenlijk de U&H-strategie en worden beiden vastgesteld.

1.1 AANLEIDING

Door de inwerkingtreding van het besluit VTH (hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht, Bor 1 juli 2017) rust er op de bevoegde gezagen een wettelijke verplichting om een uniforme U&H-strategie vast te stellen. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt deze bepaling terug in het Omgevingsbesluit in artikel 13.5 lid 2. Deze bepaling vervangt het besluit VTH. Artikel 13.5 lid 2 en luidt:

'De bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst stellen gezamenlijk een uniforme uitvoerings- en handavingsstrategie vast voor de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.12, eerste lid.' Artikel 13.12 lid 1 beschrijft de basistaken.¹

1) De basistaken zijn de milieutaken van gemeenten met een bovenlokale dimensie die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, taken die zeer complex zijn en provinciale milieutaken

Dit artikel houdt in dat de Utrechtse gemeenten en provincie voor het werkgebied van de omgevingsdiensten overeenstemming moeten bereiken op het vlak van uitvoering en handhaving (en het daaruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma) voor de taken die op grond van de wet verplicht door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd (ook wel de basistaken genoemd, zie bijlage 1). Het zogenoemde basistakenpakket is het pakket aan milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving dat door gemeenten en provincies ondergebracht moet worden bij omgevingsdiensten. In de provincie Utrecht hebben deelnemers – dit zijn de 26 Utrechtse gemeenten en provincie Utrecht – van de omgevingsdiensten besloten samen op te trekken en een gezamenlijke U&H-strategie voor de hele regio op te stellen om te voldoen aan de bovengenoemde verplichting.

Deze U&H-strategie omvat echter niet alleen de taken die de omgevingsdiensten verplicht uitvoeren voor gemeenten en provincie, maar ook de facultatieve taken.

Deze U&H-strategie is een onderdeel van de beleidscyclus (BIG 8) en vormt het kader voor het uitvoeringsprogramma van de gemeenten en provincie.

1.2 ACHTERGROND

Een professionele kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), dat is wat de samenleving van de overheid mag verwachten. Binnen dit VTH-stelsel blijven provincies en gemeenten verantwoordelijk voor de VTH-taken. Zij zijn de bevoegde gezagen. De omgevingsdiensten voeren de VTH-basistaken op het gebied van milieu uit. Provincies en gemeenten kunnen ervoor kiezen om meer taken bij de omgevingsdienst neer te leggen. Deze taken worden aanvullende taken, plustaken, menutaken of koerstaken genoemd.

Een overzicht van deze taken staat in de producten- en dienstencatalogus (PDC) van een omgevingsdienst. Het takenpakket van de omgevingsdiensten verschilt per gemeente doordat gemeenten naast de basistaken ook andere VTH-taken over kunnen dragen.

Binnen de provincie Utrecht zijn er drie omgevingsdiensten verantwoordelijk voor de uitvoering van VTH-taken: de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG), de RUD en de ODRU. De OD NZKG is verantwoordelijk voor de meest risicovolle bedrijven waarvoor uitsluitend de provincie bevoegd gezag is en valt buiten de scope van deze U&H-strategie.

De RUD ondersteunt elf gemeenten en de provincie Utrecht en de ODRU vijftien gemeenten bij de uitvoering van de VTH-taken. Het takenpakket dat de bevoegde gezagen in mandaat door de omgevingsdiensten laten uitvoeren, bestaat in ieder geval uit het basistakenpakket. Onder de Omgevingswet wordt het basistakenpakket aangepast, waardoor het toezicht op inrichtingen verschuift naar toezicht op milieubelastende activiteiten. Dit pakket krijgt onder de Omgevingswet een plaats in het Omgevingsbesluit.

De omgevingsdiensten voeren deze taken uit namens het college van burgemeester & wethouders (B&W) of Gedeputeerde Staten (GS) in Utrecht, die de bevoegde gezagen zijn.

1.3 POSITIONERING EN STATUS U&H-STRATEGIE

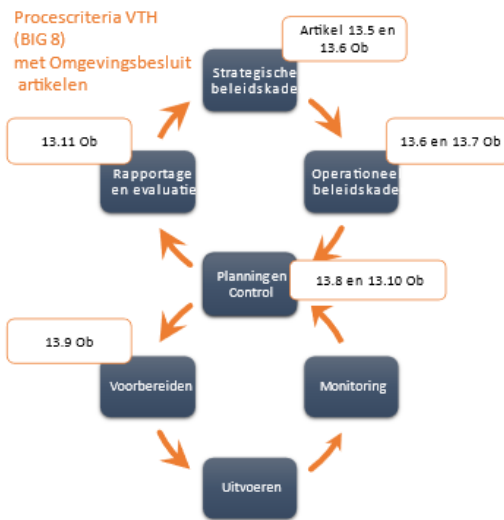
Deze U&H-strategie is tot stand gekomen met inbreng van alle 26 gemeenten uit de provincie Utrecht, provincie Utrecht, de RUD, de ODRU. Vóórdat de colleges en GS instemmen met de U&H-strategie, is deze U&H-strategie ter consultatie voorgelegd aan de OD NZKG en het Openbaar Ministerie (OM).

Deze U&H-strategie is opgesteld op hoofdlijnen. Het betreft een groeidocument dat zal worden doorontwikkeld. Deze U&H-strategie geeft aan welke uniforme doelen Utrechtse gemeenten en provincie zichzelf stellen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten de omgevingsdiensten uitvoeren om de doelen te bereiken. Deze activiteiten worden jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma en geëvalueerd.

De U&H-strategie is uniform voor de taken die uitgevoerd worden door de omgevingsdiensten en maakt onderdeel uit van de VTH-beleidsstukken die door de gemeenten en provincie zijn vastgesteld. Dit betekent dat de gemeenten en provincie eigen strategieën moeten vaststellen voor de taken die niet aan de omgevingsdiensten zijn overgedragen. Het staat de gemeenten en provincie vrij om de strategieën uit de U&H-strategie ook van toepassing te verklaren op haar eigen taken.

Naast een meerjarige U&H-strategie, eist de wet ook jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en evaluaties die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen uit de meerjarige strategie. Dit geheel vormt de beleidscyclus en staat bekend als de BIG 8-cyclus (zie figuur 1). De genoemde criteria in figuur 1 hebben betrekking op sec de uitvoering van de VTH-taken.

Figuur 1: Big 8 cyclus



Naast de Big-8 bestaat onder de Omgevingswet ook een beleidscyclus. Deze kent een vergelijkbare opzet (Plan, do, check, act). Het verschil zit hem in het feit dat die cyclus betrekking heeft op de doelen voor het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Deze doelen worden per gemeente en provincie weergegeven in een omgevingsvisie, omgevingsprogramma, in regelgeving (decentrale en algemene regels) uitgewerkt in het omgevingsplan en omgevingsvergunning. Dit worden ook wel de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet genoemd.

De plan-do-check-act beleidscyclus is veel meer omvattender. VTH-taken zijn in die cyclus te definiëren als één van de mogelijk in te zetten instrumenten.

Figuur 2: Plan-do-check-act beleidscyclus Omgevingswet



De U&H-strategie legt het te voeren (kwaliteits-)niveau vast zoals vereist in de Omgevingswet en de kwaliteitscriteria 2.2. Elke gemeente en de provincie kan eigen bestuurlijke prioriteiten meegeven aan de omgevingsdiensten. Deze bestuurlijke prioriteiten krijgen plaats in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma welke per deelnemer wordt vastgesteld.

Het belangrijkste onderdeel van deze U&H-strategie is **kwaliteit**. De deelnemers en omgevingsdiensten hebben met elkaar inhoud gegeven aan dit begrip en de belangrijke elementen benoemd. Deze zijn

opgenomen in deze strategie. De U&H-strategie heeft in principe een doorlooptijd van twee jaar en wordt aangepast als de ontwikkelingen daar om vragen.

1.4 SCOPE

Deze U&H-strategie gaat over de VTH-taken die door de deelnemers zijn overgedragen aan de omgevingsdiensten. Dit gaat zowel over verplichte taken als facultatieve taken (denk hierbij aan bouwtaken).

Voor de uitwerking in deze U&H-strategie is uitgegaan van de concept wetteksten van de Omgevingswet van juni 2021; indien de conceptteksten ingrijpend gewijzigd worden, kan worden besloten tot actualisatie van de U&H-strategie of aanscherping via het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

1.5 ONTWIKKELINGEN

Diverse ontwikkelingen hebben gevolgen voor de VTH-taken. Denk daarbij aan de wet VTH, de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 juli 2022, met de daarbij horende grote wijzigingen in de bodem, geluid- en luchtwetgeving. Verder is er een toenemende aandacht voor nieuwe milieuthema's zoals Zeer Zorgwekkende Stoffen, klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie en zijn er diverse interne ontwikkelingen binnen de gemeenten, provincie en omgevingsdiensten. Hieronder worden de ontwikkelingen verder toegelicht.

1.5.1 WET VTH

In de regio Utrecht hebben alle bevoegde gezagen de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht' vastgesteld. Deze verordening geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit de wet VTH om regels te stellen aan de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Dit betekent dat het minimum kwaliteitsniveau voor de overgedragen taken is vastgesteld. Alle bevoegde gezagen hebben daarmee de verplichting om te voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.2 (en haar rechtsopvolgers) en om de kwaliteitsdoelstellingen nader uit te werken. Door het opstellen van de U&H-strategie is hieraan invulling gegeven. De kwaliteitsdoelstellingen zijn: uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën. Een nadere uitwerking van deze doelen is terug te vinden in hoofdstuk 4.

1.5.2 OMGEVINGSWET

Met de Omgevingswet wordt het wettelijk kader voor verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving vereenvoudigd. Doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen enerzijds het bereiken en in stand houden van de fysieke leefomgeving van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en anderzijds het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van een goede omgevingskwaliteit om maatschappelijke behoeften mee te vervullen. Voor het bereiken van die balans op lokale schaal krijgen de verschillende overheden meer afwegingsruimte. Er zijn minder regels en er is meer ruimte voor initiatieven. De doelen van de wet zijn gesteld met het oog op duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en het beschermen en verbeteren van het leefmilieu. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voorsnog op 1 juli 2022 gepland.

De Omgevingswet heeft voor de basistaken, op basis van de huidige juridische uitwerkingen van de Omgevingswet, met name de volgende impact:

- Aanpassing van het basistakenpakket, waardoor toezicht op inrichtingen wijzigt in toezicht op milieubelastende activiteiten.
- Een aantal van de huidige basistaken wordt onder de Omgevingswet een plustaak, zoals het toezicht op maneges, stadions en maatwerkvoorschriften op het gebied van geluid.
- Het begrip 'inrichting' vervalt; milieubelastende activiteiten staan centraal in de wetgeving en dat vraagt om een meer specifieke (op activiteiten gerichte) registratie. Er komt een regulering per milieubelastende activiteit. Dit kan in de vorm van een zorgplicht, algemene regels of een vergunningplicht. De voorschriften die gelden voor milieubelastende activiteiten zijn bepaald per milieubelastende activiteit en neergelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), Besluit bouwen leefomgeving (Bbl), Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl, o.a. bouwen en geluid) de omgevingsverordening en/of het omgevingsplan. Door het wegvallen van het begrip inrichting is bij een milieubelastende activiteit niet meer van belang of de activiteit een bedrijfsmatige omvang heeft, wat de lengte van de activiteit is en of de activiteit op een vaste plek plaatsvindt, tenzij dit in de regelgeving anders is bepaald. Dit betekent bijvoorbeeld dat activiteiten die voorheen niet onder het begrip inrichting vielen, nu wel onder het begrip milieubelastende activiteit kunnen vallen. Voorbeelden hiervan zijn: lozingen van afvalwater in rioolstelsels en in de bodem, omgaan met afvalstoffen (storten, verbranden, nuttig toepassen), toepassing van warmte- en koudeopslag. Het betekent ook dat het toezicht zich meer kan toespitsen op activiteiten (in plaats van bedrijven). Het werken met activiteiten geeft een goede basis voor risicogericht toezicht.
- Wijzigingen geluidwetgeving.

- Schone Lucht Akkoord (SLA): dit is geen nationaal programma meer, maar moet lokaal meegevoerd worden in beoordeling aanvraag vergunning activiteit.
- Klimaatadaptatie (rekening houdend met uitkomsten Regionale Energiestrategie (RES) regio Utrecht en de Regionale Adaptatie Strategie (RAS).
- Vergunningaanvragen voor milieubelastende activiteiten vallen in principe onder de reguliere procedure (8 weken). De uitgebreide procedure blijft bestaan voor bepaalde milieubelastende activiteiten. Ook kan een aanvrager zelf vragen om de uitgebreide procedure (26 weken).
- De Omgevingswet maakt het heffen van milieuleges mogelijk.
- Gedrags- en cultuurverandering: competenties als oplossingsgericht denken, helicopterview en samenwerken worden belangrijker.
- Centralere plek voor algemene en specifieke zorgplichten, waardoor normen minder vaak vaststaan en situationeel werken belangrijker wordt, evenals eisen aan verslaglegging en rapportage.
- Mogelijkheid voor financiële zekerheidsstelling bij afvalverwerkingsbedrijven.
- Overdracht van bevoegdheid van bodemtaken van provincie naar gemeenten.
- Daarnaast gaat de bevoegdheid van enkele inrichtingen met IPPC-installaties van provincie naar gemeenten. IPPC-installaties zijn grote industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU).
- Transparantie van informatievoorziening. Een groot deel van de digitale informatie is straks op één plek te vinden, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Via het DSO kunnen initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel zien wat mag in de fysieke leefomgeving. Het einddoel is dat inwoners, ondernemers over dezelfde informatie als de overheid kunnen beschikken.
- Prioriteren en waarschuwen verdienen bijzondere aandacht aangezien met minder vergunningen, meer zorgplichten, meer algemene regels en 'ja-mits' aan de voorkant van het vergunningenproces wordt gewerkt.
- Tot 2029 geldt een overgangssituatie met overgangsrecht, waaronder de bruidsschat, waarin steeds meer wet- en regelgeving verschuift van de rijksoverheid naar de omgevingsplannen van gemeenten. De bruidsschat is een set regels die gebruikt kunnen worden voor de invoering van de gedecentraliseerde wetgeving. De regels worden verdeeld over het gemeentelijke omgevingsplan en de waterschapsverordening.

Tot inwerkingtreding van de Omgevingswet staat een deel van bovenstaande implicaties nog landelijk ter discussie.

2 MISSIE EN VISIE

In dit hoofdstuk zijn de missie en visie voor de omgevingsdiensten geformuleerd, die leidend zijn voor de U&H-strategie.

Het uitgangspunt voor deze U&H-strategie is dat de missie het fundament onder de organisatie is. De visie beschrijft de manier waarop handen en voeten aan deze missie kan worden geven.

Figuur 3: Verhouding 'missie-visie-strategie'



2.1 MISSIE

Beide omgevingsdiensten hebben de volgende missie geformuleerd:

“Met onze deskundige en integere uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu, bodem, asbest, water, natuur en bouwtaken dragen wij bij aan een omgeving waarin we nu en in de toekomst veilig en gezond kunnen wonen en werken. Door onze krachten te bundelen in de uitvoering van de VTH-taken dragen wij bij aan de kwaliteit van de omgevingswaarden in onze regio en creëren we een gelijk speelveld. Met de inzet van ons VTH-instrumentarium beperken we (milieu en veiligheid) risico's en laten wij eventuele schade door (milieu) overtredingen herstellen.”

2.2 VISIE

De gezamenlijke visie van gemeenten en provincie voor de uitvoering van de taken die zijn overgedragen taken aan de omgevingsdiensten is als volgt:

Provincie, gemeenten en omgevingsdiensten hebben ieder een eigen rol en verantwoordelijkheid om de VTH-taken met zorg en kwaliteit uit te voeren. De uitvoering van deze taken vindt plaats op basis van wederzijds vertrouwen, deskundigheid en objectiviteit. Om dit te bereiken is het de gezamenlijke verantwoordelijkheid om:

- transparant te zijn over behaalde resultaten en wederzijdse verwachtingen;
- door te bouwen aan een duurzame samenwerking tussen de deelnemers, omgevingsdiensten en samenwerkingspartners in de regio;
- zoveel mogelijk uniforme aanpak van de uitvoering, maar wel in balans met de lokale specifieke omstandigheden;
- te anticiperen op ontwikkelingen en veranderingen in het domein van de fysieke leefomgeving.

3 OMGEVINGSANALYSE

De omgevingsanalyse bestaat uit een gebiedsbeschrijving van de provincie Utrecht, een definiëring van de probleemanalyse en een uitwerking van de gezamenlijke risicoanalyses op het gebied van bouw- en milieutaken (zie bijlage 3).

3.1 GEBIEDSBESCHRIJVING

De U&H-strategie betreft het werkgebied van de twee omgevingsdiensten (zie afbeelding hieronder). Het betreft de gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunnik, Bunschoten, De Bilt, De Ronde Venen, Eemnes, Houten, Leusden, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Renswoude, Rhenen, Soest, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden, Woudenberg, IJsselstein, Zeist en de provincie Utrecht.

Figuur 4: Overzicht van het werkgebied van de omgevingsdiensten



Groen is het werkgebied van de ODRU; lichtgroen is het werkgebied van de RUD.

3.2 PROBLEEMANALYSE

De probleemanalyse in deze U&H-strategie bestaat uit de gezamenlijke risicoanalyse voor milieubelastende activiteiten (zie hierna 3.3). De risicoanalyse voor bouwen en bodem & ondergrond worden op een later moment toegevoegd aan de probleemanalyse.

3.3 RISICOANALYSE MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN

Een gezamenlijke risicoanalyse is één van de pijlers voor de U&H-strategie. De risicoanalyse is uitgevoerd om inzicht te krijgen in die activiteiten die risicovol zijn en daarmee te komen tot een goede selectie van te controleren bedrijven op die activiteiten. Gemeenten in de provincie Utrecht, de RUD en de ODRU hebben in 2019 onder de vlag van de regionale VTH-samenwerking samengewerkt aan een risicoanalyse voor milieubelastende activiteiten. De risicoanalyse is op basis van de Omgevingswet gemaakt

en gaat uit van de milieubelastende activiteiten uit het Bal (Besluit activiteiten leefomgeving). Op die manier vindt toezicht risicogestuurd en selectief plaats. De risicoanalyse is eind 2019 gereedgekomen en is als te hanteren methodiek vastgesteld door het regievoerdersoverleg (rvo) van de RUD op 19 januari 2021 en heeft daarmee een formele status. Voor de ODRU geldt dat in het rvo van de ODRU de risicoanalyse is besproken en er een fiat is voor verdere doorontwikkeling. De methode en keuzes hierbij staan uitgelegd in de toelichting bij het model en zijn terug te vinden in bijlage 3. De werkwijze is een basismethode. Op allerlei manieren is verdere uitbouw mogelijk. Allereerst door het naleefgedrag te integreren, maar ook door nieuwe effecten toe te voegen.

De Omgevingswet is gebaseerd op vier pijlers: duurzaamheid, volksgezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit. In de risicoanalyse is de pijler gezondheid nog niet opgenomen. Een score op het effect 'Volksgezondheid' is zinnig en passend bij de Omgevingswet. Om een score te bepalen kan de expertise van andere beleidsadviseurs, toezichthouders en handhavers gebruikt worden. De methodiek kan ook worden toegepast op andere milieubelastende activiteiten, bijvoorbeeld op de activiteiten uit de bruidsschat en ten behoeve van de bodemtaken.

4 DOELEN UITVOERING EN HANDHAVING

In deze paragraaf worden de doelen van de Verordening kwaliteit VTH uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is de missie en visie zoals verwoord in hoofdstuk 2.

4.1 ALGEMENE DOELSTELLING U&H

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels speelt een belangrijke rol om de doelstelling van de Omgevingswet te kunnen bereiken. Deze staat verwoord in artikel 1.3 van deze wet.

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

- a. bereiken en in stand houden van een **veilige** en **gezonde** fysieke leefomgeving en een **goede omgevingskwaliteit**, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur en
- b. het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften."

Hieronder wordt de algemene doelstelling verder uitgewerkt. Een nadere uitwerking vindt plaats in de uitvoeringsprogramma's van de omgevingsdiensten per gemeente. Op deze manier ontstaat een helder verband tussen deze U&H-strategie en het uitvoeringsprogramma voor desbetreffende gemeente, wat goede mogelijkheden biedt om de voortgang van bovengenoemde doelen te monitoren. Eén van de belangrijkste manieren om dit te realiseren is het verbeteren van het naleefgedrag. Om de algemene doelstelling nader inhoud te geven zijn de dikgedrukte termen hieronder verder uitgewerkt.

Figuur 5: Toelichting van de termen uit de Omgevingswet



Onder 'veilige' verstaan we de milieu- en bouwgerelateerde risico's, die mensen in hun fysieke leefomgeving lopen, zoals door het omgaan met en/of opslaan van gevaarlijke stoffen, en constructieve- en brandveiligheid. De doelstelling van veiligheid is het beperken van de milieu- en bouwgerelateerde risico's.



Onder 'gezonde' verstaan we het fysieke en psychisch welbevinden. De doelstelling van gezondheid is het streven naar een leefomgeving waar gezondheid voor een ieder tot de basiswaarden behoort en in balans is.





Onder een 'goede omgevingskwaliteit' verstaan we de belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde. De doelstelling van omgevingskwaliteit is het beperken en /of voorkomen van hinder, overlast en ergenissen, zoals geluidsoverlast, dumpen van afval en bodemverontreinigingen.



Onder 'duurzaamheid' verstaan we energie en grondstoffen, zoals energiebesparende maatregelen en het gebruik van duurzame materialen in de bouw. De doelstelling van duurzaamheid is het leveren van een constructieve bijdrage aan de energietransitie en verduurzaming.

De algemene doelstelling voor vergunningverlening en toezicht en handhaving is in het onderstaande schema voorzien van subdoelstellingen en indicatoren.

Algemeen U&H doel	Subdoelstellingen vergunningverlening	indicatoren
 Veiligheid	2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn alle vergunningsplichtige omgevingsplanactiviteiten getoetst aan de vergunningstrategie	percentage getoetste aanvragen
	2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn alle vergunningsplichtige mba's in beeld	percentage dossiers dat geanalyseerd is op gevolgen/veranderingen onder de Omgevingswet
	2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn alle huidige Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (Obm-vergunningen) in beeld.	percentage geactualiseerde Obm-vergunningen van rechtswege als deel van totaal aantal Obm-vergunningen
 Gezondheid	Bevorderen van voldoende ventilatie en daglichttoetreding bij bouw en expliciet toetsen aan BENG-normen	aantal vergunningen gecheckt op ventilatie en daglichttoetreding eisen bij bouw en de BENG-normen
	Vanuit VTH-perspectief onderzoeken we welke gezondheidsindicatoren c.q. -normen worden gehanteerd in de regio en bevorderen we informatie-uitwisseling tussen verschillende gemeenten op dit thema.	bruikbare indicatoren toepassen
	Binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet vindt een inventarisatie plaats van de milieubelastende activiteiten waar ZZS stoffen worden gebruikt.	percentage MBA's wat hierop getoetst is.
Omgevingskwaliteit	Vanaf 2022 is 90% van alle vergunningaanvragen getoetst aan en voldoen de verleende vergunningen aan de wettelijke eisen.	aantal vergunningen

		
Duurzaamheid 	Het stimuleren van bovenwettelijke maatregelen ten aanzien van energiezuinigheid / energiebesparing, zoals duurzame energie opwek wordt meegenomen in het VTH-proces.	percentage van 25% van de adviesgesprekken in vooroverleg waarin energie-aspecten vroegtijdig en met aandacht voor bovenwettelijke normen wordt besproken en getoetst op haalbaarheid
	In beeld brengen welke vergunningplichtige mba's geactualiseerd moeten worden op energie-aspecten (voorschriften).	er ligt een overzicht en voorstel voor daadwerkelijke actualisatie

De algemene doelstellingen wordt hieronder uitgewerkt in de subdoelstellingen voor toezicht en handhaving.

Algemeen U&H doel	Subdoelstellingen toezicht en handhaving	indicatoren
Veiligheid 	het inzichtelijk maken van het naleefgedrag per branche en de problematiek die daaraan ten grondslag ligt door het uitvoeren van een nulmeting.	de in kaart gebrachte effecten.
	Het inzichtelijk maken van het aantal en soorten klachten per branche en de problematiek en effecten die daaraan ten grondslag ligt in 2025 in kaart hebben en omgevingsdienst overstijgend benaderen door het uitvoeren van een nulmeting.	aantal en soorten klachten in 2025
Gezondheid 	In 2024 is voor de risicoanalyse van Bal-activiteiten onderzocht of en hoe volksgezondheidsaspecten opgenomen kunnen worden in de beoordeling.	er ligt een toepasbaar advies of uitwerking
	Vanuit het VTH-instrumentarium onderzoeken we (bovenregionaal) in hoeverre we kunnen monitoren en evalueren op gezondheidsrisico's voor onder andere milieubelastende activiteiten met de benodigde kennis.	er ligt een toepasbaar advies of uitwerking
Omgevingskwaliteit 	De komende twee jaar moet het aantal overtredingen geconstateerd n.a.v. een klacht in kaart zijn gebracht.	aantal overtredingen
Duurzaamheid 	Het stimuleren van energiezuinigheid/energiebesparing wordt meegenomen in het VTH-proces.	aantal controles waarin energie-aspecten zijn meegenomen als onderdeel van het totaal aantal controles
	Komende twee jaren is het streven bij alle controles met energie-aspecten volledig te voldoen aan energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van < 5 jaar.	aantal bedrijven (percentage) van totale aantal energiecontroles dat voldoet aan de informatieplicht en energiebesparingsplicht Reductie in KWH/co2 equivalent

4.2 KWALITEITSMANAGEMENT

Cruciaal voor het leveren van kwaliteitsproducten is de beschikbaarheid van vakmanschap en expertise en de borging van de kwaliteit. Als kwaliteitsafspraken niet worden vastgelegd, gemonitord en gerapporteerd is er een sterke mate van afhankelijkheid van de individuele medewerker. Kwaliteit is (1) het realiseren van de afgesproken doelstellingen en (2) het voldoen aan de wettelijke eisen. Deze doelstellingen zijn door B&W en GS vastgesteld en geven in de kern aan wat vanuit VTH wordt bijdragen aan de maatschappelijke opgaven. Elk van de gemeenten en de provincie Utrecht heeft een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld. In de verordening is een verplichting opgenomen om te voldoen aan de kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Tevens is in de verordening een verplichting opgenomen om doelen uit te werken op de volgende onderwerpen:

- Uitvoeringskwaliteit
- Dienstverlening
- Financiën

In deze paragraaf worden deze doelen nader uitgewerkt.

4.2.1 DOELEN, INDICATOREN EN STREEFWAARDEN

Op basis van de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH moeten de doelen 'uitvoeringskwaliteit', 'dienstverlening' en 'financiën' worden uitgewerkt:


Figuur 6: Doelen uit Verordening kwaliteit VTH schematisch weergegeven





Hierna zijn de bovenstaande kwaliteitsdoelen verder uitgewerkt met bijbehorende indicatoren. Ook zijn er, indien mogelijk, streefwaarden opgenomen per beleidsdoel.




4.2.2 UITWERKING KWALITEITSDOELEN

Hieronder worden de kwaliteitsdoelen verder uitgewerkt voor vergunningverlening.

Kwaliteitsdoel-stellingen	Subdoelstellingen vergunningverlening	Indicatoren
	Inzichtelijk maken van de actualiteit van vergunningen in 2022. Binnen vijf jaar beschikken alle bedrijven over een actuele vergunning, dan wel is een actualisatie-toets uitgevoerd en is een eventuele actualisatie gepland.	aantal vergunningen
	Goed opgeleid personeel dat voldoet aan de meest recente kwaliteitscriteria VTH en beschikt over de competenties oplossingsgericht denken en actief regievoeren.	90% voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria VTH

<p>Dienstverlening</p> 	<p>De verzender van een schriftelijk verzoek krijgt binnen 3 werkdagen een antwoord (via e-mail, schriftelijk of telefonisch).</p> <p>Indieners hebben in zoveel mogelijk gevallen inzicht in het vergunningen proces.</p>	<p>aantal ontvangstbevestigingen die voldoen aan de gestelde reactie termijn van drie werkdagen.</p> <p>percentage digitale berichtgeving waarin proces en voortgang vergunningverlening zijn opgenomen.</p>
<p>Financiën</p> 	<p>Door toepassing van risicoanalyses wordt getracht efficiëntie en effectiviteit te bewerkstelligen. De begroting dient dekkend te zijn voor onze inzet op risicobeheersing en beleidsdoelrealisatie.</p> <p>Er wordt periodiek geïnventariseerd of de begroting voldoet aan de beide elementen.</p>	<p>percentage overschrijdingen van begroting van het programma vergunningen</p> <p>percentage onderbesteding van begroting van het programma vergunning</p> <ul style="list-style-type: none"> • beleidsdoelrealisatie opdrachtgevers (afhankelijk van scoring mogelijkheid van beleid) • ontwikkelingen/koers naleefgedrag

Hieronder worden de kwaliteitsdoelen verder uitgewerkt voor toezicht en handhaving.

Kwaliteitsdoel-stellingen	Subdoelstellingen toezicht en handhaving	Indicatoren
<p>Uitvoeringskwaliteit</p> 	<p>Goed opgeleid personeel dat voldoet aan de meest recente kwaliteitscriteria VTH en beschikt over de competenties oplossingsgericht denken en bestuurlijk sensitief handelen.</p>	<p>90% voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria VTH</p>
<p>Dienstverlening</p> 	<p>Goede bereikbaarheid (100%) bij overlastmeldingen.</p> <p>Optimaliseren van klachtenafhandeling door uiterlijk binnen 2 werkdagen een terugkoppeling te geven.</p> <p>De indiener van een klacht of een handhavingsverzoek krijgt een terugkoppeling over wat er met het verzoek of klacht is gedaan.</p> <p>Bij het behandelen van elke klacht of handhavingsverzoek wordt deze zo breed als de klacht of het handhavingsverzoek is ingediend behandeld.</p>	<p>24-uurs bereikbaarheid (piketdienst)</p> <p>Reactietijd terugkoppeling op klachten</p> <p>Percentage digitale berichtgeving waarin proces en voortgang zijn opgenomen</p> <p>aantal klachten en handhavingsverzoeken dat conform het verzoek behandeld is</p>
<p>Financiën</p> 	<p>Door toepassing van risicoanalyses wordt getracht efficiëntie en effectiviteit te bewerkstelligen. De begroting dient dekkend te zijn voor de inzet op risicobeheersing en beleidsdoelrealisatie.</p> <p>Er wordt periodiek geïnventariseerd of de begroting voldoet aan de beide elementen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • percentage overschrijdingen van begroting van het programma handhaving • percentage onderbesteding van begroting van het programma handhaving • beleidsdoelrealisatie opdrachtgevers (afhankelijk

		<ul style="list-style-type: none"> van scoring mogelijkheid van beleid) ontwikkelingen/koers naleefgedrag
--	--	--

5 VTH-STRATEGIEËN

Bij de uitvoering van de taken door de omgevingsdiensten geldt het principe dat initiatieven, activiteiten en handhavingssituaties in een gelijke situatie gelijk worden behandeld. Om zoveel mogelijk volgens dat principe te werken zijn onderstaande VTH-strategieën op de taken die bij de omgevingsdiensten zijn ondergebracht van toepassing. De grondslagen van de inhoud van de strategieën is terug te vinden in het Omgevingsbesluit artikel 13.6 en 13.7 (voorheen hoofdstuk 5 van de Wabo). De VTH-strategieën bestaan uit vijf componenten:

1. preventiestrategie,
2. vergunningenstrategie,
3. toezichtstrategie,
4. sanctiestrategie, en
5. gedoogstrategie.

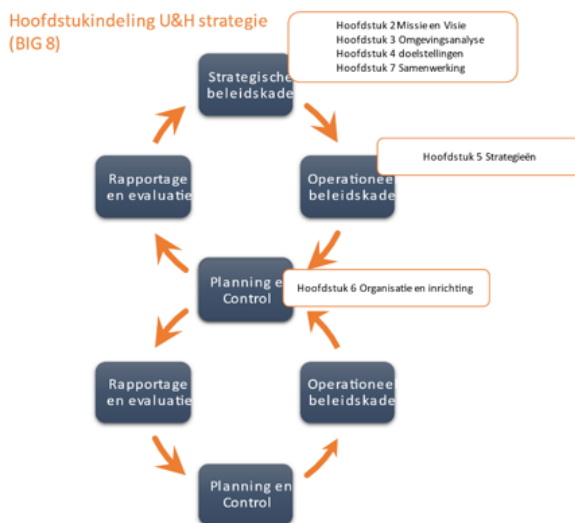
In onderstaand figuur is de onderlinge verhouding tussen de VTH-strategieën gevisualiseerd.

Figuur 7: onderlinge verhouding VTH-strategieën



In paragraaf 1.3 staat de BIG 8 cyclus beschreven. De strategieën zorgen voor een vertaling van het strategisch beleidskader naar het operationeel beleidskader.

Figuur 8: hoofdstukindeling van BIG-8 cyclus



5.1 PREVENTIESTRATEGIE

De preventiestrategie is gericht op het voorkomen van overtredingen middels communicatie en voorlichting en is verder uitgewerkt in bijlage 4.

5.1.1 SCOPE

In deze strategie wordt onder preventie verstaan: het zoveel mogelijk voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's, door het geven van voorlichting en zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar de samenleving zich aan moet houden.

5.1.2 UITGANGSPUNTEN

Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering door de deelnemers en omgevingsdiensten waarbij binnen de geldende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie en voorlichting niet uitkomt is in principe een gesprek met een medewerker van de omgevingsdienst of het coördinerend bevoegd gezag mogelijk.

5.1.3 DOEL PREVENTIESTRATEGIE

Bij preventie gaat het om het spontaan naleven van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Omgevingsdiensten en deelnemers willen het naleefgedrag bevorderen door in te zetten op voorlichting en het uitleggen van het doel van regels.

5.2 DE VERGUNNINGENSTRATEGIE

Voor veel activiteiten die plaatsvinden in de fysieke leefomgeving bijvoorbeeld het uitvoeren van een milieubelastende activiteit of bouwen, verbouwen of slopen van een bedrijf of woning is toestemming nodig van het bevoegd gezag. Deze toestemming van het bevoegd gezag gaat gepaard met de toetsing van aanvraag aan de wettelijke kaders (voorschriften) waaraan moet worden voldaan.

Een vergunning op het gebied van de fysieke leefomgeving kan betrekking hebben op verschillende werkvelden (bouwen, wonen, milieu, natuur e.d.) en op verschillende wijzen tot stand komen (reguliere procedure, uitgebreide procedure, melding e.d.).

Vergunningverlening is voor het bevoegd gezag een belangrijk instrument om het beleid vorm te geven in concrete afwegingen, kaders en voorschriften. Deze eerste algemene vergunningenstrategie – te vinden in bijlage 5 – beschrijft hoe dit instrument wordt toegepast bij de geldende wet- en regelgeving. Deze strategie levert daarmee een belangrijke bijdrage in de ontwikkeling en vaststelling van het uitvoeringsbeleid van het bevoegd gezag om de belangrijke doelen voor de omgeving en de uniforme uitvoering daarvan te bereiken.

Een nadere uitwerking van de vergunningenstrategie is terug te vinden in bijlage 5 en de regionale uitgangspunten en samenwerkingsafspraken over meervoudige vergunningen staan beschreven in bijlage 6. De afspraken uit bijlage 6 zijn nog niet in alle gevallen uitvoerbaar voor de uitgebreide procedure maar geven hierin wel richting. Komend jaar kunnen de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet en het DSO aanleiding zijn om deze processen te herzien en actualiseren. De samenwerkingsprocessen voor de uitgebreide procedure zullen in 2022 worden uitgetest in de regio en worden opgenomen in een eventuele latere aanpassing van deze strategie.

5.2.1 SCOPE

In deze strategie wordt onder vergunningverlening verstaan:

- het verlenen, (gedeeltelijk) weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning mogelijk als onderdeel van een legalisatietraject;
- het verlenen van een ontheffing;
- het behandelen van een melding;
- het opstellen en/of het intrekken van een maatwerkvoorschrift en/ of gelijkwaardigheid;
- het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een milieueffectrapportage (m.e.r.-beoordeling);
- het actualiseren van een vergunning;
- afgeven van advies in het kader van het adviesrecht van de gemeenteraad.

5.2.2 DOEL STRATEGIE

Besluiten van de bevoegd gezagen (B&W en GS) vergen een goede en transparante afweging. Zorgvuldige afweging van belangen en passend bij de omgeving zijn hierbij essentiële vereisten. Een gedegen insteek van vergunningverlening verkleint het risico op latere problemen bij naleving en/of handhaving.

De vergunningenstrategie is een *beslissingsondersteunend* model bij het komen tot een bij de omgeving passend kader bij elk besluit. Door ieder bevoegd gezag dezelfde uitgangspunten te laten vastleggen in de U&H-strategie ontstaat meer *uniformiteit* in de besluitvorming. De strategie maakt de afhandeling van zaken reproduceerbaar en eenduidig, dat wil zeggen dat in het dossier het procesverloop en de beslissingen in het belang van de omgeving genomen, terug te vinden zijn. De uniformiteit in de be-

sluitvorming en reproduceerbare afhandeling van vergelijkbare zaken draagt bij aan de transparantie van het besluitvormingsproces voor bedrijven, inwoners en andere instanties.

De vergunningenstrategie heeft als doel:

- vaststellen van gezamenlijke uitgangspunten die het bevoegd gezag kan toepassen in de zorg voor de leefomgeving;
- mogelijk maken van (economische) initiatieven met oog voor de fysieke leefomgeving;
- aandacht voor actualisatie van beleid, zoals veiligheid, gezondheid en duurzaamheid;
- uniformeren van het proces van vergunningverlening ter vermindering van regeldruk;
- bieden van uitgangspunten voor het werken als 1-overheid;
- verkleinen van het risico op latere omgevingsproblemen.

Door de vergunningenstrategie vast te stellen voldoet het bevoegd gezag aan de eis uit de Omgevingswet om een strategie voor vergunningverlening toe te passen; het vereiste van strategie voor dit taakveld.

5.2.3 UITGANGSPUNTEN

Uitgangspunten van de vergunningenstrategie zijn:

Omgevingsgericht, afstemming aan de voorkant

- nieuwe en gewijzigde activiteiten worden getoetst op belasting van de omgeving;
- het 'ja, mits' principe wordt toegepast;
- onacceptabele omgevingsbelasting wordt voorkomen;
- politiek-bestuurlijke speerpunten worden afgewogen;
- vergunningstelsel stimuleert innovatie en duurzaamheid;
- kernwoorden zijn integraliteit, uniformiteit waar mogelijk, vergelijkbaar in vergelijkbare situaties;
- de methodiek risicogericht vergunnen zijn we voornemens te ontwikkelen.

Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar

- vergunningverlening is afgestemd op landelijke standaarden en lokaal beleid;
- vergunningen zijn begrijpelijk geschreven en openbaar en digitaal beschikbaar dan wel opvraagbaar (bijvoorbeeld voor IPPC bedrijven een wettelijk vereiste), begrijpelijk voor inwoner en bedrijf;
- de behandeling van een vergunningen aanvraag eindigt met een oplevering naar toezicht;
- vergunningen zijn handhaafbaar;
- voorschriften zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken (BBT) met primair toepassing van zogenoemde doelvoorschriften;
- vergunningen worden per bedrijf overzichtelijk vastgelegd, zodat alle verplichtingen van het bedrijf op ieder moment inzichtelijk zijn;

Aanpak bij slecht naleefgedrag

- besluiten voor activiteiten die bij niet naleven schade kunnen veroorzaken aan leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur worden intensiever behandeld en bevatten meer maatregelvoorschriften. De aanvraag (wat wordt precies gevraagd), het besluit (wat wordt toegestaan) en de voorschriften (wat zijn de exacte condities) worden in detail geformuleerd;
- maatregelvoorschriften gelden wanneer landelijke voorschriften onvoldoende helder zijn in de toepassing op een specifieke situatie en/of bij sprake van slecht naleefgedrag;
- maatregelvoorschriften geven het bedrijf ten opzichte van doelvoorschriften minder speelruimte en meer duidelijkheid, ook voor toezicht en handhaving.

Gezamenlijk en professioneel

- de huidige Utrechtse samenwerking in de regio Utrecht hanteren een geborgde (landelijke) kennisinfrastructuur en werken daarin zoveel mogelijk samen (Alles komt samen in Utrecht);
- uitwisseling van goede (landelijke en regionale) voorbeelden en kennis.

5.2.4 DOORONTWIKKELEN VERGUNNINGENSTRATEGIE

De vergunningenstrategie in bijlage 5 is algemeen van opzet en bevat geen inhoudelijke kwaliteitsnormen ten aanzien van verschillende milieuthema's. Tot op zekere hoogte beschikt het bevoegd gezag over beleidsruimte om normeringen ten aanzien van emissies te reguleren in het (toekomstige) omgevingsplan. Het beleidsinstrument van vergunningen en algemene regels wordt ingezet om een bepaalde, gunstige toestand van de werk- en leefomgeving te bereiken of te behouden.

Er is vanuit Omgevingsdienst NL (de overkoepelende vereniging van de 29 omgevingsdiensten in Nederland) een landelijke werkgroep "Risicogerichte Vergunningverlening" waarvan de uitkomsten worden betrokken bij de actualisatie of verdere uitwerking van deze U&H-strategie.

In afstemming met de betrokken omgevingsdiensten kan in de toekomst worden besloten om deze vergunningenstrategie aan te vullen met kwalitatieve beoordelingskaders voor de verschillende milieuthema's.

5.3 TOEZICHTSTRATEGIE, SANCTIESTRATEGIE EN GEDOOGSTRATEGIE

In de *toezichtstrategie* is beschreven op welke wijze het toezicht wordt uitgevoerd door de omgevingsdiensten. In de *sanctiestrategie* is beschreven hoe de omgevingsdiensten optreden tegen een geconstateerde overtreding wanneer er geen sprake is van gelijkwaardige oplossing, legalisatie of actief gedogen. De vraag is dan of, en zo ja hoe, bestuurlijk en/of strafrechtelijk moet worden opgetreden. De betrokken gemeenten, provincie en omgevingsdiensten onderschrijven de 'Landelijke handhavingsstrategie (LHS)'. Daar waar mogelijk, wordt in deze sanctiestrategie verwezen naar de LHS. In de gedoogstrategie is beschreven in welke gevallen en onder welke voorwaarden bewust worden afgezien van sancties in geval van overtredingen.

5.3.1 SCOPE

In de *toezichtstrategie* houdt toezicht in dat gecontroleerd wordt of wet- en regelgeving wordt nageleefd. Dit vindt plaats door het verzamelen van informatie over (het nalaten van) handelingen en een beoordeling daarvan.

In de *sanctiestrategie* wordt onder sanctie verstaan: het sanctioneren bij overtredingen conform de LHS.

In de *gedoogstrategie* wordt onder gedogen verstaan: het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Wanneer wet- en regelgeving wordt overtreden is het bevoegde gezag in beginsel verplicht om handhavend op te treden.

De landelijke handhavingsstrategie erkent echter dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolging door het OM onverlet.

De omgevingsdiensten houden toezicht aan de hand van een vooraf opgesteld jaarlijks uitvoeringsprogramma. De prioriteiten van dit uitvoeringsprogramma worden per deelnemer in samenspraak met de desbetreffende omgevingsdienst vastgelegd.

Daarbij is het streven om voor thema's met een gemeenschappelijke deler en meerwaarde voor toezicht op regionaal niveau gezamenlijke afspraken te maken. Dit mondt mogelijk uit in een meerjarenaanpak met een voortschrijdende looptijd van (in beginsel) twee jaar. Hiermee wordt bijgedragen aan uniformiteit en een gelijk speelveld voor inwoners, bedrijven en instellingen binnen de provincie Utrecht.

Naast het geplande toezicht houden de omgevingsdiensten toezicht naar aanleiding van handhavingsverzoeken, klachten en overlastmeldingen die bij de bevoegde overheden binnenkomen. Dat gaat overeenkomstig de doelstellingen uit hoofdstuk 4. In de uitvoeringsprogramma's kan de ruimte voor toezicht per gemeente worden uitgewerkt.

5.3.2 UITGANGSPUNTEN

Risicogericht toezicht

De provincie en Utrechtse gemeenten zijn als bevoegde gezagen verplicht om toezicht te houden en te handhaven bij geconstateerde overtredingen. Gezien de beperkte personele middelen is het zaak om de beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Toezichthouden daar waar nodig is. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de regionale risicoanalyse (bijlage 2 voor milieubelastende activiteiten). De risico's geven aan welke activiteiten in meer of mindere mate schade kunnen toebrengen aan de fysieke leefomgeving en waar dus toezicht een belangrijke rol speelt. De strategie hierin is om de capaciteit daar in te zetten waar de risico's het grootst zijn.

Regionale Utrechtse toezichts- en handhavingsmix

Bij elke toezichtactie is de vraag welke waarde wordt toegevoegd als er toezicht wordt gehouden. De regionale Utrechtse toezichts- en handhavingsmix reikt hiervoor de ingrediënten aan. Hieronder verstaan we ook programmatisch toezicht (verder de regionale Utrechtse toezichts- en handhavingsmix. Onder toezicht vallen alle werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om te

constateren of wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het toezicht wordt uitgevoerd door daar toe aangestelde toezichthouders. Van toezicht gaat een belangrijk preventief effect uit. Het doel van toezicht is dat het naleven van de regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's. Bij overtredingen van de regels wordt er geacteerd conform de landelijke handhavingsstrategie.

Datagedreven toezicht

In de regio Utrecht wordt de meerwaarde van datagedreven toezicht erkend, met als randvoorwaarde dat de data daarvoor op orde moeten zijn en controles goed ingevoerd moeten worden in de systemen. De regio gaat door op investeringen die hierop al zijn gedaan. Het streven is om meer inzicht te krijgen in gedrag (waarom) en het datagedreven toezicht (wat, waar, wanneer).

Afspraken over deze onderwerpen tussen de deelnemers en omgevingsdiensten liggen onder andere vast in Dossier afspraken en procedures (DAP), dienstverleningsovereenkomsten en convenanten. Waar mogelijk zijn de afspraken uniform, waar nodig is maatwerk van toepassing. De afspraken worden periodiek geëvalueerd (richtlijn: één keer per jaar).

Uitsluitend actief gedogen

Stilzwijgend, passief gedogen is absoluut onacceptabel. Gedogen van overtredingen is alleen bij uitzondering aanvaardbaar, na een zorgvuldige belangenafweging. Het gaat dan om uitdrukkelijk gedogen, na het nemen van een gedoogbeschikking. Dit kan het geval zijn als sprake is van een:

- Overmacht situatie en strikte naleving van de wettelijke regels leidt tot ongewenste milieugevolgen; in zo'n geval staat het bevoegd gezag overtredingen van de wet toe, juist om het milieu te beschermen.
- Overgangssituatie, waarin het bevoegd gezag vooruitlopend op legalisatie gedoogt, bijvoorbeeld als ze binnen afzienbare termijn de omgevingsvergunning kan verlenen.
- Onevenredigheid; als handhaven onevenredig is in verhouding tot het belang voor de fysieke leefomgeving, dan kan het bevoegd gezag ervan afzien.

Gedogen moet zoveel mogelijk beperkt blijven in omvang en tijd. Bij gedogen vindt actief toezicht plaats, gericht op de vraag of het gedogen nog actueel is en de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft.

5.3.3 DOEL STRATEGIEËN

Het doel van de toezicht- en handhavingsstrategie is het bevorderen van het naleefgedrag. Met toezicht stellen de bevoegde overheden vast of wettelijke voorschriften worden nageleefd en zo nodig wordt handhavend opgetreden.

Toezicht en handhaving is gericht op de beïnvloeding van gedrag van inwoners, bedrijven en instellingen. Nalevingsgedrag van inwoners, bedrijven en instellingen wordt beïnvloed door hun motieven en kenmerken, door de wijze waarop toezicht en handhaving door de overheid wordt uitgevoerd en door omgevingsfactoren. Op deze drie onderdelen speelt de toezichts- en handhavingsstrategie (zie bijlage 7) in met als doel om het naleefgedrag te bevorderen. Het legt de basis voor het halen van de doelstellingen uit hoofdstuk 4.

De gedoogstrategie (zie bijlage 7) heeft als doel duidelijkheid te verschaffen in welke situaties in principe in aanmerking komen voor het afzien van bestuursrechtelijk handhaven en welke voorwaarden daaraan worden gesteld.

5.3.4 DOORONTWIKKELEN TOEZICHT- SANCTIE EN GEDOOGSTRATEGIE

De komende jaren willen de Utrechtse bevoegde gezagen de wijze van toezicht houden en handhaven op verschillende onderdelen verbreden en verbeteren.

Inzichten over het beïnvloeden van het nalevingsgedrag worden betrokken in de wijze van toezichthouden. Ook is de bedoeling om diversiteit aan te brengen in toezichts- en handhavingsstijlen. Met de regionale Utrechtse toezichts- en handhavingsmatrix als basis, is het de ambitie om hierop door te ontwikkelen. Dit is ook passend in het licht van de Omgevingswet.

6 ORGANISATIE EN INRICHTING

Voor de uitvoering van de taken gelden voorwaarden ten aanzien van de organisatie, inrichting en de informatievoorziening om kwaliteit te kunnen leveren. Belangrijk voor het leveren van kwaliteitsproducten

is de beschikbaarheid van vakmanschap en expertise en borging van de kwaliteit. Kwaliteit is het realiseren van de doelstellingen genoemd in hoofdstuk 4.

6.1 BEVOEGDHEDEN, TAKEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

De gemeenten en provincie blijven het bevoegd gezag en behouden de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid voor de taken die door de omgevingsdiensten worden uitgevoerd.

6.2 SCHEIDING VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING

De omgevingsdiensten hebben conform de kwaliteitscriteria een functiescheiding tussen vergunningverlening en toezichthouder ingericht en op objectniveau voor toetsing en toezicht door specialismen.

6.3 ROULATIESYSTEEM

Roulatie van toezichthouders vindt plaats om een vaste handavingsrelatie te voorkomen en kennisniveau te verdiepen. Anderzijds is voor sommige doelgroepen meer bestendigheid gewenst; frequentie van roulatie is afhankelijk van de branche.

6.4 BEREIKBAARHEIDS- EN BESCHIKBAARHEIDSREGELING

De omgevingsdiensten hebben de bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling buiten kantoor tijden vastgelegd.

6.5 DIGITALISERING

Met de komst van de Omgevingswet is het digitaal kunnen (samen)werken nog belangrijker geworden. Het leren samenwerken in de samenwerkingsfunctionaliteit en het gebruik van het DSO zijn de komende jaren een steeds belangrijkere factor voor het leveren van kwaliteit door de omgevingsdiensten. Een nadere invulling ligt bij de omgevingsdiensten in afstemming met de bevoegde gezagen.

7 SAMENWERKING

Voor de realisatie van dit beleid met de bijbehorende doelen en van het uitvoeringsprogramma is het nodig dat er een goede samenwerking is met diverse partners. In dit hoofdstuk is beschreven welke partners er zijn en welke rol de partijen vervullen.

De omgevingsdiensten werken in het veld samen met andere VTH-partners. De intensiteit van samenwerking en de mate waarin de samenwerking structureel is ingericht, verschilt. De ODRU en RUD Utrecht werken onderling in toenemende mate samen. Hieronder zijn (niet limitatief) samenwerkingspartners opgesomd.

De VTH-partners zijn onder meer

- **Waterschap:** o.a. samenwerking in het kader van indirecte lozingen en eventuele andere projecten
- **Provincie:** Samenwerkingsprogramma VTH, Wet natuurbescherming, ketentoezicht
- **Gemeenten:** bij uitvoering VTH-taken, ketentoezicht
- **BOA's van verschillende partners:** in het kader van de samenwerkingsovereenkomst getekend in het kader van optreden op elkaars grondgebied
- **Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV):** Samenwerking op het gebied van handhaving randmeren
- **VRU (Veiligheidsregio Utrecht):** structureel afstemmingsoverleg en in het kader van projecten o.a. bij de opslag van gevaarlijke stoffen
- **Samenwerking Omgevingsdienst, OM en Politie:** overleg in het kader van strafrecht om (wettelijke) afspraken te maken bij gezamenlijk optreden en een bewuste omgang met ieders bevoegdheden (bestuursrecht-strafrecht).
- **ODRU-RUD Utrecht:** verschillende inhoudelijke samenwerkingen
- **RVO Rijksdienst voor Ondernemend Nederland:** o.a. op het gebied van toezicht op energiebesparende maatregelen, agrarische bedrijven
- **ILT Inspectie Leefomgeving en transport:** onder ander. op gebied van Ernstige/bijzondere ongewone voorgevallen
- **GGDrU:** De GGD regio Utrecht kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. De laatste jaren staat het milieu als gezondheidsbepalende en gezondheidsbedreigende factor zeer sterk in de belangstelling. Waar begin vorige eeuw vooral aandacht werd besteed aan biologische vervuiling van het leefmilieu en de bijhorende infectieziekten (cholera, difterie, tbc enz.), ligt de nadruk in de geïndustrialiseerde landen tegenwoordig veel meer op chemische en fysische verontreiniging en de relatie met het vaker voorkomen van ziektes zoals kanker en luchtwegproblemen. Binnen de openbare preventieve gezondheidszorg is dan ook vrij recent een nieuwe discipline

ontstaan, de medische milieukunde. De GGDrU vervult deze taak en gaat de invloed van milieuverontreiniging op de gezondheid na, met als doel adviezen te geven om gezondheidsrisico's ten gevolge van deze milieuverontreiniging te voorkomen of te beperken. Uitwisseling van kennis met de GGDrU over en weer zorgt ervoor dat de samenwerkingspartners elkaar versterken.

- **NVWA:** de NVWA kan worden ingeschakeld op het gebied van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

DEEL II: BIJLAGEN

BIJLAGE 1 BEGRIPPENLIJST

Basistakenpakket: Het basistakenpakket is het minimale pakket aan taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving dat door gemeenten en provincies ondergebracht moet worden bij omgevingsdiensten. Het basistakenpakket is onder de huidige wetgeving geborgd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In samenwerking met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten is onder de Omgevingswet een nieuw basistakenpakket vastgesteld. Dit pakket heeft een plaats gekregen in het Omgevingsbesluit en is op 28 oktober 2020 gepubliceerd in het Invoeringsbesluit en is in bijlage 2 opgenomen.

Bevoegd gezag: Het bestuursorgaan dat bevoegd is een handhavingsbesluit te nemen of een besluit te nemen op een aanvraag om een omgevingsvergunning. Voor VTH-taken gaat het meestal om het college van burgemeester en wethouders van een gemeente of om het college van gedeputeerde staten.

Bibob -toets: De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. (Bibob) is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Het bestuursorgaan beoordeelt de integriteit van de onderneming om te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert.

Big 8-cyclus: Systematiek afkomstig uit de wet VTH. De verschillende stappen in de cyclus (die in de vorm van een acht worden weergegeven) vormen samen het VTH-beleid en het uitvoeringsprogramma. Ook geven de stappen richting aan de systematiek van doorwerking en evaluatie.

Bruidschat: Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten en waterschappen. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan of de waterschapsverordening komen. Dit heet ook wel de 'bruidsschat'.

Deelnemers: De in de omgevingsdiensten deelnemende partijen: gemeenten en de provincie (RUD en ODRU).

IPPC-bedrijven: Grote industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU).

Kwaliteitscriteria VTH: Er gelden kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De kwaliteitscriteria voor de kritische massa (deskundigheid en ervaring) zijn verplicht voor VTH-taken van het basistakenpakket van de omgevingsdiensten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben hiertoe een modelverordening opgesteld. Voor de overige VTH-taken geldt er een zorgplicht. De invulling hiervan is vrij. In deze U&H-strategie gaat het om de versie 2.2.

Naleefgedrag: De mate waarin de wettelijke regels door bedrijven worden nageleefd.

Omgevingsloket: Een online voorziening waarmee een aanvraag opgesteld kan worden voor een omgevingsvergunning, watervergunning en/of melding. Ook kan men een vergunningencheck doen om te zien of een vergunning of een melding nodig is.

Oplevercontrole: Eerste toezichtsbezoek na afronding van vergunning of melding

Regiosamenwerking Utrecht De voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet wordt in de regio Utrecht door de verschillende partijen (provincie, gemeenten, omgevingsdiensten, waterschappen) gezamenlijk opgepakt onder de titel Regiosamenwerking Omgevingswet. Er zijn twaalf werkgroepen ingesteld, waaronder de werkgroepen 'VTH Uitvoeringsstrategie' en 'meervoudige vergunningverlening'.

BIJLAGE 2 BASISTAKENPAKKET

In deze bijlage staat het huidige basistakenpakket verwoord gevolgd door het basistakenpakket zoals deze is verwoord in de concepttekst van het Omgevingsbesluit.

Basistakenpakket voor Regionale uitvoeringsdiensten, versie 2.3 van 25 mei 2011

Versie 2.3 van het Basistakenpakket brengt geen verandering in de eerder gemaakte en bestuurlijk geaccordeerde afspraken over de inhoud van het basistakenpakket. Beoogd is slechts de terminologie aan te passen aan wijzigingen in wet- en regelgeving die na de totstandkoming van versie 2.2 zijn doorgevoerd. De actualisatiedatum is 1 juni 2011. Het basistakenpakket is uitgangspunt voor het takenpakket dat door de RUD en ODRU wordt uitgevoerd ten behoeve van alle deelnemende gemeenten en de provincie. De ervaringen met de toepassing van dit basistakenpakket kunnen na verloop van tijd leiden tot aanpassing.

Categorie 1

Een omgevingsvergunning voor een project dat in ieder geval bestaat uit het oprichten veranderen of in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk, met betrekking tot inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort of die behoort tot een categorie waarvoor gedeputeerde Staten het bevoegd gezag is.

Categorie 2

Een omgevingsvergunning ten behoeve van de verwezenlijking van een project van provinciaal ruimtelijk belang waarvoor gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn bent n dat in ieder geval bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, hun beheersverordening of een exploitatieplan of met de regels gesteld krachtens hun provinciale verordening, het besluit algemene regels ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit.

Categorie 3

Een omgevingsvergunning voor het oprichten veranderen of in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk, met betrekking tot een inrichting waartoe een ippc-installatie behoort of die behoort tot een categorie waarvoor burgemeesters en wethouders het bevoegde gezag zijn (als bedoeld in bijlage een of onderdeel B of C van Besluit omgevingsrecht.)

Categorie 4

Een omgevingsvergunning (OBM, beperkte milieutoets) voor een of meer categorieën activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving (milieu).

Categorie 5

Activiteiten met stoffen, preparaten, de genetisch gemodificeerde organisme, producten en toestellen waarvoor een voorschriften zijn gesteld door de wet milieubeheer en de wet bodembescherming, met uitzondering van activiteiten door particulieren.

Categorie 6*

één of meer activiteiten uit het activiteitenbesluit milieubeheer die plaatsvinden binnen een inrichting TYPE b of inrichting TYPE cd als bedoeld in dat besluit.

Categorie 7

Bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot opsporing en winning van natuurlijke hulpbronnen.

Categorie 8

Bedrijfsmatige activiteiten die verbonden zijn met het tot stand brengen en beheren van werken en infrastructuurle voorzieningen door bedrijven.

Categorie 9

Bedrijfsmatige activiteiten als bedoeld In het besluit bodemkwaliteit.

Categorie 10

Het saneren van bodem en bedrijfsterreinen en het lozen van grondwater vanuit een proefbronnering
In het kader van een saneringsonderzoek of vanuit bodemsanering in.

Categorie 11

Bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen, ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen, asbest, vuurwerk, bouwstoffen, grond baggerspecie, meststoffen, dierlijke vetten radioactief schroot, destructiemateriaal, explosieven voor civiel gebruik, of andere gevaarlijke stoffen.

***Categorie 6**

Een of meer activiteiten uit het Activiteitenbesluit milieubeheer die plaatsvinden binnen een inrichting type B of inrichting type C als bedoeld in dat besluit.

- a. het lozen van grondwater vanuit een proefbronnering in het kader van een saneringsonderzoek of vanuit een bodemsanering, bedoeld in paragraaf 3.1.1,
- b. de behandeling van stedelijk afvalwater, bedoeld in paragraaf 3.1.4a,
- c. handelingen in een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in paragraaf 3.1.7,
- d. het lozen ten gevolge van schoonmaken drinkwaterleidingen, bedoeld in paragraaf 3.1.8,
- e. het lozen van afvalwater ten gevolge van calamiteitenoefeningen, bedoeld in paragraaf 3.1.9,
- f. het in werking hebben van een warmtekraftinstallatie, bedoeld in paragraaf 3.2.1,
- g. het in werking hebben van een windturbine, bedoeld in paragraaf 3.2.3,
- h. het in werking hebben van een natte koeltoren, bedoeld in paragraaf 3.2.5,
- i. het in een koel- en vrieshuis en bij een permanente ijsbaan en skihelling in werking hebben van een koelinstallatie, bedoeld in paragraaf 3.2.6,
- j. het in werking hebben van een wisselverwarmingsinstallatie, bedoeld in paragraaf 3.2.7,
- k. het demonteren van autowrakken of wrakken van tweewielige motorvoertuigen en daarmee samenhangende activiteiten, bedoeld in paragraaf 3.3.3,
- l. het bieden van gelegenheid tot het afmeren van pleziervaartuigen, bedoeld in paragraaf 3.3.5,
- m. het opslaan of bewerken van ontplofbare stoffen of voorwerpen bij defensie-inrichtingen, bedoeld in paragraaf 3.4.10,
- n. het op- en overslaan van verwijderd asbest, bedoeld in paragraaf 3.4.11,
- o. het telen of kweken van gewassen in een kas, bedoeld paragraaf 3.5.1,
- p. het telen of kweken van gewassen in een gebouw, anders dan in een kas, bedoeld in paragraaf 3.5.2,
- q. het telen van gewassen in de open lucht, bedoeld in paragraaf 3.5.3,
- r. het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven, bedoeld in paragraaf 3.5.8, met uitzondering van melkrundvee,
- s. het verrichten van agrarische activiteiten, bedoeld in afdeling 3.5, door middel van gemechaniseerd loonwerk,
- t. het bereiden van brijvoer voor eigen landbouwhuisdieren, bedoeld in paragraaf 3.5.9,
- u. het kleinschalig vergisten van uitsluitend dierlijke meststoffen, bedoeld in paragraaf 3.5.10,
- v. activiteiten met betrekking tot het industrieel vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken, bedoeld in paragraaf 3.6.3,
- w. het schieten op binnenschietbanen, bedoeld in paragraaf 3.7.1,
- x. het schieten op buitenschietbanen, bedoeld in paragraaf 3.8.3,
- y. het coaten of lijmen van planten of onderdelen van planten, bedoeld in paragraaf 3.8.4,
- z. het fokken, houden of trainen van vogels of zoogdieren, bedoeld in paragraaf 3.8.5,
- aa. het opslaan en bewerken van afval, voor zover daarover regels zijn gesteld in afdeling 3.4, paragraaf 3.8.2 of in afdeling 4.1,
- bb. het opslaan van vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik of andere ontplofbare stoffen, bedoeld in paragraaf 4.1.2,
- cc. het gebruik of de opslag van bepaalde organische peroxiden, bedoeld in paragraaf 4.1.5,
- dd. het reinigen, coaten of lijmen van hout of kurk dan wel houten, kurken of houtachtige voorwerpen, bedoeld in paragraaf 4.3.2,
- ee. activiteiten met betrekking tot rubber of kunststof als bedoeld in afdeling 4.4,
- ff. activiteiten met betrekking tot metaal als bedoeld in afdeling 4.5,
- gg. het chemisch behandelen van steen, bedoeld in paragraaf 4.5a.3,
- hh. het vervaardigen van betonmortel, bedoeld in paragraaf 4.5a.4,

Het basistakenpakket onder de Omgevingswet

ARTIKEL 13.12, EERSTE LID, VAN HET OMGEVINGSBESLUIT (BASISTAKENPAKKET OMGEVINGS-DIENST)

Categorie 1

Milieubelastende activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving, met uitzondering van milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in paragraaf 3.2.1, 3.2.7 of 3.2.9 van dat besluit, voor zover die niet vergunningplichtig zijn op grond van hoofdstuk 3 van dat besluit, en ook niet onderdeel uitmaken van een milieubelastende activiteit die is aangewezen in de afdelingen 3.3 tot en met 3.11 van dat besluit.

Categorie 2

Bouw- en sloopactiviteiten als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving, voor zover gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn op grond van:

- a. artikel 4.6, tweede lid, onder a, voor zover het gaat om omgevingsplanactiviteiten van provinciaal belang, bestaande uit milieubelastende-, bouw- of sloopactiviteiten;
- b. artikel 4.6, tweede lid, onder c; of
- c. artikel 4.16, eerste lid.

Categorie 3

Omgevingsplanactiviteiten, bestaande uit milieubelastende-, bouw- of sloopactiviteiten, voor zover gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn op grond van:

- a. artikel 4.6, tweede lid, onder a, voor zover het gaat om omgevingsplanactiviteiten van provinciaal belang, bestaande uit milieubelastende-, bouw- of sloopactiviteiten;
- b. artikel 4.6, tweede lid, onder c; of
- c. artikel 4.16, eerste lid.

Categorie 4

Omgevingsplanactiviteiten van provinciaal belang, bestaande uit milieubelastende -, bouw- of sloopactiviteiten.

Categorie 5

Het bedrijfsmatig verwijderen van asbest als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving en asbesthoudende producten uit bouwwerken, en het bedrijfsmatig opruimen van asbest als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving en asbesthoudende producten vrijgekomen als gevolg van een incident.

Categorie 6

Activiteiten met stoffen, preparaten, producten en toestellen waarover regels zijn gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer, voor zover deze worden verricht in samenhang met een milieubelastende activiteit als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Categorie 7

Bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot:

- afvalstoffen;
- vuurwerk als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving en explosieven voor civiel gebruik;
- secundaire grondstoffen; en
- andere milieugevaarlijke stoffen.

BIJLAGE 3 RISICOANALYSE

Bal -artikel	Activiteit	Risiconiveau (Standaard = 3)	Veiligheid en gezondheid	Schade aan milieu	Hinder, overlast, leefbaarheid	Verpilling energie, grondstoffen	Totale negatief effect	toelichting
3.2.1	stookinstallatie	3	2	1	1	2	6	
3.2.2	natte koeltoren	3	3	0	1	0	4	
3.2.3	zendmast	3	0	0	1	0	1	
3.2.4	windturbine	3	1	1	2	0	4	
3.2.4	windturbine	4	2	1	2	0	5	bij risicobedrijven en in de nabijheid van gasleidingen
3.2.5	koelinstallatie	3	3	2	1	2	8	ammoniak
3.2.7	opslagtank voor gassen	3	3	2	1	0	6	
3.2.7	opslagtank voor gassen	4	3	3	1	0	7	vergunningplichtige hoeveelheden
3.2.8	Opslagtank voor vloeistoffen	3	2	3	1	0	6	brandstoffen
3.2.8	Opslagtank voor vloeistoffen	4	2	3	1	0	6	grondwaterbeschermingsgebied
3.2.8	Opslagtank voor vloeistoffen	4	3	3	1	0	7	toxische stoffen
3.2.9	opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking	2	1	0	0	0	1	hoeveelheden en adr code tabel 4.6 activiteitenregeling minder dan
3.2.9	opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking	3	2	3	1	0	6	hoeveelheden en adr code tabel 4.6 activiteitenregeling meer dan
3.2.9	opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking	4	3	3	1	0	7	veel meer dan tabel 4.6, wanneer aanvullende maatregelen nodig zijn (=bijna BRZO)
3.2.10	vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik	3	3	0	0	0	3	
3.2.11	ontplobbare stoffen voor civiel gebruik	3	3	0	0	1	4	
3.2.12	opslaan van anorganische meststoffen in verpakking	3	2	1	0	1	4	mogelijk verdere onderverdeling nodig
3.2.13	handelingen met bedrijfsafval of gevaarlijk afval voorafgaand aan inzameling of afgifte	3	2	2	2	1	7	
3.2.17	zelfstandige afvalwaterzuivering	2	1	2	1	1	5	rioolgemalen
3.2.17	zelfstandige afvalwaterzuivering	3	1	3	3	2	9	
3.2.18	oppervlaktebehandeling met oplosmiddelen	3	3	3	2	2	10	
3.2.19	afvangen CO2 voor ondergrondse opslag	3					0	n.v.t.

4.4	het exploiteren van een afvalverbrandingsinstallatie of afvalmeeverbrandingsinstallatie	2	1	2	1	0	4	buitengebied
4.4	het exploiteren van een afvalverbrandingsinstallatie of afvalmeeverbrandingsinstallatie	3	3	2	2	1	8	
4.7	maken van asfalt of asfaltproducten	3	1	2	3	2	8	
4.8	maken van betonmortel	3	1	1	2	0	4	
4.9	vormgeven van betonproducten	3	1	1	2	0	4	
4.10	Grafische processen	3	0	1	1	0	2	
4.10	Grafische processen	4	1	2	1	1	5	zeefdrukken voor grootschalige drukkerij
4.11	aanbrengen van lagen op metalen	3	2	2	3	0	7	metaallagen, zoals verzinken
4.11	aanbrengen van lagen op metalen	4	2	3	2	0	7	anorganische deklagen geen metaal
4.12	smelten en gieten van metalen	3	0	1	0	1	2	kleinschalig (in onze regio)
4.13	Stralen van metalen	3	2	1	2	0	5	
4.14	Schoonbranden van metalen	3	3	2	2	0	7	
4.15	etsen en beitsen van metalen	3	2	2	3	0	7	
4.16	Het lassen van metalen	3	1	1	1	0	3	
4.17	het solderen van metalen	3	1	1	1	0	3	
4.18	Het mechanisch en thermisch bewerken van metalen	3	0	1	1	0	2	
4.18	Het mechanisch en thermisch bewerken van metalen	4	0	1	3	0	4	in woonwijken i.c.m. grootschalige activiteit
4.19	het mechanisch bewerken van steen	3	0	0	1	1	2	
4.19	het mechanisch bewerken van steen	4	0	0	3	1	4	in woonwijken
4.20	het mechanisch bewerken van diverse materialen	3	0	1	2	0	3	
4.21	Het reinigen, lijmen en coaten van diverse materialen	3	2	2	1	0	5	
4.21	Het reinigen, lijmen en coaten van diverse materialen	3	2	3	1	0	6	schaalgrootte/ hoofdactiviteit
4.21	Het reinigen, lijmen en coaten van diverse materialen	4	2	2	3	0	7	in woonwijken
4.22	Het onderhouden en repareren van verbrandingsmotoren, gemotoriseerde voertuigen, vaartuigen of werktuigen	3	2	2	0	1	5	wel bezoeken onafhankelijk van woonwijk
4.22	Het onderhouden en repareren van verbrandingsmotoren, gemotoriseerde voertuigen, vaartuigen of werktuigen	4	2	2	1	1	6	in woonwijken
4.23	het proefdraaien van verbrandingsmotoren	2	1	2	3	0	6	in woonwijken
4.23	het proefdraaien van verbrandingsmotoren	3	1	2	1	0	4	
4.24	het schoonmaken van pleziervaartuigen	3	1	3	1	1	6	

4.25	Verwerken van rubbercom- pounds	3	2	2	2	0	6	
4.26	het verwerken van thermoplas- tisch kunststof	3	0	2	1	1	4	
4.27	Voedingsmiddelenindustrie	3	1	1	2	1	5	
4.27	Verwerken van polyesterhars	3	2	2	3	0	7	
4.28	Voedingsmiddelenindustrie	3	0	1	1	1	3	detailhandel/cate- ring
4.28	Voedingsmiddelenindustrie	4	2	2	3	2	9	verwarmen van organische materi- alen; grotere com- plexen
4.29	Gasdrukregelstation en gasdruk- meetstation (bij niet vergunning- plichtige activiteiten)	3	1	0	0	1	2	meldingsplichtig
4.34	oplosmiddeleninstallatie	3	2	2	2	0	6	grote omvang
4.35	tanken en opslaan van LPG	3	3	2	1	0	6	
4.36	tanken en opslaan van LNG	3	3	2	1	0	6	
4.37	tanken van CNG	3	3	1	1	0	5	
4.38	tanken en opslaan van water- stof	3	3	1	1	0	5	nieuwe ontwikke- ling: een onder- werp om goed te blijven volgen
4.39	Kleinschalig tanken	3	1	2	1	0	4	bij vloeibare brandstoffen
4.39	Kleinschalig tanken	4	3	1	1	0	4	Gas
4.39	Kleinschalig tanken	4	1	3	1	0	5	grondwaterbe- schermingsgebied bij vloeistoffen
4.40	Grootschalig tanken	3	3	3	1	0	7	
4.41	het opslaan van brandstoffen in bunkerstations	3					0	
4.42	kleinschalig tanken van brand- stoffen aan vaartuigen	3	2	2	1	0	5	
4.43	het grootschalig tanken van brandstoffen aan vaartuigen	3	3	3	1	0	7	
4.44	wasstraat of wasplaats	3	1	2	1	1	5	
4.45	verwijderen van graffiti	3	1	2	0	0	3	
4.47	autodemontage en tweewieler- demontage	3	3	3	1	0	7	
4.48	opslaan van autowrakken	3	3	3	1	0	7	
4.49	een zuiveringstechnisch werk	3	1	1	3	2	7	
4.50	het ontvangen van afvalstoffen (als er geen vergunningplicht geldt)	3					0	koppelen aan een concreet voor- beeld moeizaam
4.51	een milieustraat	3	1	1	1	1	4	zonder KCA
4.51	een milieustraat	3	3	3	1	1	8	met KCA en ge- vaarlijke stoffen
4.52	Het opslaan van verwijderd as- best	3	3	1	1	0	5	hechtgebonden asbest
4.52	Het opslaan van verwijderd as- best	4	3	1	1	0	5	niet hechtgebonden asbest
4.53	het exploiteren van een tandarts- praktijk	3	0	1	0	1	2	schaalgroot- te:klein
4.54	crematorium	3	1	1	1	2	5	

4.55	In werking hebben van een laboratorium of een praktijkruimte	3	2	3	1	2	8	goed controleren bij eerste controle en daarna aanpassen
4.56	Traumahelikopters	3	1	0	3	0	4	
4.57	Chemisch reinigen van textiel	3	2	3	1	2	8	type oplosmiddel: PER
4.57	Chemisch reinigen van textiel	4	1	3	1	2	7	type oplosmiddel: TRI
4.58	een jachthaven	3	0	1	1	0	2	
4.59	binnenschietbaan	3	1	0	0	0	1	
4.60	buitenschietbaan	3	1	2	1	0	4	
4.61	kleiduivenschietbaan	3	0	1	2	0	3	
4.62	het aanmaken en transporteren via vaste leidingen van gewasbeschermingsmiddelen, biociden of bladmeststoffen	3	1	1	0	1	3	Uitgegaan van bovengrondse leidingen
4.63	Aanmaken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op landbouwgronden	3	1	1	0	0	2	
4.64	Gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen of meststoffen op braakliggende landbouwgronden en bij teelt van gewassen in de openlucht	3	2	2	2	1	7	
4.65	Behandelen van geoogste gewassen met gewasbeschermingsmiddelen	3	1	1	0	0	2	
4.65	Behandelen van geoogste gewassen met gewasbeschermingsmiddelen	4	2	3	0	0	5	ligging: grondwaterbeschermingsgebieden
4.66	Reinigen van verpakkingen voor biologisch geteelde gewassen	3	0	1	0	1	2	
4.67	Reinigen van verpakkingen voor niet-biologisch geteelde gewassen	3	0	1	0	1	2	
4.68	Spoelen van gewassen	3	0	1	0	0	1	
4.69	Spoelen van niet-biologisch geteelde bloembollen of bloemknollen	3	0	2	0	1	3	
4.70	Spoelen van biologisch geteelde gewassen	3	0	0	0	1	1	
4.71	Sorteren van niet-biologisch geteeld fruit	3	0	0	0	0	0	
4.72	Sorteren van biologisch geteeld fruit	3	0	0	0	0	0	
4.73	Substraatteelt van gewassen in de openlucht	3	0	0	0	0	0	
4.74	Substraatteelt van gewassen op stellingen of in een gotensysteem in de openlucht	3	0	0	0	0	0	
4.75	Assimilatiebelichting	3	0	1	1	0	2	
4.76	Drainwater bij substraatteelt in een kas	3	0	0	0	0	0	Biologisch
4.76	Drainwater bij substraatteelt in een kas	3	0	1	0	0	1	Niet biologisch

4.77	Drainagewater bij grondgebonden teelt in een kas	3	0	0	0	0	0	Biologisch
4.77	Drainagewater bij grondgebonden teelt in een kas	3	0	1	0	0	1	Niet biologisch
4.78	Overig afvalwater van kassen	3	0	1	0	0	1	Uitgegaan van hemelwater van de kas
4.79	Lozen van afvalwater bij telen van gewassen in een gebouw	3	0	1	0	0	1	
4.80	Bereiden van gietwater	3	1	1	0	0	2	
4.81	Bereiden van drinkwater voor landbouwhuisdieren	3	0	1	0	0	1	
4.82	Dierenverblijven	3	-	-	-	-	0	nader uitgesplitst in categorieën
4.82	Dierenverblijven voor niet-landbouwhuisdieren	3	0	0	1	0	1	
4.82	Dierenverblijven overig	3	0	0	1	0	1	
4.82	Dierenverblijven: IPPC-installaties Traditionele dierenverblijven	3	1	1	2	1	5	
4.82	Dierenverblijven: IPPC-installaties Emissiearme dierenverblijven voor landbouwhuisdieren	3	2	3	3	2	10	
4.82	Dierenverblijven: IPPC-installaties	3						
4.83	Opslaan van vaste mest, compost of dikke fractie	3	0	2	1	0	3	
4.84	Opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen	3	0	2	1	0	3	
4.85	Opslaan van gebruikt substraatmateriaal	3	0	2	1	0	3	
4.86	Opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie in mestbassin	3	2	2	1	0	5	
4.87	Mestbehandelingsinstallatie	3	1	1	3	1	6	
4.88	Mestvergistinginstallatie	3	2	3	2	1	8	
4.89	het composteren en opslaan van groenafval	2	0	2	2	0	4	kleinschalig, bv volkstuinen
4.89	het composteren en opslaan van groenafval	3	2	2	3	0	7	grootschalig
4.90	Het reinigen van werktuigen, voertuigen of apparatuur voor agrarische activiteiten	3	1	1	1	0	3	
4.90	Het reinigen van werktuigen, voertuigen of apparatuur voor agrarische activiteiten	3	2	3	1	0	6	Aanwezigheid van gevaarlijke stoffen (olie/bestrijdingsmiddelen)
4.101	Vullen van gasflessen met propaan of butaan	3	3	0	0	1	4	
4.101	Vullen van gasflessen met propaan of butaan	4	3	0	0	2	5	grootte: bij hoofdactiviteit / core business
4.104	het opslaan van goederen	3	0	0	1	0	1	inert
4.104	het opslaan van goederen	4	1	3	3	0	7	niet inert i.cm. grote hoeveelheden
4.105	het exploiteren van een benzineterminal	3					0	n.v.t.

4.106	het opstellen van voertuigen, opleggers of aanhangers met gevaarlijke stoffen	3	2	2	0	0	4	
4.106	het opstellen van voertuigen, opleggers of aanhangers met gevaarlijke stoffen	4	3	3	0	0	6	type veiligheids-systeem: de grootte van het in-sluitsysteem: groot
4.106	het opstellen van voertuigen, opleggers of aanhangers met gevaarlijke stoffen	4	3	3	1	0	7	ligging openbare ruimte binnen bebouwde kom
4.107	Het laden en lossen van schepen	3	0	0	2	0	2	type: stuks / containers etc
4.107	Het laden en lossen van schepen	4	3	2	2	0	7	type: gevaarlijke stoffen
4.107	Het laden en lossen van schepen	4	2	2	2	1	7	type: los materiaal
4.108	Buisleiding met gevaarlijke stoffen	3					0	niet beoordeeld
4.109	werkzaamheden met een verplaatsbaar mijnbouwwerk	3					0	niet van toepassing binnen provincie
4.110	lozen van koelwater (bij niet vergunningplichtige activiteiten)	3	1	3	0	1	5	onbekend mee (we kennen geen voorbeeld)
4.113	het houden van militaire oefeningen	3					0	we zijn geen bevoegd gezag
4.115	het exploiteren van een militaire schietbaan	3					0	we zijn geen bevoegd gezag

BIJLAGE 4 PREVENTIESTRATEGIE

De preventiestrategie is gericht op het voorkomen van overtredingen middels communicatie en voorlichting en maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-Strategie regio Utrecht 2022-2023.

Bij het geven van voorlichting en voorkomen van overtredingen werken we samen. Afhankelijk van het doel vindt samenwerking plaats in de regio met de gemeenten en provincie, waterschappen, veiligheidsregio en diensten van rijksoverheden als ook het bedrijfsleven, agrariërs, horeca.

1. VOORLICHTING

Via voorlichting wordt zoveel mogelijk voorkomen dat overtredingen ontstaan door een gebrek aan informatie en kennis. Inwoners en bedrijven worden geïnformeerd door de omgevingsdiensten, gemeenten en provincie over verandering van wet- en regelgeving, de op hun rustende informatie- en meldingsplicht, indieningsvereisten en mogelijkheden tot aanvragen van vergunning(en) et cetera.

Voorlichting vindt o.a. plaats door:

- Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO): Een goede digitale ondersteuning bij de invoering van de Omgevingswet is essentieel. Het DSO zorgt voor deze ondersteuning. Alle digitale informatie is straks op één plek te vinden. Via het Omgevingsloket kan iedereen snel zien wat op een locatie mag en wat niet onder de Omgevingswet en voor welke activiteiten. Het een informatie- of meldingsplicht dan wel vergunningplicht bestaat. Via het Omgevingsloket kunnen initiatiefnemers een vergunningaanvraag of melding indienen in het DSO.
- Informatieverstrekking via social media en de websites van onze gemeenten, provincie en omgevingsdienst met verwijzing naar websites van (landelijke) overheden met actuele informatie over wetgeving en indieningsmogelijkheden.
- (Voor-)overleg over bijvoorbeeld de vindbaarheid en interpretatie van indieningsvereisten, gemeente specifieke bepalingen, slagingskans van plannen, te volgen procedures, andere benodigde toestemmingen, de scope en doorlooptijden van de procedures, kritische aspecten en mogelijkheden voor indiening van aanvragen (in fasen, in delen of integraal).
- Bespreken van (toetsings-)resultaten na indiening van een conceptaanvraag.
- Bij weigering of het buiten behandeling laten van de aanvraag, de aanvrager vóór bekendmaking te informeren over het besluit en de overwegingen.
- Informatieverstrekking en (voor-)overleg tijdens controles.

2. (VOOR-)OVERLEG BIJ PLANNEN EN INITIATIEVEN

De omgevingsdienst beoordeelt zo vroeg mogelijk plannen en initiatieven integraal, mede op basis van de vergunningenstrategie. Daarbij worden in voorkomende gevallen partners, adviseurs en belanghebbende derden betrokken. Dit betekent dat de omgevingsdienst bij (concept)aanvragen onder het (basis-)takenpakket op verzoek deelneemt aan (voor-)overleggen bij initiatieven, in het behandelteam van de gemeente wordt opgenomen én inzage heeft in het dossier in verband met milieurisico's in relatie tot politieke en/of maatschappelijke gevoeligheden.

Het eindresultaat van het vooroverleg op basis van een conceptaanvraag betreft, naast inzicht in meer procedurele randvoorwaarden, een ambtelijke indicatie van de haalbaarheid van een initiatief op bepaalde maatgevende facetten. Voor initiatieven waarbij activiteiten gaan plaatsvinden of gevolgen gaan hebben voor activiteiten binnen het basistakenpakket, geeft de omgevingsdienst een advies aan het bevoegd gezag. De aanvrager kan zijn initiatief zo nodig aanpassen en verder uitwerken en loopt zo doende in het formele vergunningentraject niet meer tegen onverwachte obstakels aan.

De werkwijze met omgevingstafels in het kader van de Omgevingswet sluit hierop aan.

Zie verder de vergunningenstrategie in bijlage 5.

3. (VOOR-)OVERLEG BIJ OVERTREDINGEN

Ook na het constateren van een overtreding van de regels is de inzet om eerst in overleg met partijen of via bemiddeling tussen partijen tot een werkbare oplossing te komen. Zo mogelijk kan dit ertoe leiden om zaken alsnog te legaliseren. De omgevingsdienst spant zich in het aantal klachten zo klein mogelijk te houden. Het afhandelen van klachten en meldingen heeft binnen de omgevingsdienst een hoge prioriteit. Dit betekent dat klachten en overlastmeldingen, indien urgent, direct worden opgepakt en een snelle opvolging van klachten is geborgd.

Zie verder de toezichtstrategie in bijlage 7.

BIJLAGE 5 VERGUNNINGENSTRATEGIE

De bijlage Vergunningenstrategie maakt een integraal onderdeel uit van de U&H-strategie regio Utrecht 2022-2024. Voorbeelden die in deze strategie worden gebruikt zijn nog gebaseerd op de situatie voor de Omgevingswet. We werken in deze periode toe die steeds meer omgevingswetproof is.

1. UITVOEREN VERGUNNINGVERLENING

Op het niveau van het beschikken op een vergunningaanvraag kan deze langs twee assen worden gelegd. Deze assen zijn de

1. technisch-inhoudelijke complexiteit; en de
2. sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie, die klein of groot kunnen zijn.

De assen worden als volgt beschreven:

Ad 1. Technisch-inhoudelijke complexiteit

Elke vergunning bestaat uit een mix van standaard- en specifieke voorschriften. Als de technisch-inhoudelijke complexiteit van de specifieke situatie (de inrichting of activiteit in kwestie en/of het gebied waar de inrichting is gelegen of de activiteit plaatsvindt) klein is, ligt het accent vooral op standaardvoorschriften en minder op specifieke voorschriften. Omgekeerd ligt het accent vooral op specifieke voorschriften en minder op standaardvoorschriften als de technisch-inhoudelijke complexiteit van de situatie (inrichting, activiteit en/of omgeving) groot is.

Ad 2. Sociaal-maatschappelijke complexiteit

De omgeving wordt ingedeeld naar objectieve en subjectieve kwetsbaarheid. De typologie van de omgeving houdt de bepaling in of op relatief korte afstand sprake is van kwetsbare objecten. Dit is belangrijker naarmate de potentiële impact van een bedrijf groter is. Het gaat hier om de objectieve typering van de omgeving. Daarnaast moet worden geïnventariseerd of er sprake is van weerstand in de omgeving. Het kan zijn dat er veel klachten zijn of dat er een actiegroep actief is. Hier betreft het de subjectieve typering van de omgeving.

Wanneer de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de omgeving gering is, kan het proces van tot stand brengen van een vergunning rechttoe rechtaan zijn. Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de omgeving daarentegen groot is, ligt het totstandbrengingsproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de betrokken inrichting of initiatiefnemer en diens voorgeschiedenis of economisch belang en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren.

In dit geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud; afstemming, overleg en/of samenwerking zullen noodzakelijk zijn tussen het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk) en bijvoorbeeld de omgevingsdienst, de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

NB: Hier ligt ook een link met de Landelijke handhavingstrategie, waarin verschillende typen normadresaten worden onderscheiden (belanghebbende personen of organisaties en bedrijven waarvoor de regels gelden). Een vergelijkbare werkwijze is gebruikt in deze strategie, in de as sociaal-maatschappelijke complexiteit.

De beoordeling op sociaal-maatschappelijke complexiteit kan worden bepaald via:

- internet en andere open bronnen (bedrijf/naam aanvrager);
- klachtenregistratie;
- de accounthouder;
- personen met gebied specifieke kennis/branche kennis;
- andere afdeling of overheid.

2. VIER TYPEN VERGUNNINGEN EN MELDINGEN

Er zijn vier typen vergunningen en meldingen. Eerst zullen de vergunningentypen worden toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de type meldingen. In de beschreven voorbeelden wordt nog gebruik gemaakt van de termen Activiteitenbesluit. Onder de Omgevingswet is er sprake van het Bal (Besluit activiteiten leefomgeving). Ook wordt er in de voorbeelden gesproken over Obm (omgevingsvergunning beperkte milieutoets). Na inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaat de OBM niet meer. De wetgever heeft alle OBM-plichtige activiteiten opnieuw bekeken. Vaak komt er geen vergunningplicht in plaats van de OBM. Dan gelden de algemene regels van het Bal. Tijdens het schrijven van de U&H-strategie is de Omgevingswet nog niet in werking getreden.

Vergunningen

In combinatie leiden beide assen tot vier typen vergunningen (zie figuur 1):

1. Vergunning eenvoudig
2. Vergunning specifiek
3. Vergunning eenvoudig+
4. Vergunning specifiek+

Figuur 1: 4 typen vergunningen,

Vier typen vergunningen, afhankelijk van de technisch-inhoudelijke en sociaal-maatschappelijke complexiteit van de specifieke situatie van de inrichting of activiteit en/of het gebied waarin de inrichting is gevestigd of activiteit plaatsvindt.



Toelichting op de vier typen vergunningen:

1. Vergunning eenvoudig:

Technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex: stel een vergunning op die vooral bestaat uit standaardvoorschriften.

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

2 Vergunning specifiek:

Technisch-inhoudelijk complex, sociaal-maatschappelijke complexiteit klein: de vergunning bestaat voor het technisch-inhoudelijk complexe deel uit specifieke voorschriften.

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

3 Vergunning eenvoudig+:

Technisch-inhoudelijk gezien niet complex, sociaal-maatschappelijke complexiteit groot: de vergunning bestaat hoofdzakelijk uit standaardvoorschriften.

De sociaal-maatschappelijke complexiteit leidt tot extra aandacht voor zorgvuldige communicatie, overleg en/of samenwerking tussen het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de uitvoerende dienst, de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

Voorbeeld: het voornemen bestaat een asielzoekerscentrum te vestigen in een bestaand bedrijfsgebouw dat voor de nieuwe bestemming uitgebreid dient te worden met een keukengebouw en een gebouw

met slaapgelegenheid voor 150 personen. Technisch-inhoudelijk niet complex voor wat betreft bouwvoorschriften, milieuvoorschriften en voorschriften voor brandveiligheid. Het centrum stuit echter op grote bezwaren vanuit de omgeving. Sociaal-maatschappelijke context is groot. Voordat de vergunningverlener aan de slag gaat, moet het bevoegd gezag communicatie strategisch toepassen.

4 Vergunning specifiek+:

Zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex: de vergunning bestaat voor het technisch-inhoudelijk complexe deel uit specifieke voorschriften; de sociaal-maatschappelijke complexiteit leidt tot extra aandacht voor zorgvuldige communicatie, overleg en/of samenwerking tussen het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de uitvoerende dienst, de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

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

Meldingen

Er zijn vier typen meldingen:

1. Melding eenvoudig
2. Melding specifiek
3. Melding eenvoudig+
4. Melding specifiek+

Toelichting op de vier typen meldingen

1 Melding eenvoudig;

Melding beoordelen en in beginsel geen actieve opvolging geven.

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

2 Melding specifiek:

Melding beoordelen en actief opvolgen door het stellen van maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid.

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

3 Melding eenvoudig+:

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

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

4 Melding specifiek+:

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

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

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

Bij een meervoudig dossier borgt het bevoegd gezag dat dit gebeurt met extra aandacht. Dit betekent overleg en/of samenwerking tussen het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie, de omgevingsdienst, andere betrokken overheden en belanghebbende derden.

3. BASISWERKWIJZE VOOR VERGUNNINGVERLENING EN AFHANDELING VAN MELDINGEN

Er is een basiswerkwijze voor vergunningverlening en de afhandeling van meldingen. Bij de toedeling van taken is het uitgangspunt dat de frontoffice is ondergebracht bij de bevoegde gezagen. Het 'gemeenteloket' is hiermee voor inwoners en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. In de backoffice bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke of provinciale disciplines en de omgevingsdiensten voor de taken ten aanzien van milieu, bodem en asbest.

Het bevoegde gezag verzorgt van iedere aanvraag en melding:

- de registratie en intake van de klantvraag;
- het bepalen van bevoegd gezag;
- het onderzoek welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit;
- het digitaliseren (met ontvangstbevestiging);
- het casemanagement van de aanvraag;
- het uitzetten bij behandelende dienst (ODRU of RUD) en overige interne- en externe adviseurs, evenals bepalen van overlegvorm, zoals omgevingstafel;
- het publiceren van aanvragen en (ontwerp)beschikkingen;
- het bewaken van termijnen van lopende procedures en de voortgang;
- het aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
- de besluitvorming op aanvragen en na zienswijzen;
- het archiveren van de melding, beschikking (analoog en digitaal) en alle relevante stukken;
- het bijwerken van de gegevens om het inrichtingenbestand volledig te houden. De omgevingsdiensten kunnen op verzoek van het bevoegd gezag een of meerdere van bovenstaande activiteiten uitvoeren.

Voor het basistaakgedeelte verzorgt de omgevingsdienst in ieder geval:

- het toetsen van volledigheid en ontvankelijkheid op basis van indieningsvereisten en opstellen advies richting bevoegd gezag bij buiten behandeling laten;
- het (vak)inhoudelijke toetsen aan alle relevante beoordelingskaders;
- het uitvoeren van een handhaafbaarheidstoets;
- het bewaken van de afgesproken (advies)termijnen aan het bevoegd gezag;
- het opstellen van de (ontwerp)beschikking of het advies aan het bevoegd gezag.

De volgende procedures zijn mogelijk:

- Meldingen;
- Reguliere aanvraagprocedure;
- Uitgebreide aanvraagprocedure;
- Gefaseerde aanvraag (eerste fase en tweede fase).

Bij het besluiten op een vergunningaanvraag en het beoordelen van een melding volgen wij de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Awb en de Omgevingswet.

Op meldingen volgt geen besluit. Bij de behandeling wordt inhoudelijk getoetst én beoordeeld of aanvullende onderzoeken noodzakelijk zijn. Indien op de algemeen geldende voorschriften aanvullende of concretere uitwerking van voorschriften nodig is voor het voorkomen van risico's en/of voor een betere handhaafbaarheid, worden nadere voorwaarden (in geval van sloop) of maatwerkvoorschriften (in geval

van milieu) opgelegd of een gelijkwaardigheidsbesluit genomen. Na beoordeling ontvangt de melder een bevestigingsbrief.

De basiswerkwijze voor het behandelen van een aanvraag/melding is vastgelegd in het registratiesysteem van de omgevingsdienst, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen. Voor de meest voorkomende correspondentie, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften zijn standaarden beschikbaar. Voor voorschriften wordt gebruik gemaakt van een standaard voorschriftenpakket. Meldingen en besluiten worden (als de omgevingsdienst een mandaat heeft) ter kennisname aan het bevoegd gezag beschikbaar gesteld.

4. ONTVANKELIJKHEID

Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen dan mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De indieningsvereisten zijn landelijk geüniformeerd en toegeschreven op de verschillende categorieën van activiteiten. Het consequent toetsen op ontvankelijkheid voorkomt dat in het vervolg van het proces de toetsing niet (geheel) kan worden uitgevoerd. Als detailuitwerkingen ontbreken wordt wel alvast een inhoudelijke beoordeling van de overige stukken gemaakt. We verrichten een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen en meldingen. Als de ontbrekende stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dit wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt dat zijn aanvraag buiten behandeling blijft, waartegen bezwaar kan worden ingediend. Bij een melding kan de melder erop gewezen worden dat, als de gegevens niet aangeleverd worden of onvolledig blijven, deze de activiteit niet kan uitvoeren. Tegen het niet óf onvolledig indienen van een melding of vergunningaanvraag kan handhavend worden opgetreden.

Indien met de verlening van een vergunning het gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten gepleegd zullen worden of dat uit strafbare feiten verkregen geld benut zal worden, wordt in het voortraject of na ontvangst van de aanvraag door de deelnemer een Bibob-toets uitgevoerd. De situaties waarbij een Bibob-toets wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd in het Bibob-beleid van het bevoegd gezag.

5. SAMENWERKING BIJ DE VERGUNNINGVERLENING

In de regio Utrecht zijn samenwerkingsafspraken gemaakt omtrent meervoudige vergunningen. Deze afspraken zijn in bijlage 5 opgenomen.

BIJLAGE 6 SAMENWERKINGSAFSPRAKEN MEERVOUDIGE VERGUNNINGEN REGIO UTRECHT

Algemene uitgangspunten van de samenwerking

Aanleiding

Naar verwachting treedt in 2022 de Omgevingswet in werking. Met de Omgevingswet ontstaat er één wettelijke regime voor alle activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Inwoners, bedrijven en anderen kunnen - eenvoudiger dan voorheen - nagaan welke activiteiten vergunningvrij, meldingsplichtig of vergunningsvrij zijn en welke kaders er voor die activiteiten gelden. Om het daadwerkelijk gemakkelijker te maken voor aanvragers gaan overheden, meer dan voorheen, samenwerken en stemmen zij hun procedures nog meer op elkaar af.

In maart 2020 zijn de overheden die in de regio Utrecht de Omgevingswet gaan uitvoeren (hierna: de ketenpartners), gestart met een traject om te komen tot de regionale samenwerkingsafspraken voor de uitvoering van de Omgevingswet. De overheden die geen bevoegd gezag zijn - zoals omgevingsdienst, veiligheidsregio en de GGD - noemen we adviseur. De overheden die bevoegd gezag zijn - zoals het college van burgemeester en wethouders, het college van gedeputeerde staten, de Minister van Verkeer en Waterstaat² en het college van dijkgraaf en (hoog)heemraden - noemen we in dit document *bevoegd gezag*.

Het traject heeft het onderhavige document opgeleverd. Het document bestaat uit twee gedeelten.

1. Algemene uitgangspunten die de ketenpartners hanteren in het kader van een effectieve, efficiënte en coöperatieve uitvoering van de Omgevingswet. Partijen kunnen elkaar op handelen in strijd met deze algemene uitgangspunten aanspreken. De algemene uitgangspunten zijn steeds geformuleerd op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid. In een overeenkomst worden deze uitgangspunten tussen betrokken partijen verder uitgewerkt.
2. Een uitwerking van de algemene uitgangspunten, in de vorm van procesafspraken. Die procesafspraken richten zich op de uitwisselmomenten en de doorlooptijden in het omgevingsvergunningproces bij meervoudige vergunningen³ in de regio Utrecht. De procesafspraken gaan niet over de interne processen, informatievoorziening of ICT-vraagstukken bij het bevoegd gezag of de adviseurs. Deze procesafspraken zijn ambtelijk afgestemd om meervoudige omgevingsvergunningen binnen de wettelijke termijnen te kunnen afgeven.

Deze procesafspraken – waarin beschreven wordt op welke momenten welke ketenpartner wat soort informatie deelt met welke andere ketenpartners – zijn een startpunt: ketenpartners kunnen nu gaan beoordelen in hoeverre hun organisaties in staat zijn om de procesafspraken uit te voeren.

Vervolgens kunnen we in regionaal verband afspraken gaan maken onderwerpen als de kwaliteit⁴ en de kosten van de uit te wisselen informatie en over de 'unhappy flow': wat doen we als iemand – bevoegd gezag of een ketenpartner – de afspraken niet nakomt of een fout maakt die tot kosten leidt?

Reikwijdte

Dit document heeft betrekking op momenten dat het bevoegd gezag bij de behandeling van omgevingsvergunningsaanvragen met één of meer ketenpartners samenwerkt in de reguliere procedure.

Algemene uitgangspunten voor de samenwerking tussen ketenpartners

Partijen onderkennen de noodzaak om samen de Omgevingswet tijdig, effectief, efficiënt en rechtmatig uit te voeren, en hun verantwoordelijkheid hiertoe. Zij spreken hiervoor de volgende uitgangspunten af:

2) zoals bedoeld in artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatwerken

3) Dit zijn omgevingsvergunningen voor meer dan één activiteit. Binnen het kader van deze samenwerkingsafspraken gaat het uiteraard alleen om (aanvragen) om omgevingsvergunningen waarbij een bevoegd gezag moet samenwerken met (tenminste) één ander bevoegd gezag of (tenminste) één andere ketenpartner.

4) De productkaarten bevatten een duiding van de inhoud van de adviesvragen en de advisering. In bepaalde gevallen bevat die duiding kwalitatieve elementen: de werkgroepleden en ook de medewerkers van de gemeenten die op de concepten reageerden, hadden die nadrukkelijke behoefte. Echter, in essentie beschrijven de samenwerkingsafspraken in dit stadium allen *op welke momenten welke ketenpartner wat soort informatie deelt met welke andere ketenpartners deelt* en wordt de meer kwalitatieve invulling in een later stadium uitgewerkt.

3. Een uitwerking van de algemene uitgangspunten, in de vorm van procesafspraken. Die procesafspraken richten zich op de uitwisselmomenten en de doorlooptijden in het omgevingsvergunningproces bij meervoudige vergunningen⁵ in de regio Utrecht. De procesafspraken gaan niet over de interne processen, informatievoorziening of ICT-vraagstukken bij het bevoegd gezag of de adviseurs. Deze procesafspraken zijn ambtelijk afgestemd om meervoudige omgevingsvergunningen binnen de wettelijke termijnen te kunnen afgeven.

Deze procesafspraken – waarin beschreven wordt op *welke momenten welke ketenpartner wat soort informatie deelt met welke andere ketenpartners* – zijn een startpunt: ketenpartners kunnen nu gaan beoordelen in hoeverre hun organisaties in staat zijn om de procesafspraken uit te voeren. Vervolgens kunnen we in regionaal verband afspraken gaan maken onderwerpen als de *kwaliteit*⁶ en de kosten van de uit te wisselen informatie en over de ‘unhappy flow’: wat doen we als iemand – bevoegd gezag of een ketenpartner – de afspraken niet nakomt of een fout maakt die tot kosten leidt?

Reikwijdte

Dit document heeft betrekking op momenten dat het bevoegd gezag bij de behandeling van omgevingsvergunningaanvragen met één of meer ketenpartners samenwerkt.

Algemene uitgangspunten voor de samenwerking tussen ketenpartners

Partijen onderkennen de noodzaak om samen de Omgevingswet tijdig, effectief, efficiënt en rechtmatig uit te voeren, en hun verantwoordelijkheid hiertoe. Zij spreken hiervoor de volgende uitgangspunten af:

Partijen werken proactief, constructief, pragmatisch, transparant en professioneel samen en doen alles wat redelijkerwijs van hen gevergd kan worden om tot een zorgvuldige, tijdige en rechtmatige uitvoering te komen. Zij handelen daarbij in de geest van de Omgevingswet ("ja mits") en hebben daarbij oog voor en houden zoveel als redelijkerwijs mogelijk rekening met elkaars taak en positie. Zij erkennen de bijzondere verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag als partij die procedureel, bestuurlijk en juridisch eindverantwoordelijk is voor de behandeling van vergunningaanvragen.

Partijen geven hun samenwerking vorm door procesafspraken te maken over de uitwisselmomenten. Partijen streven ernaar om beperkingen waarmee zij in hun eigen organisatie geconfronteerd worden, niet van invloed te laten zijn op de inhoud van de te maken afspraken.

Partijen evalueren hun samenwerking periodiek, op vooraf bepaalde momenten. Als de uitkomst van de evaluatie daar aanleiding voor geeft, passen zij deze uitgangspunten en de procesafspraken aan.

Partijen zijn aanspreekbaar op de wijze waarop en mate waarin zij handelen in overeenstemming met deze uitgangspunten, en op de mate waarin zij de procesafspraken nakomen.

Partijen benadrukken het belang van een vooroverleg in de vorm van een omgevingstafel – met de initiatiefnemer maar ook met derde-belanghebbende(n) – als opstap naar een adequate behandeling van een meervoudige, complexe aanvraag om omgevingsvergunning of van een gecoördineerde aanvraag.

Toelichting op de gebruikte begrippen

In dit document hebben begrippen dezelfde betekenis als in de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving of de Algemene wet bestuursrecht, tenzij in dit document uitdrukkelijk anders bepaald is.

5) Dit zijn omgevingsvergunningen voor meer dan één activiteit. Binnen het kader van deze samenwerkingsafspraken gaat het uiteraard alleen om (aanvragen) om omgevingsvergunningen waarbij een bevoegd gezag moet samenwerken met (tenminste) één ander bevoegd gezag of (tenminste) één andere ketenpartner.

6) De productkaarten bevatten een duiding van de inhoud van de adviesvragen en de advisering. In bepaalde gevallen bevat die duiding kwalitatieve elementen: de werkgroepleden en ook de medewerkers van de gemeenten die op de concepten reageerden, hadden die nadrukkelijke behoefte. Echter, in essentie beschrijven de samenwerkingsafspraken in dit stadium allen op *welke momenten welke ketenpartner wat soort informatie deelt met welke andere ketenpartners deelt* en wordt de meer kwalitatieve invulling in een later stadium uitgewerkt.

Hieronder worden de volgende begrippen nader toegelicht:

- coördinatie: gecoördineerde behandeling van de aanvraag voor een omgevingsvergunning en de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten. Als deze gelijktijdig zijn ingediend, is de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.
- coördinerend bevoegd gezag: het bevoegd gezag dat, gelet op het bepaalde in artikel 10.25 van het Omgevingsbesluit, het coördinerend bestuursorgaan is.
- ketenpartners: bevoegd gezagen en alle (andere) bestuursorganen of andere instanties die op grond van artikel 16.15 van de Omgevingswet als adviseur of bevoegd gezag aangewezen kunnen worden. Het komt voor dat een ketenpartner zowel bevoegd gezag als adviseur is.⁷
- ketentafel: een overleg over (een) aangevraagde omgevingsvergunning(en)⁸, tussen de ketenpartners die betrokken zijn bij de beoordeling van die aanvraag/aanvragen. Tijdens dit overleg worden inhoudelijke vraag- en knelpunten besproken.
- omgevingstafel: een omgevingstafel is een vorm van vooroverleg waarin een initiatiefnemer activiteiten waarvoor hij een omgevingsvergunning gaat aanvragen, bespreekt met alle relevante ketenpartners. Een omgevingstafel vindt doorgaans op vaste, geruime tijd van tevoren bepaalde, momenten plaats. Tijdens een omgevingstafel maken de initiatiefnemer en de ketenpartners afspraken over de wijze waarop de aanvraag/aanvragen om omgevingsvergunning(en) ingediend gaat worden en eventueel ook de wijze waarop die aanvraag/aanvragen behandeld worden. Eventueel zijn ook andere belanghebbenden daarbij aanwezig.
- 'red flag': een bijzondere factor die de behandeling van de aanvraag kan compliceren en waarvoor tussen ketenpartners maatwerkafspraken nodig zijn. Bijvoorbeeld: bestuurlijke gevoeligheid, gebrek aan inhoudelijke capaciteit, lopende rechtszaken of gevallen waarbij dringend overleg met aanvrager gewenst is. Een gesignaleerde 'red flag' wordt verder toegelicht:
 - Is de complicerende factor er al, of is het een mogelijke complicerende factor?
 - Hoe kunnen de risico's van de complicerende factor beheersbaar gehouden worden?
 - Moeten er vanwege de 'red flag' maatwerkafspraken gemaakt worden?
- vooroverleg: overleg tussen één of meer ketenpartners en de initiatiefnemer over een initiatief waarvoor een aanvraag of aanvragen voor een omgevingsvergunning ingediend gaat worden of ingediend kan gaan worden. Het vooroverleg kan plaatsvinden in de vorm van een omgevingstafel als dat tussen de initiatiefnemer en alle relevante ketenpartners plaatsvindt (*zie verder de begripsomschrijving van omgevingstafel*), maar ook **een inhoudelijk overleg over een in te dienen aanvraag tussen de initiatiefnemer en een specifieke ketenpartner is een vorm van vooroverleg.**

Productkaarten

Wat is een productkaart?

Een productkaart bevat een beknopte beschrijving van de werkafspraken over uitwisseling van informatie tussen ketenpartners. Het 'product' is de informatie-uitwisseling tussen bevoegd gezag en ketenpartners, en vice versa of bij coördinatie bevoegd gezag met het andere bestuursorgaan, en vice versa. Een productkaart is geen werkprocesbeschrijving want werkprocesbeschrijvingen bevatten ook stappen die niet bestaan uit informatie-uitwisseling tussen ketenpartners.

Er zijn productkaarten:

1. een productkaart om de procedurele aspecten af te stemmen;
2. een productkaart voor de inhoudelijke behandeling van aanvragen;
3. een productkaart voor de besluitvorming.

Algemene opmerkingen

Voor de in de productkaarten opgenomen afspraken geldt het volgende:

1. Alle bij de behandeling van een aanvraag om omgevingsvergunning betrokken bestuursorganen en andere overheidsinstanties (zoals: de GGD en de omgevingsdienst) zijn 'ketenpartners', mits die bestuursorganen en overheidsinstanties partij zijn bij deze samenwerkingsafspraken. Dus ook

⁷) Het meest in het oog springende voorbeeld is het dagelijks bestuur van het waterschap

⁸) omgevingsvergunning + omgevingsvergunning voor wateractiviteiten bij gelijktijdige aanvraag

- het bevoegd gezag is een ketenpartner. Als in de productkaarten over “bevoegd gezag” gesproken wordt, worden de adviesvragen door het coördinerend bevoegd gezag gesteld. De gemeenteraad, die in bepaalde situaties ook een bijdrage levert aan de vergunningprocedure, is geen partij bij deze samenwerkingsafspraken en dus ook geen ketenpartner zoals in dit document bedoeld.
2. De uitwisseling van informatie, adviesverzoeken en adviezen tussen ketenpartners geschiedt via de samenwerkingsvoorziening van het DSO. Als dit niet of nog niet daarvoor beschikbaar is, spreken de ketenpartners één andere wijze van uitwisseling af.
 3. Elke ketenpartner stelt een document op waarin hij, gelet op het toepasselijke wettelijke kader van de Omgevingswet, beschrijft wanneer en in welke rol hij bij een aanvraag betrokken wil worden.
 - Aan de hand van dit document bepaalt het bevoegd gezag voor welke ketenpartner een aanvraag relevant is.
 - Heeft een ketenpartner een dergelijk document niet opgesteld, dan bepaalt het bevoegd gezag naar beste vermogen de relevantie van die ketenpartner. Die ketenpartner krijgt dan van elk bevoegd gezag waarbij een aanvraag is ingediend, een attendering van die aanvraag. Het is dan aan de ketenpartner zelf om proactief na te gaan of de ingediende aanvragen voor hem relevant zijn.
 4. Bij verschillen van inzicht over de te volgen procedure, over wie bevoegd gezag is en over de vraag voor welke vergunningplichtige activiteiten een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, handelt het bevoegd gezag (dat gelet op het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet bevoegd is om op de ingediende aanvraag te beslissen danwel als juist daarover een verschil van mening bestaat, het bevoegd gezag waarbij de aanvraag is ingediend) als volgt:
 - het bevoegd gezag organiseert een fysiek, telefonisch of webcall-overleg met de betrokken ketenpartners;
 - dit overleg vindt binnen 3 werkdagen (vanaf het moment dat het verschil van inzicht blijkt) plaats;
 - de in dit overleg gemaakte afspraken worden door het bevoegd gezag vastgelegd in een bericht aan de betrokken ketenpartners. Via DSO is dat bericht ook voor de andere ketenpartners beschikbaar.
 5. Van tegenstrijdige inhoudelijke adviezen is sprake, wanneer niet alle adviezen voor wat betreft de vergunbaarheid van één of meer van aangevraagde activiteiten tot een verenigbare conclusie komen.⁹ Bij tegenstrijdige adviezen:
 - agendeert het bevoegd gezag de aanvraag voor behandeling tijdens de eerstvolgende ketentafel;
 - verlengt het bevoegd gezag de beslistermijn, indien nodig;
 - komen de ketenpartners tijdens de ketentafel tot een verenigbare conclusie over de vergunbaarheid van de aangevraagde activiteiten. Als die conclusie niet wordt bereikt, beslist het bevoegd gezag naar bevind van zaken.
- Dit is van overeenkomstige toepassing voor situaties waarin bij coördinatie blijkt dat sprake is van tegenstrijdige inhoudelijke adviezen die de samenhang tussen de door beide bevoegd gezagen te nemen besluiten nadelig kan beïnvloeden. In dat geval ligt de regie voor de bovenstaande drie aspecten (agenderen voor behandeling tijdens de eerstvolgende ketentafel, verlenging van de beslistermijn en – indien niet tot een verenigbare conclusie over de vergunbaarheid gekomen wordt – het beslissen naar bevind van zaken) bij de bevoegd gezagen gezamenlijk.
6. In de kolom ‘adviestermijn’ wordt het aantal werkdagen na de werkdag van het in de kolom genoemde ‘trigger-moment’ (vaak: ontvangst van de adviesvraag) vermeld, waarbinnen de ketenpartner aan het bevoegd gezag adviseert.
 7. Verwerken van informatie kost tijd. In de productkaarten wordt beschreven hoeveel werkdagen beschikbaar zijn voor het uitzetten van adviesvragen³ of afspraken over coördinatie en het leveren van informatie aan het bevoegd gezag.
 8. Het (coördinerend) bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de bewaking van de wettelijke proceduretermijn en zorgt ervoor, dat er voldoende tijd overblijft voor een adequate advisering door de ketenpartners.
 9. De werkgroep heeft ervoor gekozen om op de productkaarten werkdagen te vermelden. Dit sluit aan bij de praktijk: tijdens weekenden en verplichte vrije dagen worden immers in de regel geen adviesvragen uitgezet of beantwoord. Bij elke productkaart wordt de duur van de adviesroute of -routes doorgerekend. Daarbij wordt ook het aantal werkdagen en weken berekend, zodat duidelijk

9) Dit kan ook de (on)verenigbaarheid van de aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften betreffen.

is hoe een adviesroute zich verhoudt tot de wettelijke termijnen (die geen rekening houden met werkdagen).

Productkaart 1: product voor de afstemming over de procedure

Productkaart 1 ziet op één adviesproduct met zes adviesvragen, die allemaal op hetzelfde moment worden gesteld aan de ketenpartners:

- Is er vooroverleg of een omgevingstafel geweest? Zijn alle ketenpartners daar al bij betrokken geweest?
- Op welke vergunningplichtige activiteiten ziet deze aanvraag?
- Klopt het bevoegd gezag?
- Volgens welke wettelijke procedure moet de aanvraag behandeld worden?
- Zijn er 'red flags'? De 'red flags' zijn bijzondere factoren die de behandeling van de aanvraag kunnen compliceren. Bijvoorbeeld: bestuurlijke gevoeligheid, gebrek aan inhoudelijke capaciteit, lopende rechtszaken.
- Is er sprake van coördinatie? Zo ja, is er gelijktijdig een aanvraag ontvangen? Wie coördineert?

Het bevoegd gezag stelt altijd alle adviesvragen aan de relevante ketenpartners en die ketenpartners gaan in hun advies op al die adviesvragen in. De maximale doorlooptijd van de adviesroute van productkaart 1 bedraagt vier werkdagen (2 dagen om de vragen te stellen, 2 dagen om de vragen te beantwoorden).

Samenvatting productkaart 1		werkdagen
1.a.	check: vooroverleg / omgevingstafel?	4
1.b.	check: aangewraagde activiteiten	
1.c.	check: bevoegd gezag	
1.d.	check: wettelijke procedure	
1.e.	check: red flags	
1.f.	check: coördinatie?	

Doorrekening route productkaart 1

Altijd één adviesproduct met vijf adviesvragen 1.a tot en met 1.f

werkdagen	wekdagen	weken
4	5,6	0,8

Productkaart 1: Product voor de afstemming over de procedure				
Bevoegd gezag			Ketenpartner	
Adviesvraag bevoegd gezag	Wanneer vraagt het bevoegd gezag advies?	Eisen aan adviesvraag	Eisen aan advies	Adviestermijn
1.a. Is er vooroverleg of een omgevingstafel geweest?	Binnen 2 werkdagen na ontvangst aanvraag.	Indien bevoegd gezag op hoogte is van vooroverleg of omgevingstafel, vermeldt het de uitkomst daarvan.	Is er met een ketenpartner vooroverleg of een omgevingstafel geweest, dan vermeldt de ketenpartner de uitkomst daarvan in het advies.	2 werkdagen na ontvangst adviesvraag
1.b. Op welke vergunningplichtige activiteiten ziet deze aanvraag? Welke vergunningplichtige, vergunningvrije of meldingsplichtige activiteiten zijn relevant voor deze aanvraag?	Binnen 2 werkdagen na ontvangst aanvraag.	Het bevoegd gezag geeft aan welke vergunningplichtige, vergunningvrije of meldingsplichtige activiteiten relevant zijn voor deze aanvraag.	Als de ketenpartner vindt dat de aanvraag op meer of andere activiteiten ziet, dan geeft hij dat in het advies aan.	2 werkdagen na ontvangst adviesvraag
1.c. Klopt het bevoegd gezag? En: zijn alle relevante ketenpartners in beeld?	Binnen 2 werkdagen na ontvangst aanvraag	-	Als de ketenpartner vindt dat er een ander bevoegd gezag is of ketenpartners ontbreken, geeft hij dat onderbouwd in het advies aan.	2 werkdagen na ontvangst adviesvraag
1.d. Volgens welke wettelijke procedure moet de aanvraag behandeld worden?	Binnen 2 werkdagen na ontvangst aanvraag	Het bevoegd gezag geeft aan volgens welke wettelijke pro-	Als de ketenpartner vindt dat een andere wettelijke procedure van toepassing is, geeft	2 werkdagen na ontvangst adviesvraag

		cedure (regulier kort, regulier lang, uitgebreid) de aanvraag behandeld moet worden.	hij dat onderbouwd aan.	
1.e. Zijn er 'red flags' ¹⁰?	Binnen 2 werkdagen na ontvangst aanvraag	Het bevoegd gezag vermeldt de 'red flags' die het eventueel zelf signaleert.	Ook de ketenpartner vermeldt de 'red flags' die hij eventueel signaleert.	2 werkdagen na ontvangst adviesvraag
1.f. Over coördinatie: - Is er sprake van coördinatie? Zo ja: - heeft een andere ketenpartner gelijktijdig een aanvraag voor een samenhangende omgevingsvergunning ontvangen? - wie is coördinerend bestuursorgaan?	Binnen 2 werkdagen na ontvangst van de aanvraag	Het coördinerend bevoegd gezag doet voorstel over wie coördineert.	Ketenpartner die ook bevoegd gezag is geeft aan of er gelijktijdig een aanvraag is binnengekomen.	2 werkdagen na ontvangst adviesvraag

Productkaart 2: Producten voor de inhoudelijke beoordeling

Productkaart 2 bevat beschrijvingen van de vier producten voor de inhoudelijke beoordeling. De producten zien op de volledigheid ("ontvankelijkheid") van de aanvraag en op een inhoudelijke toets van de aanvraag. De adviesproducten 2.2 en 2.4 zullen niet altijd nodig zijn.

Relevant is verder het volgende: blijkt bij advies 2.2 dat een aanvraag onvolledig is, dan vraagt het bevoegd gezag binnen twee werkdagen na ontvangst van het advies aanvullende gegevens op aan initiatiefnemer.

In de samenvatting hieronder zijn de producten 2.1 en 2.3, die naar verwachting altijd nodig zijn, groen weergegeven. De producten die in bepaalde gevallen op 2.1 en 2.3 kunnen volgen, zijn geel weergegeven. In de samenvatting zijn voor de volledigheid ook het opvragen van ontbrekende gegevens en het besluit tot buiten behandeling laten van een aanvraag opgenomen (wit weergegeven). Hierover zijn geen samenwerkingsafspraken gemaakt omdat de tijdigheid hiervan geheel voor rekening van het bevoegd gezag komt.

De duur van een aantal adviesroutes is doorgerekend, waarbij het aantal per stap beschikbare werkdagen is weergegeven.

Samenvatting productkaart 2		werkdagen
2.1.	Aanvraag volledig/ontvankelijk?	20
2.3	Inhoudelijke advisering	
		werkdagen
OOG: opvragen ontbrekende gegevens (geen adviesproduct)		2
2.2.	Indien onvolledig: correct aangevuld?	5
2.3.	Inhoudelijke advisering nav aanvulling	10
BBL: buiten behandeling laten aanvraag (geen adviesproduct)		2
2.4	Indien aanvraag wijzigt: inhoudelijke advisering	7

¹⁰ Een gesignaleerde 'red flag' wordt verder toegelicht:

- Is de complicerende factor er al, of is het een mogelijke complicerende factor?
- Hoe kunnen de risico's van de complicerende factor beheersbaar gehouden worden?
- Moeten er vanwege de 'red flag' maatwerkafspraken gemaakt worden?

Op een later moment kunnen ook nog 'red flags' gesignaleerd worden. Het gaat erom dat de meest evidente 'red flags' zo snel mogelijk gedeeld worden.

Doorrekening routes productkaart 2	0				werkdagen	weekdagen	weken
Volledige aanvraag, geen wijziging van de aanvraag:	2.1 & 2.3 20				20	28	4
Volledige aanvraag, inhoudelijke wijziging	2.1 & 2.3 20	2.4 7			27	37,8	5,4
Onvolledige aanvraag, geen aanvulling	2.1 & 2.3 20	OOG 2	2.2 5	BBL 2	29	40,6	5,8
Onvolledige aanvraag, onjuist aangevuld	2.1 & 2.3 20	OOG 2	2.2 5	2.3 10	39	54,6	7,8
Onvolledige aanvraag, geen wijziging	2.1 & 2.3 20	OOG 2	2.2 5	2.3 10	37	51,8	7,4
Onvolledige aanvraag, inhoudelijke wijziging	2.1 & 2.3 20	OOG 2	2.2 5	2.3 10	44	61,6	8,8

Productkaart 2: Producten voor de inhoudelijke beoordeling				
Bevoegd gezag			Ketenpartner	
Adviesvraag bevoegd gezag	Wanneer vraagt het bevoegd gezag advies?	Eisen aan adviesvraag	Eisen aan advies	Adviestermijn
2.1. Is de aanvraag klaar om inhoudelijk getoetst te worden ("volledig" / "ontvankelijk")? Let daarbij ook op MER-aspecten.	Binnen 5 werkdagen na ontvangst aanvraag (zie toelichting op termijn bij 2.3)	-	Indien informatie ontbreekt: - welke informatie? - op grond van welke voorschriften moet die ingediend worden? - wat is een redelijke aanvullingstermijn? Bij coördinatie: - indien gelijktijdige indiening keuze van aanvrager is (en niet wettelijk is voorgeschreven) beschrijft het advies in hoeverre de aanvragen los te koppelen zijn, en of overleg met aanvrager daarover zinvol is.	15 werkdagen na ontvangst adviesvraag
2.2. Indien ontbreken de informatie is opgevraagd: is aanvraag correct aangevuld?	Binnen 2 werkdagen na ontvangst aanvulling	Het bevoegd gezag stuurt de aanvullende gegevens naar alle relevante ketenpartners.	- is aanvraag correct aangevuld? - zo niet, moet de aanvraag buiten behandeling gelaten worden, en hoe luidt de motivering daarvoor? - voor welke ketenpartner is de aanvulling nog meer relevant? Bij coördinatie: - bij onvolledigheid van één van de aanvragen moeten beide aanvragen buiten behandeling gelaten worden. Tenzij aanvrager inmiddels de procedures heeft losgekoppeld (voor zover mogelijk). Zie daarover ook 2.1	3 werkdagen na ontvangst adviesverzoek
2.3. Het bevoegd gezag verzoekt de relevante ketenpartners de aanvraag inhoudelijk te toetsen. Het bevoegd gezag verzoekt tevens de relevante ketenpartners om een wettelijk advies of een advies met instemming. Bij coördinatie:	Binnen 5 werkdagen na ontvangst aanvraag Deze termijn geeft de gemeente (indien B&W bevoegd gezag is) de mogelijkheid om te beoordelen of men (indien relevant)	-	Het advies bevat ¹¹ : - een beschrijving van de door de ketenpartner uitgevoerde toets, met vermelding van relevante wettelijke en andere kaders; - een conclusie over de vergunbaarheid van de door de ketenpartner getoetste activiteit(en); - indien relevant: de voor de activiteiten aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften ¹² ;	Als ketenpartner geen aanvullende informatie nodig heeft: 15 werkdagen na ontvangst adviesverzoek. Als ketenpartner wel aanvullende informatie nodig

¹¹ Het advies kan integraal in het besluit op de aanvraag opgenomen worden en is daarvoor geschikt.

¹² De voorschriften zijn rechtmatig, doelmatig, begrijpelijk en handhaafbaar.

<p>- ketenpartners maken afspraken over het uitwisselen concept-vergunningen met elkaar en de andere betrokken ketenpartners om ze inhoudelijk op elkaar af te stemmen.</p>	<p>planologisch medewerking wil verlenen aan een initiatief.</p>		<p>- Bij coördinatie: de concept-vergunning - indien relevant: kan weigering voorkomen worden door wijziging aanvraag? De ketenpartner betreft in zijn advies voor de aanvraag relevante vergunningvrije, meldingsplichtige, niet aangevraagde maar wel vergunningplichtige activiteiten, alsmede relevante regels.</p>	<p>heeft: 10 werkdagen na ontvangst adviesverzoek 2.2.</p>
<p>2.4. Indien de initiatiefnemer de aanvraag wijzigt om een weigeringsgrond weg te nemen: bevoegd gezag vraagt inhoudelijke toets van de wijziging aan relevante ketenpartners</p>	<p>Binnen 2 werkdagen na ontvangst gewijzigde aanvraag</p>	<p>Bevoegd gezag beoordeelt in eerste instantie zelf voor welke ketenpartners wijzigingen relevant zijn.</p>	<p>- Is nog steeds sprake van dezelfde aanvraag? Zo nee: dan is sprake van een nieuwe aanvraag. - Is de weigeringsgrond weggenomen? - zo niet: hoe luidt de motivering voor de weigering? - voor welke ketenpartner is de wijziging nog meer relevant? - bij coördinatie: heeft de wijziging gevolgen voor de gecoördineerde vergunningaanvraag¹³? En zo ja: welke gevolgen, zowel inhoudelijk als voor de wijze van behandeling?</p>	<p>5 werkdagen na ontvangst gewijzigde aanvraag</p>

Productkaart 3: Producten voor de besluitvorming

Productkaart 3 bevat een beschrijving van de vier producten voor de besluitvorming. De producten zien op de integraliteit van de afweging die opgenomen wordt in het besluit op de aanvraag en de wijze waarop met een eventueel raadsadvies of ingediende zienswijzen omgegaan moet worden. De adviesproducten 3.2, 3.3, 3.4 en 3.5 zijn niet altijd nodig.

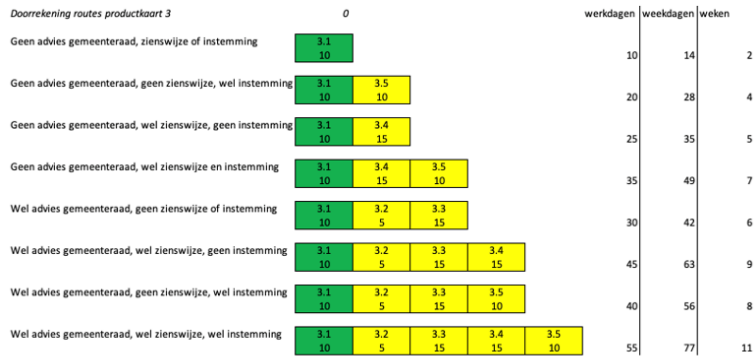
De gemeenteraad is geen partij bij de samenwerkingsafspraken. Vandaar dat in deze productkaart alleen afspraken gemaakt worden over het adviesverzoek aan de gemeenteraad en de advisering over (inhoudelijke beoordeling van) het advies van de gemeenteraad, maar niet over de termijn waarbinnen de gemeenteraad zelf tot een besluit komt.

Samenvatting productkaart 3		werkdagen
3.1	Advisering integrale afweging	10
		werkdagen
3.2	Adviesverzoek aan gemeenteraad	5
3.3	Advisering over advies gemeenteraad	15
3.4	Advisering over zienswijzen	15
3.5	Instemming	10

N.B.: indien instemming vereist is, is de beslistermijn in ieder geval 12 weken (reguliere procedure).

Of de uit uitgebreide procedure van toepassing is, hangt af van de activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd, zie artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit.

¹³ De vergunningaanvraag die met toepassing van in artikel 16.7 van de Omgevingswet bedoelde de coördinatieregeling behandeld wordt.



Productkaart 3: Producten voor de besluitvorming				
Bevoegd gezag			Ketenpartner	
Adviesvraag bevoegd gezag	Wanneer vraagt het bevoegd gezag advies?	Eisen aan adviesvraag	Eisen aan advies	Adviestermijn
3.1. Het bevoegd gezag verzoekt de ketenpartners een bijdrage te leveren aan de integrale afweging van het besluit op de vergunningaanvraag, inclusief de daar eventueel aan te verbinden voorschriften. Bij coördinatie: - het bevoegd gezag verzoekt de ketenpartners check te doen of er geen tegenstrijdigheden zitten in beide vergunningen	Binnen 5 werkdagen na ontvangst inhoudelijk advies / wettelijke advies / wettelijk advies met instemming. ¹⁴ Bij coördinatie: - het advies omvat (eventueel: mede) de uitkomst van de verzochte check.	Het bevoegd gezag stelt een concept op van de integrale afweging en de eventueel aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften.	De ketenpartners: a. adviseren over het concept van de integrale afweging en (indien relevant) de vergunningvoorschriften; b. letten bij hun advisering niet alleen op de voor hen relevante activiteiten, maar ook de samenhang met de andere activiteiten (ook bij coördinatie).	5 werkdagen na ontvangst adviesvraag
3.2. Indien relevant: het bevoegd gezag verzoekt de gemeenteraad om advies	Binnen 5 werkdagen na ontvangst advies over integrale afweging	-	-	-
3.3. Indien relevant: het bevoegd gezag verzoekt de relevante ketenpartners om advies over de gevolgen van het gemeenteraadadvies voor het besluit op de aanvraag	Binnen 5 werkdagen na ontvangst van het gemeenteraadadvies	Het bevoegd gezag stelt voor of en hoe het besluit aangepast gaat worden aan het gemeenteraadadvies.	De ketenpartners beoordelen of het gemeenteraadadvies aanleiding geeft tot aanpassing van de inhoudelijke toets van de aanvraag of de aan de vergunning te verbinden voorschriften (zie productkaart 1, onder 3)	10 werkdagen na ontvangst van adviesvraag
3.4. Indien er zienswijzen ontvangen zijn: het bevoegd gezag verzoekt de relevante ketenpartners om advies bij beoordeling van de ontvangen zienswijzen.	Binnen 5 werkdagen na afloop van de zienswijzetermijn	Het bevoegd gezag stelt een conceptreactie op de zienswijze voor, voor zover mogelijk. Indien relevant stelt het bevoegd gezag ook aanpassingen aan het op de aanvraag te nemen besluit voor.	De ketenpartners beoordelen of de zienswijzen aanleiding geven tot aanpassing van de inhoudelijke toets van de aanvraag of de aan de vergunning te verbinden voorschriften (zie productkaart 1, onder 3). Bij coördinatie:	10 werkdagen na ontvangst adviesvraag

¹⁴ Indien van toepassing: binnen 5 werkdagen na ontvangst van het advies over de gewijzigde aanvraag (zie 2.4).

			- welke gevolgen hebben de zienswijzen en de uitkomst van de beoordeling daarvan voor de beoordeling van de gecoördineerde vergunningaanvraag?	
3.5. Indien relevant: het bevoegd gezag verzoekt ketenpartner om instemming	Binnen 5 werkdagen na ontvangst advies 3.1, 3.3 of 3.4	Het bevoegd gezag zendt het laatste concept van het te nemen besluit mee, inclusief voorschriften	De ketenpartner toetst het verzoek om instemming aan de relevante wettelijke en andere kaders en licht de toets schriftelijk toe.	5 werkdagen na ontvangst adviesverzoek

BIJLAGE 7 TOEZICHT-, SANCTIE- EN GEDOOGSTRATEGIE

1. TOEZICHTSTRATEGIE

1.1 INLEIDING

Onder toezicht vallen alle werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om te observeren en constateren of wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het toezicht wordt uitgevoerd door daar toe aangestelde toezichthouders. Van toezicht gaat een belangrijk preventief effect uit. Het doel van toezicht is, is risicobeheersing, dat wil zeggen dat door middel van toezicht het naleven van de regels wordt verbeterd wat leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van (milieu)risico's.

Deze toezichtstrategie bevat:

- De uitgangspunten van risicogericht werken en prioriteiten stellen
- Vormen van toezicht en de basisprincipes daarbij
- De regionale Utrechtse toezichts- en handhavingsmix/programmatisch toezicht
- Op welke wijze verschillende toezichthouders voor en met elkaar toezien
- Ontwikkelingen en ambitie – nalevingsgedrag en toezicht- en handhavingstijl

De strategie heeft betrekking op de werkwijze die wordt gevolgd tot en met het al dan niet constateren van de overtreding en het waar nodig bepalen van de ernst van de overtreding.

Zodra een overtreding is geconstateerd geldt de sanctioneringsstrategie, en in uitzonderlijke gevallen de gedoogstrategie.

1.2 RISICOGERICHT WERKEN EN PRIORITEITEN

Risicogericht toezicht

We – de Utrechtse samenwerkingspartners (26 gemeenten, Provincie Utrecht en de omgevingsdiensten – werken risicogericht en gebruiken de regionale risicoanalyse als basis (bijlage 2). De risico's geven aan welke activiteiten grote risico's met zich meebrengen en waar dus toezicht een belangrijkere rol speelt. De strategie hierin is om de capaciteit daarin te zetten waar de risico's het grootst zijn.

- De risicoanalyse voor milieubelastende activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving is vastgesteld in het rvo van de RUD (januari 2021) en de ODRU (april 2021) en beschikbaar om te gebruiken;
- Hierbij geldt een uitzondering voor de bodemgerelateerde milieubelastende activiteiten. Het betreft activiteiten die voorheen onder de Wet bodembeheer of het Besluit bodemkwaliteit vielen. Hiervoor wordt een aparte risicoanalyse samengesteld.
- RUD-gemeenten: De risicoanalyse voor asbest is ondergebracht in het regionale uitvoeringsbeleid asbest, dat per gemeente is/ wordt vastgesteld bij de overdracht van het toezicht op bedrijfsmatige asbestsaneringen
- De risicoanalyse voor bouwactiviteiten is in ontwikkeling.

Toezicht op activiteiten

De Omgevingswet gaat uit van 'activiteiten' die de fysieke leefomgeving beïnvloeden. Kenmerkend voor het denken vanuit en werken met activiteiten zijn:

1. De koppeling met een risicogestuurde aanpak is goed te maken. Verschillende (milieubelastende) activiteiten, bouwactiviteiten of omgevingsplanactiviteiten kunnen verschillende risico's hebben, met verschillende prioriteiten. Een bedrijf/inrichting/ bouwplaats of branche hoeft niet (noodzakelijkerwijs) in zijn geheel te worden gezien, maar de focus kan liggen op die activiteiten die het hoogste risico vormen voor de veiligheid, het milieu of de omgeving.
2. Daaraan verbonden vraagt dat om het in enige mate los durven laten van activiteiten met lagere risico's. Niet altijd alle activiteiten bij een bedrijf hoeven bij een periodiek bezoek te worden gecontroleerd. Tegelijk vraagt dat ruimte voor 'gezond verstand'. Zijn er signalen dat er toch meer aan de hand is, dan moet het gezonde verstand de ruimte krijgen en ook lagere risico's een plek in een controlebezoek kunnen krijgen.
3. Controle op activiteiten met middelhoge en lage risico's kunnen thematisch georganiseerd worden, vooral daar waar behoefte is aan inzicht in bepaald naleefgedrag. De schaal van de regio is hiervoor geschikt en maakt dat één type activiteit op meer plekken kan worden beoordeeld en gemonitord.
4. Variatie in toetsingsniveau per activiteit is mogelijk: de hoogst scorende activiteiten kennen het diepste toetsingsniveau; middelhoge en lagere prioriteiten een lager toetsingsniveau (zie tabel hieronder).
5. Het vraagt om ondersteuning 'vanuit het systeem' om te kunnen selecteren waar welke risicovolle activiteiten zich bevinden en controles met checklists als hulpmiddel te kunnen uitvoeren.
6. Voor bovenstaande principes geldt dat er in de periode 2022-2023 ervaring nodig is om te ontdekken hoe toezicht houden op activiteiten in de praktijk werkt. Het gaat daarbij om de vraag of

sprake is van een zekere efficiëntie (niet meer overall toezien maar vooral daar waar het nodig is) en wat het vraagt van de professionaliteit en het beoordelingsvermogen van een toezichthouder (de ervaring om niet compleet te willen zijn; wat helpt in hulpmiddelen; wanneer toch afwijken, gesprek hierover). Daarnaast is het belangrijk dat deze nieuwe vorm van toezicht, meetbaar effectief blijkt te zijn, in (spontaan)naleefgedrag en toezichteffect.

Toetsingsniveaus

Per type activiteit of type controle varieert het toetsingsniveau in diepgang van het toezicht. De volgende niveaus zijn van toepassing:

Nr.	Toetsingsniveau	Toelichting
0	Geen toetsing	Niet beoordelen of aan wet- en regelgeving wordt voldaan
1	Toetsen op uitgangspunten	De toezichthouder houdt toezicht op alleen de meest relevante voorschriften bij een activiteit
2	Integraal toetsen	De toezichthouder houdt toezicht op alle voorschriften bij de activiteit
3	Verscherpt toezicht	De toezichthouder ziet een langere periode intensief toe op de naleving van alle voorschriften (monitoring) en alle activiteiten

Prioriteiten milieubelastende activiteiten Bal

Richtinggevend gelden de volgende prioriteiten:

- De 20% hoogst scorende activiteiten wat betreft de totale risicoscore.
- De activiteiten die maximaal (een 3) scoren op 'veiligheid en gezondheid' of 'schade aan milieu'.
- Toezicht op klachten en meldingen overlast.
- Bestuurlijke thema's, ondanks een lagere risicoscore. Dit wordt per gemeente vastgelegd in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Ook wordt daarbij op basis van de regionale Utrechtse toezicht- en handavingsmix bepaald welke toezichtsvorm en welk toetsingsniveau passend is.

Prioriteiten overige 'vakgebieden'

- Asbest (RUD-gemeenten): regionaal uitvoeringsbeleid asbest
- Bouw/bodem: nader te bepalen

1.3 GEBIEDSGERICHT WERKEN MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN ALS ONTWIKKELINGSRICHTING

Het gebiedsgericht werken is in ontwikkeling. Dit heeft als voordeel dat alle bedrijven in de gehele regio Utrecht op dezelfde wijze worden behandeld (level playing field) en ook op die schaal patronen en analyses mogelijk zijn van het naleefgedrag of zaken die 'over de grenzen heen' spelen. De mogelijkheden hangen samen met het kunnen koppelen van bedrijven met milieubelastende activiteiten en de betreffende risicoscores. Hier zijn verschillende initiatieven voor.

1.4 VORMEN VAN TOEZICHT

De verschillende vormen van toezicht hebben betrekking op de volgende domeinen:

- Afval
- Asbest
- Bodem
- Bouw
- Brandveiligheid
- Milieu
- Ruimtelijk gebruik

De volgende vormen van toezicht en bijbehorende kenmerken bij de domeinen in het onderstaande overzicht worden onderscheiden.

Schema 1: Overzicht van verschillende vormen van toezicht bij verschillende domeinen

Toezichtsvorm	Kenmerken	Domeinen
Toezicht bij oplevering milieubelastende activiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Controle welke (bedrijfs) activiteiten vergunnings-/ meldingsplichtig zijn - Controle of nieuwe of gewijzigde activiteiten voldoen aan omgevingsvergunning of melding en bijbehorende wet- en regelgeving 	Milieu

	<ul style="list-style-type: none"> - Aandacht voor bekendheid met wet- en regelgeving door initiatiefnemer - Bepaling verdere toezichtsvorm en – frequentie (bv. periodiek, thematisch, eens per twee jaar, enz.) - Gericht op alle activiteiten op een bepaalde plek, ongeacht het risico, integraalzorgplicht - Buitengewone aandacht voor volledige en correcte registratie in beheersysteem - Pro-actieve vorm van toezicht, met een belangrijk preventief effect - Oplevercontrole 	
Opleverings-controle activiteit bouwen	<ul style="list-style-type: none"> - Controle tijdens uitvoering bouwwerkzaamheden, risicogestuurd, of wordt voldaan aan de omgevingsvergunning en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bouwbesluit) - Pro-actieve vorm van toezicht, controleren of de bouwactiviteiten volgens wet- en regelgeving uitgevoerd worden - Controle bij oplevering of de uitvoering heeft plaatsgevonden conform de afgegeven omgevingsvergunning - Vergunning expireert na realisatie, geen hercontrole na oplevering 	Bouw-en brandveiligheid
Periodiek toezicht	<ul style="list-style-type: none"> - Periodieke controle bij al bestaande/ bekende (milieubelastende) activiteiten - Frequentie wordt bepaald op grond van de risicoanalyse in combinatie met naleefgedrag (indien bekend) - Risicogestuurd: ingezet voor de meest risicovolle activiteiten (niet voor andere middelhoge en minder risicovolle activiteiten binnen het bedrijf) - Het toetsingsniveau is in principe integraal (voor die activiteit; niet voor overige activiteiten) - Pro-actieve vorm van toezicht, controleren of de activiteit volgens wet- en regelgeving uitgevoerd wordt 	Milieu Bouw – brandveiligheid Ruimtelijk gebruik
Thematisch toezicht	<ul style="list-style-type: none"> - Ingezet om naleefgedrag op een bepaald thema of bepaalde activiteit goed in kaart te krijgen en/ of te verbeteren - Ingezet voor middelhoge en minst risicovolle activiteiten; of: - Controles binnen een bepaald (groter) project of programma - Het toetsingsniveau is in principe: toetsen op uitgangspunten (meest relevante voorschriften) 	Milieu Bodem Bouw Ruimtelijk gebruik
Gebiedsgericht toezicht	<ul style="list-style-type: none"> - Toezicht in het vrije veld d.m.v. surveillances en schouwen, niet locatie- objectgebonden - Preventieve functie - Kan worden ingezet om illegale activiteiten te signaleren - Frequentie naar aanleiding van aard en omvang problematiek of thema 	Milieu Bodem Bouw Ruimtelijk gebruik
Toezicht op afstand	<ul style="list-style-type: none"> - Administratieve controle 'vanachter het bureau' - Gericht op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen (zoals registratieplichten of certificeringseisen); of - Virtuele vormen van toezicht, zoals via een videoverbinding of digitale monitoring (emissie/ immissie) - In te zetten als fysiek toezicht lastig is of om in kort tijdsbestek resultaat te behalen/ een beeld te vormen - Kan leiden tot toezicht ter plekke of (een intensievere vorm van) thematisch toezicht 	Milieu Bodem Asbest Bouw Ruimtelijk gebruik
Toezicht op tijdelijke activiteiten	<p>Toezicht op tijdelijke activiteiten, zoals bodemsaneringen en bouw- en sloopactiviteiten</p>	Bodem Asbest Bouw

<p>Toezicht n.a.v. klachten, meldingen overlast, calamiteiten en handhavingsverzoeken</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken - Het kan ook toezicht op een mogelijk illegale situatie betreffen - Toetsingsniveau: op uitgangspunten (gericht op verhelpen van de klacht/ melding overlast) - Reactieve vorm van toezicht 	<p>Alle domeinen</p>
<p>Toezicht tijdens (lopende) handhavings-procedures</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Controle na een vooraankondiging, een opgelegde dwangsom- (of bestuursdwang) beschikking; of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken van een vergunning. - De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. 	<p>Alle domeinen</p>
<p>Systeemtoezicht</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Systeemtoezicht op basis van een risicoanalyse 	<p>Asbest</p>
<p>Ketentoezicht</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Geeft uitvoering aan toezicht dat in regionaal verband en in de keten plaats moet vinden - De uitwerking ervan in de regio Utrecht is een ontwikkelingsrichting, zowel inhoudelijk als organisatorisch (in samenwerking met andere diensten) en financieel-randvoorwaardelijk. 	<p>Asbest Bodem Afval</p>

Beargumenteerde uitbreiden en aanscherpen

Voor de verschillende toezichtsvormen geldt dat op basis van waarnemingen (en professionele intuïtie) de toezichthouder beargumenteerde aspecten van het bezoek kan uitbreiden of aanscherpen. Wanneer nodig is daarbij direct tot interventie te komen. Bovenstaande indeling is echter wel sterk richtinggevend.

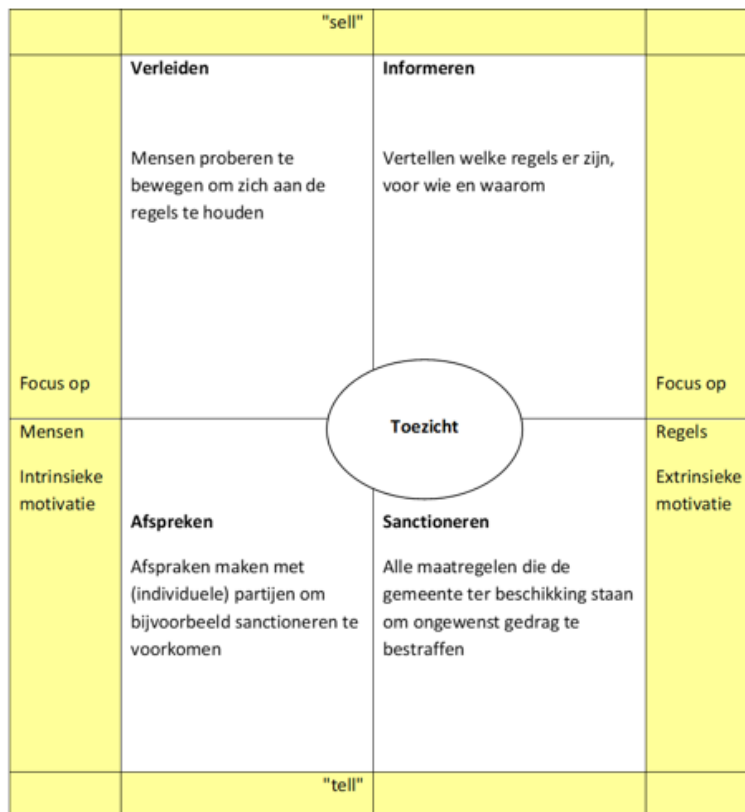
1.4 DE REGIONALE UTRECHTSE TOEZICHTS- EN HANDHAVINGSMIX

Het algehele doel van toezicht en handhaving is dat volgens de regels en voorschriften wordt gehandeld. Om dat te bereiken staat de regionale Utrechtse toezichts- en handhavingsmix centraal. Deze mix is de basis van alle bezoeken.

Bij elke toezichtactie is de vraag welke waarde we toevoegen als we toezicht houden. De regionale Utrechtse toezichts- en handhavingsmix reikt hiervoor de ingrediënten aan en helpt om te werken volgens 'de bedoeling'.

Naast deze basis is er de ambitie om verdiepende kennis en inzicht over naleving en diverse toezichts- en handhavingsstijlen toe te passen. Daarover gaat deze bijlage.

Figuur 1: De regionale Utrechtse toezichts-en handhavingsmix (gebaseerd op Quinn, Burell en Morgan)



Toelichting op de regionale Utrechtse toezichts- en handhavingmix

- Informereren:** Vertellen welke regels er zijn, voor wie en waarom.

 - Educatief (gericht op kennis doelgroep t.a.v. regelgeving, bv via toepasbare regels in het DSO).
 - Waarschuwend (gericht op sanctiebeleid en pakkans).
 - Normatief (appèl op sociale norm).

Informereren kan bijvoorbeeld met folders, via klantgesprekken, internet, publiciteitscampagnes of met een voorlichtingsteam dat de stad ingaat. Ook uitleggen wat het effect is (geweest) van handhaving valt onder deze aanpak, bijvoorbeeld via het jaarverslag.
- Verleiden:** *Mensen proberen te bewegen om zich aan de regels te houden.*

 - Instellen van een keurmerk (zoals sticker veiligheid).
 - Minder controle bij goed naleefgedrag.
 - Publicatie goed naleefgedrag in de lokale media (imago).
 - Adviseren bij uitvoering regelgeving (o.a. procesbegeleiding).
 - Werken met 'nudges': subtiele duwtjes in de rug, in de gewenste richting.

Verleiden kan door goed gedrag te belonen, bijvoorbeeld door financiële prikkels zoals een bonus of subsidie of om een cursus-aanbod te accepteren (Inburgering). Ook het vertellen van succesverhalen over mensen die zich aan de regels hebben gehouden valt onder deze handelingsstrategie.
- Afspreken:** *Afspraken maken met (individuele) partijen om sanctioneren te voorkomen.*

 - Conventanten of branche-afspraken naar aanleiding van controle afspraken maken over beëindiging van de overtreding (inhoudelijk en procedureel).

Afspraken kunnen gemaakt worden zonder dat daar directe consequenties aan verbonden worden. Er kan een vooraankondiging worden gedaan over de sanctie die staat op het niet nakomen van de afspraken. De afspraken kunnen ook een formeler karakter krijgen door een overeenkomst te sluiten met partijen om uiteindelijk het sanctioneren te voorkomen.
- Sanctioneren:** *Alle maatregelen die de bevoegde overheid ter beschikking staan om ongewenst gedrag te bestraffen.*

 - Bestuursrechtelijk: dwangsom, bestuursdwang, intrekken vergunning, sluiten bedrijf, fiscale naheffing en bestuurlijke boete/bestuurlijke strafbeschikking, of beëindigen.
 - Strafrechtelijk: via BOA's of het inschakelen van het OM.

1.5 TOEZICHT HOUDEN VOOR EN MET ELKAAR

In de regio Utrecht voeren we het toezicht op de omgevingsvergunning en meld- en informatieplichten gecoördineerd uit, volgens de eis van het Omgevingsbesluit. Dit is vooral het geval voor omgevingsvergunningen waarin sprake is van samenloop en waarbij het zinvol is om tussen toezichthoudende partijen af te stemmen (bijvoorbeeld niet bij een dakkapel, maar wel bij een omgevingsvergunning voor zowel slopen, kappen, bouwen, milieu als brandveiligheid).

Er zijn vier modellen:

1. Met elkaar controleren
2. Na elkaar controleren
3. Voor elkaar controleren
4. Voor elkaar signaleren

Ad 1. Met elkaar controleren

Vanuit diverse aandachtspunten gezamenlijk uit te voeren controle; vooral van belang in complexere situaties waar milieu, bouw én andere relevante (bestuurlijke) aandachtspunten meerdere specialismen vragen voor een goede beoordeling van de situatie.

Ad 2. Na elkaar controleren

Versillende toezichthouders voeren, afhankelijk van de fase van het project (sloop, realisatie, oplevering, ingebruikname, exploitatie) een inspectie uit. Het zijn dus hoofdzakelijk geen gezamenlijke controles (behalve bij exploitatie). Daar waar mogelijk wordt 'over de grenzen van de fasen heen' gekeken, zoals in het kader van een ketenaanpak het tijdens de sloopinspectie ook alvast een milieutoezichthouder meenemen, of die tenminste op de hoogte te stellen m.b.t. de verplichting om afvalstoffen te scheiden en af te geven aan een inzamelaar.

Ad 3. Voor elkaar controleren

Brede controle voor bouw, milieu en andere aandachtspunten door één toezichthouder; vooral in relatief eenvoudige situaties waar geen bijzondere of specialistische kennis van bouwen, milieu of andere facetten wordt gevraagd.

Ad 4. Voor elkaar signaleren (signaaltoezicht)

Controle door één toezichthouder, waarbij deze op hoofdpunten (toetsingsniveau basis) ook kijkt naar andere aspecten en bijzonderheden meldt aan collega; vooral in situaties waar specialistische kennis wordt gevraagd en waar de overige aspecten op basis van meer generieke kennis en vaardigheden kunnen worden gecontroleerd.

Afhankelijk van de te controleren activiteit, object of gebied wordt beoordeeld welke vorm passend is. Gezien de vele specialismes lukt het niet altijd om het 'voor elkaar' toezicht houden in optima forma uit te voeren; zeker niet als bij controle complicaties optreden. In zo'n situatie wordt ad hoc de vakspecialist geconsulteerd.

1.6. NALEVINGSGEDRAG EN TOEZICHTS- EN HANDHAVINGSSTIJLEN

De komende jaren willen we als Utrechtse bevoegde gezagen onze wijze van toezicht houden en handhaven op verschillende onderdelen verbreden en verbeteren. Daarbij betrekken we de inzichten over nalevingsgedrag. Ook brengen we diversiteit aan in toezichts- en handhavingstijlen. Met de regionale Utrechtse toezichts-en handhavingmatrix als basis, is het de ambitie om hierop door te ontwikkelen.

Nalevingsgedrag

Nalevingsgedrag van inwoners, bedrijven en instellingen wordt beïnvloed door hun motieven en kenmerken, door de wijze waarop toezicht en handhaving door de overheid wordt uitgevoerd en door omgevingsfactoren.

Naleving van de regels is de uitkomst van een samenspel aan factoren (gebaseerd op het Interventiekompas van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)):

- Kennis van de regels (bekendheid, duidelijkheid, omvang),
- Afweging van voor- en nadelen (economisch, financieel, immaterieel, informele controle, pakkans, sancties),
- Normenkader (acceptatie regels, gedragsgetrouwheid), en
- Irrationele factoren (eigenbelang, tunnelvisie, zelfbedrog).

De laatste twee factoren bepalen of inwoners, bedrijven en instellingen uit eigen overtuiging de regels willen naleven (de zogenaamde intrinsieke motivatie). De intrinsieke motivatie bepaalt het gewoontegedrag en is veruit het belangrijkste voor het al dan niet naleven. De kennis van de regels en de door de inwoners, bedrijven en instellingen gemaakte afwegingen zijn vooral beweegredenen van buitenaf

(de zogenaamde extrinsieke motivatie). Extrinsieke motivatie, bijvoorbeeld opgewekt door het uitoefenen van handhaving, kan negatief gewoontegedrag doorbreken. Maar zodra de extrinsieke motivatie dooft, bijvoorbeeld de dwangsom is verbeurd, kan het gewoontegedrag zich weer vertonen.

Zowel de overheid als de omgeving kan inwoners, bedrijven en instellingen extrinsiek motiveren. Onderzoek wijst uit dat prikkels die van de omgeving uitgaan krachtiger werken dan de prikkels van de overheid. Toepassing van sancties via handhaving is een prikkel van de overheid. Die prikkels zullen we als Utrechtse partners inzetten als dat nodig is. Maar we gaan ook op zoek naar prikkels om de omgeving en de naleving uit eigen overtuiging in te zetten.

Toenemend inzicht in naleefgedrag kan er in sommige gevallen toe leiden dat aan de kant van wet- en regelgeving aanpassingen wenselijk zijn. De omgevingsdiensten vervullen in die gevallen een signalerende rol richting de bevoegde gezagen met voorstellen tot het aanpassen van het Omgevingsplan of de Omgevingsvisie.

1.7. OMGAAN MET DATA IN HET TOEZICHTS- EN HANDHAVINGSPROCES

In het toezichts- en handavingsproces wordt op allerlei manieren data verzameld. In de regio Utrecht betrachten we daarbij zorgvuldigheid en vanuit het bewustzijn van geldende privacywetgeving. Daarbij zijn afspraken over de volgende thema's minimaal noodzakelijk:

- Vastleggen wie voor welke aanwijzingsbesluiten voor de toezichthouders en / of Boa's verantwoordelijk is, conform de AVG, de Wet politiegegevens (Wpg) en lokale verordeningen.
- Afspraken over verantwoordelijkheden en bewaartermijnen van dossiers (in de keten) vanuit informatiebeheerperspectief en voldoen aan Archiefwet.
- Scheiding in taken en rollen voor informatieverwerking en daarvoor benodigde Privacy impact assessments (ofwel: pia's).
- Afspraken over toegang tot dossiers en het omgaan met privacy-incidenten.
- Afhankelijk van de ICT-omgeving waarin dossiers worden opgebouwd (bij de omgevingsdienst zelf of bij de gemeente met toegang door de omgevingsdienst, afhankelijk van de gemaakte afspraken) gelden aanvullende en daarbij passende afspraken die zorgvuldige datavastlegging en beheer tot doel hebben.

Afspraken over deze onderwerpen tussen de gemeenten en de omgevingsdienst liggen onder andere vast in Dossier Afspraken en Procedures (DAP), Dienstverleningsovereenkomsten en convenanten. Waar mogelijk zijn de afspraken uniform, waar nodig is maatwerk van toepassing. De afspraken worden periodiek geëvalueerd (richtlijn: 1x per jaar).

2. SANCTIESTRATEGIE

2.1 INLEIDING

Deze sanctiestrategie omschrijft de aanpak voor het sanctionerend optreden bij overtredingen en omvat:

- een passende reactie op geconstateerde overtredingen;
- een stringente reactie bij voortdurende van de overtreding;
- een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie;
- een beschrijving van mogelijke sancties.

De sanctiestrategie beschrijft voornamelijk de inzet van bestuursrechtelijke sancties (de manieren van sanctioneren die door de bevoegde bestuurlijke overheid, zelf of namens, wordt uitgevoerd) met als doel, het herstel van de (milieu)overtreding dan wel het straffen van de overtreder. Onderdeel van een passende reactie kan het strafrechtelijk sanctioneren zijn. Over de situaties waarbij dat aan de orde kan zijn wordt overeengekomen met het Openbaar Ministerie (OM) en het Functioneel Parket (FP). Dit kan met name aan de orde zijn als herstel is niet meer mogelijk en een strafrechtelijke sanctie passend is.

De betrokken gemeenten, provincie en omgevingsdiensten onderschrijven daarbij de 'Landelijke handhavingstrategie (LHS)' en passen deze als zodanig toe voor zover er in deze strategie niet van is afgeweken (versie 1.7, 24 april 2014)

2.2 INTERVENTIEMATRIX EN SANCTIES

Uitgangspunt in deze sanctiestrategie is een matrix met op de horizontale as een rangschikking naar het soort overtreder (oplopend van goedwillend tot bewust en structureel crimineel) en op de verticale as een rangschikking naar de ernst van het effect van de overtreding (van vrijwel nihil naar aanzienlijk). Aan de hand van de matrix worden de volgende stappen doorlopen:

Stap 1: Positionering bevinding/overtreding in de interventiematrix door:

- a) Beoordelen effecten van de overtreding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie.
- b) Typeren van het soort overtreder op basis van gedrag en handwingshistorie.
- c) Bepalen verzachtende of verzwarende argumenten.

Stap 2: Bepalen soort sanctie (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk).

Nadat de bevinding/overtreding gepositioneerd is binnen de matrix, wordt bekeken of op deze bevinding/overtreding naast of in plaats van bestuursrechtelijke maatregelen ook strafrechtelijke sancties moeten worden toegepast. Dit hangt af van het feit of er sprake is van verzwarende aspecten.

Stap 3: Bepalen of overleg met politie en OM/FP over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht aan de orde is.

Stap 4: Optreden met de interventiematrix (zie figuur 3).

De activiteiten van de toezichthouder zijn in de eerste plaats gericht op herstel. Als naleving uitblijft, wordt vervolgens snel ingezet op zwaardere interventies. Het toezicht- en handwingsproces bestaat standaard uit twee stappen (uitwerking volgt in de volgende paragraaf):

1. waarschuwen,
2. sanctioneren.

Stap 5: Vastleggen.

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens in de geldende administratieprocedures en –systemen.

Rapportage over de bevindingen van de naleving gebeurt per brief. Per type controle in het proces horen verschillende, waar mogelijk gestandaardiseerde, brievensets.

Figuur 3: Interventiematrix Landelijke Handwingsstrategie

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

Legenda

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

2.3 COMMUNICATIE IN HET TOEZICHT- EN HANDHAVINGSPROCES

Communicatie in het toezicht- en handhavingsproces kan verschillende doelen hebben, zoals voorlichting, informatieverstrekking (bijvoorbeeld over de voor- en nadelen van gedrag) of gedragsbeïnvloeding. Het kan een educatief karakter hebben of juist meer dreigend, over de sancties bij niet naleven. Bij iedere communicatie uiting in het kader van deze strategie wordt goed uitgedacht wat de effecten (kunnen) zijn van de boodschap, of deze uitvoerbaar en handhaafbaar is. Maar ook of het alternatief (de eis) uitvoerbaar is. Wij communiceren helder en concreet, ter bevordering van de naleving van wet- en regelgeving en met de focus op effectiviteit voor de leefomgeving. We doen wat we zeggen, anders verliezen we onze geloofwaardigheid.

2.4 STAPPEN IN HET PROCES

Het kader hieronder geeft een korte beschrijving van de verschillende stappen in het toezicht-en handhavingsproces.

Voorbereiden controle – maken van de afspraak, verwachtingen ten aanzien van inhoud controle (bijvoorbeeld integraal of alleen thematisch), alvast administratie opvragen, historie bekijken.

Controle – bij de controle constateren toezichthouders in hoeverre men voldoet aan de wet- en regelgeving bij de activiteit die aanleiding is voor de controle. Resultaten van de controle worden zoveel als mogelijk mondeling en in ieder geval schriftelijk met de ondertoezichtstaande gedeeld.

Hercontrole – als er overtredingen zijn, volgt na een bepaalde termijn een hercontrole om te zien of inmiddels wordt voldaan aan wet- en regelgeving. De begunstigingstermijn varieert meestal van 2-6 weken, afhankelijk van de soort overtreding, de termijn die reëel nodig is om die te beëindigen en of eventueel sprake is van calculerend gedrag. De termijn wordt met een vaste tabel bepaald.

Vooraankondiging (niet in alle gevallen) – hierin staat welke maatregel het bevoegde bestuursorgaan van plan is om te nemen. De mogelijkheid is er om hierop met een zienswijze te reageren. Meestal gaat het om een Last onder Dwangsom.

Handhavingsbesluit - als de zienswijze niet tot andere inzichten leidt, wordt het handhavingsbesluit definitief bekend gemaakt. Soms kan een zienswijze tot een ander besluit leiden.

Bijzonderheden

Er geldt een aantal bijzonderheden:

- Voor energiecontroles geldt dat meerdere hercontroles mogelijk zijn. Energiecontroles hebben als doel om de energievraag te beperken en toe te werken naar een klimaatneutrale situatie. Als een goed plan waarbij uiteindelijk een klimaatneutrale situatie ontstaat aanwezig is, terwijl daarmee nog niet aan alle erkende maatregelen voldaan wordt uit het Bal, zijn meerdere hercontroles mogelijk.
- Voor overlastcontroles geldt dat de stap van het uitvoeren van een hercontrole niet van toepassing is wanneer daadwerkelijk een overtreding wordt geconstateerd in combinatie met onverschillig of bewust belemmerend/ risicovol gedrag. Er volgt dan direct een vooraankondiging, zodat een bedrijf snel maatregelen moet nemen om de overlast tegen te gaan.

2.5 COMMUNICATIE MET POLITIE EN OM / FP

Onder facilitering van de provincie Utrecht vindt er over de inzet van de strafrechtelijke handhaving een afstemmingsoverleg plaats met Politie en OM / FP. Dit overleg vindt elke 6 weken plaats. Deelnemers van dit overleg zijn:

- Coördinator OM / FP
- Coördinator Politie
- Coördinator Toezicht en Handhaving ODRU
- Coördinator Toezicht en Handhaving RUD Utrecht
- Beleidsmedewerker Cluster VTH provincie Utrecht

Door de provincie wordt de agenda voor het overleg opgemaakt die vooraf met de stukken behorende bij de agenda met de deelnemers wordt gedeeld. Op de agenda staat de voorbereiding van toezicht- en handavingsprojecten. Dit om tijdige afstemming over de inzet van bestuurs- en strafrecht in een project te bewerkstelligen. Gemeenten worden betrokken indien nodig.

2.6 OVERZICHT BESTUURSRECHTELIJKE INSTRUMENTARIUM

Ter bevordering van het naleven van het omgevingsrecht zijn bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, privaatrechtelijke en overige instrumenten beschikbaar. Alle instrumenten zijn bedoeld om naleving van het omgevingsrecht op lange termijn te bevorderen.

- Bestuursrechtelijke instrumenten zijn daarnaast primair gericht op het herstellen van de onwenselijke situatie die is ontstaan met het overtreden van een voorschrift.
- Strafrechtelijke instrumenten zijn ook gericht op genoegdoening aan de maatschappij na verontwaardiging over het overtreden.
- De privaatrechtelijke instrumenten hebben het vergroten van het draagvlak tot naleven als neven-doel.

Een overzicht van de handavingsinstrumenten is opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 1: Overzicht van de handavingsinstrumenten

Bestuursrecht Herstellend

Instrument	Omschrijving
Aanspreken/informeren	Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de overtreder naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende overtreder die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.
Controlebrief	De overtreder ontvangt naar aanleiding van een inspectie een controlerapport/brief/email waarin de geconstateerde overtredingen zijn vastgelegd en welke afspraken er zijn gemaakt over het treffen van maatregelen of voorzieningen om na te leven en binnen welke termijn dat moet gebeuren.
Bestuurlijke waarschuwing	Bestuurlijk waarschuwen betekent dat de overtreder naar aanleiding van een inspectie en/of controle en waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. Verder bevat de brief het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen indien een overtreding niet binnen de aangegeven termijn wordt beëindigd plus de termijn om zienswijzen bekend te maken.
Bestuurlijk gesprek	Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de overtreder in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.
Verscherpt toezicht	Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de overtreder.
Last onder dwangsom (LOD)	<p>Een 'Last onder dwangsom' is een geldbedrag dat moet worden betaald wanneer de in de beschikking gegeven last, om na een bepaalde datum aan zekere verplichtingen te voldoen, niet is uitgevoerd. Doel daarvan is de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of herhaling te voorkomen. De hoogte van het geldbedrag in de last onder dwangsom is gerelateerd aan het economisch voordeel dat ontstaat door het niet-naleven van betreffende voorschriften. Daarnaast mag er een prikkelende werking uitgaan. Het is noodzakelijk de hoogte van het geldbedrag en de termijn te motiveren! Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen onderscheiden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Controlebrief; → indien niet tijdig hersteld; 2. Bestuurlijke waarschuwing; → indien niet tijdig hersteld; 3. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een begunstigingstermijn.¹⁵ <p>Na afloop van de begunstigingstermijn volgen hercontroles en indien de overtreding voortduurt (of herhaald wordt) verbeuring van dwangsommen. Het is mogelijk, afhankelijk van de positionering in de interventiematrix, de eerste en eventueel ook de tweede stap over te slaan. In dat laatste geval kan de overtreder, voorafgaand aan de oplegging van de beschikking zondig mondeling gevraagd worden een zienswijze te geven.</p>
Last onder bestuursdwang (LOB)	<p>Een last onder bestuursdwang is feitelijk handelend optreden tegen dat wat in strijd is (wordt gedaan, gehouden of nagelaten) met het omgevingsrecht. Als de overtreder de overtreding niet binnen een gestelde termijn beëindigt of de schade herstelt, kan het bestuursorgaan dit -zonder tussenkomst van de rechter -zelf doen op kosten van de overtreder. Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. In het algemeen worden de volgende stappen onderscheiden.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Controlebrief; → indien niet tijdig hersteld; 2. Bestuurlijke waarschuwing; → indien niet tijdig hersteld; 3. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het aankondigen van bestuursdwang met een begunstigingstermijn. <p>Na afloop van de begunstigingstermijn volgt een hercontrole. Indien de overtreding voortduurt, wordt de bestuursdwang uitgevoerd. Het is mogelijk, afhankelijk van de positionering in de interventiematrix, de eerste en eventueel ook de tweede stap over te slaan. In dat laatste geval kan de overtreder, voorafgaand aan de oplegging van de beschikking zondig mondeling gevraagd worden een zienswijze te geven.</p>

¹⁵ Voor de ODRU gemeenten geldt dat er een begunstigingstermijn minder wordt gehanteerd.

	In spoedeisende situaties is het ook mogelijk de sanctiebeschikking op te leggen zonder begunstigingstermijn of zelfs de bestuursdwang uit te voeren zonder dat de beschikking vooraf op schrift is gesteld.
Tijdelijk stilleggen	Tijdelijk stilleggen is een 'spoedeisende last onder bestuursdwang'. Bij het tijdelijk stilleggen hoeven, gezien de spoedeisende aard van de maatregel, de 'bijzondere omstandigheden' minder uitvoerig meegewogen te worden. Het tijdelijk stilleggen kan worden opgelegd als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de activiteiten zonder vergunning uitgevoerd worden, los van de mogelijkheden tot legalisatie met een beperkte toets aan het evenredigheidsbeginsel.

Bestuursrecht bestraffend

Instrument	Omschrijving
Bestuurlijke boete	Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door de handhavingsinstantie zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm (Bestuurlijke strafbeschikking milieu, zie onderdeel strafrecht) is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de overtreder tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.
Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning.	Als de overtreder houder is van een vergunning of ontheffing, dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de overtreder niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.
Exploitatie-verbod, sluiting	Voor niet vergunningsplichtige overtredders bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Instrument	Omschrijving
Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm)	De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu-en Keurfeiten' wordt een combi-bon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet. De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid, milieu-en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.
Proces verbaal	Bij het constateren van een overtreding kan een buitengewoon opsporingsambtenaar of de politie proces verbaal opmaken. Het is aan de officier van justitie om te bepalen hoe de zaak zal worden afgedaan. Dat kan zijn met een schikkingsvoorstel, een dagvaarding of een (voorwaardelijk) sepot. Voorlopige maatregel: Als onmiddellijk ingrijpen nodig is kan de officier van justitie of de rechter bij economische delicten een voorlopige maatregel opleggen. De

	voorlopige maatregel kan zijn (1) het onthouden van bepaalde handelingen of (2) zorgen dat bepaalde voorwerpen, die vatbaar zijn voor inbeslagneming, opgeslagen en bewaard worden.
--	---

Tabel overig

Instrument	Omschrijving
Subsidie	Met inzet van subsidie kan voor doelgroepen op projectbasis nalevingondersteuning plaatsvinden. De subsidie kan bijvoorbeeld worden gebruikt om zelfcontroles door de branche uit te (laten) voeren of andere gezamenlijke investeringen.
Mediation	Mediation is een alternatieve wijze van geschillenbeslechting om conflicten te voorkomen of op te lossen door het inzetten van een onafhankelijke derde (de mediator). Randvoorwaarden bij mediation zijn vrijwilligheid, vertrouwelijkheid, beslotenheid en onderhandelingsruimte. Niet de formeel-juridische standpunten van partijen, maar de onderliggende belangen die partijen verdeeld houden, spelen een rol. Het op deze wijze oplossen van het conflict kan tot een groter draagvlak leiden.

2.7 PRIVAATRECHTELIJKE HANDHAVING

In aanvulling op de hiervoor behandelde bestuurlijke handhavingsbevoegdheid heeft het bestuurlijke bevoegde gezag ook privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden. De overheid mag in principe alleen dan gebruik maken van de privaatrechtelijke weg wanneer geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt of als een ander belang gediend wordt dan het publiekrechtelijke belang. Onder bepaalde omstandigheden kan privaatrechtelijk worden opgetreden, indien de overheid als rechtspersoon optreedt. Dit kan in geval van:

1. het plegen van een onrechtmatige daad door een natuurlijk- of rechtspersoon jegens het bestuurlijke bevoegde gezag;
2. het niet-nakomen van een overeenkomst met het bestuurlijke bevoegde gezag door een natuurlijk- of rechtspersoon;
3. de eigenaarsbevoegdheid van het bestuurlijke bevoegde gezag zoals ingebruikneming van gronden.

2.8 HANDHAVING BIJ OVERTREDING EIGEN ORGANISATIE OF ANDERE OVERHEID

Het komt voor dat de deelnemers aan een omgevingsdienst als vergunninghouder of anderszins zelf wet- en regelgeving overtreedt. De reguliere sanctiestrategie is dan niet altijd passend. Het is immers niet logisch dat de gemeente als bevoegd gezag zichzelf een last onder dwangsom oplegt en die vervolgens bij zichzelf moet gaan innen. Een aangepaste sanctiestrategie is dan ook wenselijk.

Hier is de basiswerkwijze weergegeven:

Volg nr.	Omschrijving actie	Product	Bijzonderheden
0	Constateren overtreding tijdens toezichtsactie (regulier of na melding of klacht)	Controle	Geen
1	Waarschuwen en afspreken	Constateringsbrief of afspreekbrief met beschrijving geconstateerde overtredingen, eventuele legaliseringsmogelijkheden en afgesproken begunstigingstermijn(en).	De brief wordt gericht aan het betreffende diensthoofd met een cc aan de beheerder en het betreffende afdelingshoofd.
2	Uitvoeren hercontrole	Hercontrole	
3	Opnieuw afspreken	Tweede (concept) afspreekbrief (zienswijze-brief).	De conceptbrief wordt gericht aan het betreffende diensthoofd met cc naar beheerder, het hoofd van de betreffende afdeling en wethouder, maar gaat eerst langs de algemeen directeur met verzoek er een

			<p>flankerende brief aan toe te voegen. Het diensthoofd wordt in de gelegenheid gesteld binnen twee weken een zienswijze te geven.</p> <p>Bij milieuovertredingen wordt ook een afschrift van de brief naar de Politiemilieu-dienst gestuurd.</p>
4	Zienswijze horen	Zienswijze	Door betreffende diensthoofd.
5	Opstellen definitieve brief	Derde (definitieve) brief	Betreft definitief gemaakte tweede af-spreekbrief.
6	Uitvoeren hercontrole	Hercontrole	
7	Rapporteren bevindingen aan algemeen directeur (of gemeentesecretaris?)	Rapportage	Waar nodig vindt met de algemeen direc-teur overleg plaats over een vervolgtraject.
8	Informeren college van B&W	Rapportage	De algemeen directeur informeert het college bij voortduren overtreding(en).

BIJLAGE 8 RICHTLIJN DWANGSOMBEDRAGEN EN TERMIJNEN

In de onderstaande tabel zijn voor de meest voorkomende overtredingen de maximale dwangsombedragen en de maximale lengte van de (begunstigings)termijnen opgenomen. De tabel geeft een richtlijn aan en biedt enig houvast bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en de te stellen termijn. De tabel is niet uitputtend bedoeld. Voor overtredingen die niet in deze tabel zijn opgenomen wordt de hoogte van de dwangsom en de te stellen termijn per specifieke situatie nader bepaald. Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval kan gemotiveerd worden afgeweken van de in de tabel genoemde waarden.

Dwangsom en modaliteit

De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken om de overtreding te (laten) beëindigen. De dwangsombedragen dienen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Het opleggen van een last onder dwangsom geschiedt in verschillende wettelijk voorgeschreven vormen (modaliteiten). Deze modaliteiten zijn vastgelegd in artikel 5:32b, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht: een bedrag ineens; een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd dan wel per overtreding van de last. Het bestuursorgaan komt beleidsvrijheid toe bij de keuze voor een van deze modaliteiten.

Begunstigingstermijn

Een last onder dwangsom omvat naast de te nemen herstelmaatregelen ook een termijn, waarbinnen de overtreder de door het bestuursorgaan opgelegde lastgeving kan uitvoeren zonder dat deze het dwangsombedrag verbeurt. Deze begunstigingstermijn mag niet wezenlijk langer worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen.

Vaststelling hoogte dwangsom volgens de interventiematrix LHS

De vaststelling van de hoogte van de dwangsom wordt afhankelijk gesteld van de gepositioneerde bevinding in de interventiematrix volgens de Landelijke Handhavingstrategie. Er zijn drie bevindingen te onderscheiden:

1. De bevinding is gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (**A1, A2, A3, B1, B2 en C1**). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op (plusminus) één derde van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit 'ineens' is omschreven blijft het dwangsombedrag 'ineens' gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 5.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de lichte segmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per week' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op $€ 5.000 / 3 = \pm € 1.667$ per week met een maximum van € 5.000.
2. De bevinding is gepositioneerd in de middensegmenten van de interventiematrix (**A4, B3, B4, C2, D1 en D2**). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op de helft van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit 'ineens' is omschreven blijft het dwangsombedrag 'ineens' gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 4.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de middensegmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per overtreding' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op $€ 4.000 / 2 = € 2.000$ per overtreding met een maximum van € 4.000.
3. De bevinding is gepositioneerd in de zware segmenten van de interventiematrix (**C3, C4, D3 en D4**). In die situatie wordt de dwangsom (per tijdseenheid, per overtreding of ineens) vastgesteld op het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 3.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de zware segmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per week' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op € 3.000 per week waarbij een maximum geldt van € 3.000.

Recidive

Na het bereiken van het maximale bedrag kan besloten worden om een nieuwe last onder dwangsom, dan wel een last onder bestuursdwang op te leggen. Indien sprake is van herhaling van een overtreding – door dezelfde overtreder op een bepaald perceel – waarvoor in het verleden (binnen de afgelopen twee jaren) reeds een dwangsombeschikking is afgegeven, wordt de te stellen dwangsom verhoogd met 100%.

Algemeen

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Algemeen	Geen medewerking verlenen aan toezicht-houder	per overtre-ding	10.000	direct

	Ontbrekende onderzoek zoals preventieonderzoek, bodemonderzoek, energiebesparingsonderzoek, akoestisch onderzoek etc.	ineens	5.000	8 weken
	Niet overleggen van ontbrekende gegevens, zoals logboek, administratie, energienota, lekdichtheid, registratie, rapportage etc.	ineens	1.000	4 weken

Overtredingen milieu

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Afval	Opslag niet conform voorschriften	per week	5.000	4 weken
	Afval niet correct afvoeren	per overtreding	5.000	4 weken
	Scheiding afval niet conform voorschriften	per overtreding	5.000	4 weken
Bodem	Afvalstoffen op/in de bodem brengen	per overtreding	5.000	4 weken
	Keuring onder- of bovengrondse tank niet uitgevoerd	per week	4.000	8 weken
	Kathodische bescherming of peilbuis niet gecontroleerd	per week	2.000	4 weken
	Vloer niet vloestofdicht	per week	400/m ²	8 weken
	Vloestofdichte (lek)bak ontbreekt	per week/bak	2.000/bak	4 weken
	Geen financiële zekerheid	per week	2.000	4 weken
	Opslag vaste mest zonder voorzieningen	per overtreding	4.000	4 weken
	Ontbreken (KIWA-)certificaat mestopslag	per week	3.000	4 weken
	Foliebassin niet gekeurd	per week	3.000	4 weken
	Mestbassin niet conform de bouwtechnische richtlijnen	per week	3.000	4 weken
Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Bodem (vervolg)	Geen melding Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval	ineens	20.000	1 week
	Afgifte van grond/bouwstoffen aan een onbevoegde be-/ verwerker	per overtreding	10.000	4 weken
	Toepassen van grond/bouwstoffen op locatie zonder juiste keuringen en kwaliteitsverklaringen	per overtreding	12.000	4 weken
	Geen melding Besluit bodemkwaliteit	ineens	4.000	1 week
	Toepassing niet conform de voorschriften en/of voorgeschreven voorzieningen niet aangebracht.	per week	5.000	4 weken
(Externe) veiligheid	Brandscheiding niet op orde	per week	1.000	8 weken
	Opslag gevaarlijke stoffen niet volgens voorschriften	per overtreding	10.000	1 week
	Opslag kluis/ kast ontbreekt	per overtreding	4.000	6 weken
	Gasflessen niet tegen omvallen beschermd	per overtreding	1.000/fles	1 week
	Keuring gastank verlopen	per week	2.000/tank	8 weken
	Keuring gasfles verlopen	per week	1.000/fles	4 weken
	Hekwerk bij gastank ontbreekt/niet tegen aanrijden beschermd	per overtreding	2.000	4 weken

Geluid	Geluidnorm overschreden	per overtreding	10.000	direct
	Geluidbegrenzer niet conform verzege- ling	per overtreding	5.000	direct
	Gedragsvoorschriften niet naleven	per overtreding	2.000	direct
	In werking buiten vergunde uren	per overtreding	10.000	direct
Lucht	Overschrijding emissie-eisen	per overtreding	10.000	4 weken
	Metingen niet (juist) uitgevoerd	per overtreding	1.000	4 weken
	Afvoerpijp niet op hoogte	per week	5.000	8 weken
	Niet juist gebruiken of ontbreken emissiebeperkende apparatuur (zoals (stof)filters, ontgeuringsinstallatie)	per overtreding	5.000	8 weken
	Geen keuring of onderhoud stook- of koelinstallatie	per week	2.500	8 weken
	Niet naleven voorschriften stook- of koelinstallatie	per week	2.000/ installatie	4 weken
	Niet afgedekte mestsilo	per overtreding	2.000	2 weken
	Emissiearm stalsysteem niet geplaatst, en/of niet onderhouden en/of werking niet correct	per week	5.000	4 weken

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Vuurwerk	Opslag van vuurwerk niet conform de voorschriften en er kan direct aan de voorschriften worden voldaan	per overtreding	10.000	direct
Water	Illegale lozing	ineens	5.000	1 week
	Afscheider, controleput of zuiverings- technische voorziening ontbreekt of niet conform voorschriften	per week	3.000	6 weken
Overig (mili- eu)	In werking zonder vergunning (milieu)	ineens	10.000	6 weken
	Geen melding (milieu)	ineens	3.000	4 weken
	Ongewoon voorval niet gemeld (mili- eu)	ineens	5.000	1 week

Overtredingen aanleggen, bouwen en slopen

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Algemeen	In strijd met stillegging bouw of sloop bouwwerk	per overtreding	50.000	direct
	Aanleggen, bouwen of slopen in strijd met (planregles) bestemmingsplan	per week	20.000	8 weken
Aanleggen	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie licht: zoals kabels en leidingen, ophogen etc.	per week	10.000	6 weken
	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie middel: zoals heikzaamheden, bodem verlagen, gronden afgraven etc.	per week	15.000	6 weken
	Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals watergangen, oppervlakteverhardingen van wegen, regels t.a.v. archeologie etc.	per week	20.000	6 weken
Bouwen	Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning, kwalificatie licht: zoals erfafschei-	per week	10.000	8 weken

	ding, tuinmeubilair, vlaggenmasten, schotelantennes, zonweringen etc.			
--	---	--	--	--

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Bouwen (vervolg)	Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning kwalificatie middel: zoals aanbouw aan bestaand hoofdgebouw, bijgebouw, overkapping, paardenbak, regels t.a.v. archeologie, afwijking van vergunning t.a.v. woning of bedrijfsgebouw, etc.	per week	20.000	8 weken
	Bouwen zonder omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals een woning, bedrijfsgebouw etc.	ineens	100.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie licht: zoals technische voorschriften bruikbaarheid etc.	per week	10.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie middel: zoals technische voorschriften energiezuinigheid etc.	per week	15.000	8 weken
	Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie zwaar: zoals technische voorschriften veiligheid, gezondheid etc.	per week	20.000	8 weken
Slopen	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie licht: zoals het slopen van een bijgebouw zonder asbest etc.	per week	5.000	6 weken
	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie middel: zoals slopen zonder asbest (overig)	per week	10.000	6 weken
	Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie zwaar: zoals slopen met (waarschijnlijk) asbest	per week	30.000	6 weken
Monumenten	Verandering aan, op, in of bij een monument zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.	per week	25.000	4 weken
	Verandering in beschermd stad- en dorpsgezichten zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning.	per week	20.000	4 weken

Overtredingen planologisch gebruik

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Strijdig gebruik	Gebruik in strijd met bestemmingsplan zoals verkeerd gebruik grond/erf, illegale handelingen buitengebied etc.	per week	10.000	8 week
	Strijdig gebruik bestemming: wonen of bedrijfsmatige activiteiten waar niet toegestaan, etc.	per week	20.000	10 weken

Overtredingen brandveiligheid

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Brandveilig gebruik	Geen omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik	ineens	15.000	8 weken
	Geen melding voor brandveilig gebruik	ineens	5.000	8 weken
	Niet naleven voorschrift omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik	per week	3.000	8 weken
	Ontbreken document over adequate toepassing constructieonderdeel	ineens	3.000	1 week

	Overschrijden totaal onechte en/of ongewenste meldingen brandmeldinstallaties	per overtreding	5.000	direct
Voorschriften Bouwbesluit	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie licht: zoals rookmelder, blustoestel, vluchtrouteaanduiding, zelfsluitende deur, etc.	per week	3.000	2 weken
	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie middel: zoals brandweeringang, brandmeldinstallatie, aankleding ruimten, verbindingsweg, etc.	per week	6.000	4 weken
	Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie zwaar: zoals ontruimingsinstallatie, bluswatervoorziening etc.	per week	10.000	8 weken

Overtredingen Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Taakveld	Overtreding	Modaliteit	Maximum €	Termijn
Algemeen	Voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie (zoals bloembakken, borden, containers)	per overtreding	2.500	1 week
	Reclame(bord) zonder vergunning	ineens	3.000	1 dag
	Maken of veranderen van uitweg zonder vergunning	ineens	3.000	6 weken
	Langdurig parkeren van voertuigen zoals caravans, aanhangwagens, vrachtwagens	per overtreding	2.500	1 week
	Verbranden van afval	per overtreding	5.000	direct
	Standplaats innemen zonder vergunning	per overtreding	5.000	1 dag
	Geluidsapparatuur/ toestel in werking zonder of in afwijking ontheffing	per week	5.000	1 week
Evenementen	Evenement zonder of in afwijking van vergunning; klein evenement (tot 50 personen)	per overtreding	5.000	direct
	Evenement zonder of in afwijking van; middelgroot evenement (50-100 personen)	per overtreding	10.000	direct
	Evenement zonder of in afwijking van; groot evenement (100 of meer personen)	per overtreding	20.000	direct
Kappen	Zonder of in afwijking omgevingsvergunning kappen dan wel het niet naleven herplantplicht.	per week	5.000	4 weken
Kansspelen	Kansspelautomaten en/of speelgelegenheid aanwezig zonder vergunning	per overtreding	10.000	direct
Sluitingstijden	Niet houden aan regels of ontheffing t.a.v. sluitingstijden	per overtreding	3.000	direct