

Uitvoerings- en handhavingsstrategie Fryslân 2024

Uniform beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de provinciale en gemeentelijke basistaken

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Súdwest-Fryslân;

heeft kennis genomen van de argumenten die reden geven de Uitvoerings- en handhavingsstrategie Fryslân te actualiseren;

besluit:

vast te stellen de Uitvoerings- en handhavingsstrategie Fryslân 2024.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van 19 december 2023.

Proloog

Voor u ligt de gezamenlijke uitvoerings- en handhavingsstrategie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de Fryske gemeenten en provincie. Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie gaat over de basistaken die de FUMO voor haar deelnemers uitvoert. Een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingsstrategie voor het gehele werkgebied van de FUMO is wettelijk vereist, zoals blijkt uit Omgevingsbesluit artikel 13.5, tweede lid. Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de basistaken is onderdeel van het gemeentelijke en provinciale VTH-beleid. De Fryske gemeente en provincie hebben naast deze basistaken ook andere VTH-taken onder de Omgevingswet die zij zelf uitvoeren, laten uitvoeren, of (gedeeltelijk) laten uitvoeren door de FUMO. Voor deze niet-basistaken geldt de voorliggende strategie niet. Ook geldt de voorliggende strategie niet voor de basistaken die de Omgevingsdienst Groningen (ODG) namens de provincie uitvoert.

De voorliggende uitvoerings- en handhavingsstrategie is een actualisatie, en is qua vorm en inhoud gebaseerd op het VTH-beleid Fryslân, zoals in 2020 vastgesteld door de deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling van de FUMO. De uitvoerings- en handhavingsstrategie is geactualiseerd omdat:

1. per 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking treedt, en het VTH-beleid hierop afgestemd dient te zijn, en,
2. er inhoudelijk draagvlak is voor de prioriteiten, doelen en strategie.

Sommige onderdelen uit deze uitvoerings- en handhavingsstrategie behoeven echter nadere herziening waarvoor meer ontwikkeltijd nodig is. Wanneer deze onderdelen voldoende zijn uitgewerkt wordt een geüpdatete versie van de uitvoerings- en handhavingsstrategie opnieuw vastgesteld. Dit gebeurt naar verwachting medio 2024.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie gaat uit van het principe van risicogericht werken. Op basis van een ontwikkeld informatie gestuurd risicomodel zijn de risico's in kaart gebracht en vervolgens prioriteiten gesteld om de meest doeltreffende aanpak te kunnen kiezen. De uitvoerings- en handhavingsstrategie is niet in beton gegoten en gedurende de uitvoering zijn veranderingen en afwijkingen mogelijk.

In de uitvoerings- en handhavingsstrategie is rekening gehouden met en uitgegaan van de huidige financiële kaders, dus budgettair neutraal voor opdrachtgevers en de FUMO.

Met de uitvoerings- en handhavingsstrategie spreken de gemeenten en de provincie een uniform uitvoeringsniveau af. Het uniforme uitvoeringsniveau is de ondergrens; meer kan, minder niet. Meer kan voor de FUMO op twee manieren. Ten eerste kan een gemeente of de provincie aangeven dat zij meer wil. Dit is dan maatwerk en leidt tot een aanvullende opdracht aan de FUMO met bijbehorende financiële middelen. Ten tweede kan tijdens de uitvoering blijken dat meer dienstverlening/productie – binnen de huidige financiële kaders – mogelijk is.

Door een verandering van het basistakenpakket vanaf 1 januari 2024, onder de Omgevingswet, zijn voor de nieuwe taken (waaronder milieubelastende activiteiten, bodemactiviteiten en zuivelbedrijven).

Voor deze taken zijn kengetallen opgesteld door Project24. Deze kengetallen zijn gebaseerd op aannames (zie bijlage 11) die door Project24 zijn opgesteld, en die vanaf 1 januari 2024 worden gehanteerd en getoetst aan de uitvoeringspraktijk.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie is flexibel. De uitvoerings- en handhavingsstrategie wordt vertaald in het (jaarlijkse) uitvoeringsprogramma basistaken. Daardoor wordt voorafgaand aan het uitvoeringsjaar bijvoorbeeld precies duidelijk hoeveel controles en type controles worden gepland. Zijn er wijzigingen, bijvoorbeeld nieuwe kengetallen, dan wordt het uitvoeringsprogramma aangepast met inachtneming van de gemaakte afspraken. De FUMO maakt in het uitvoeringsprogramma inzichtelijk waar men anders omgaat met bijvoorbeeld de controlefrequenties of verhouding aspect- versus integrale controles. Ook kleine beleidswijzigingen als gevolg van ontwikkelingen kunnen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma met elkaar worden afgesproken. Grote veranderingen vereisen aanpassing van de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Maar ook dat kan. De uitvoerings- en handhavingsstrategie heeft geen vaste looptijd en kan worden aangepast als de deelnemers van de FUMO hier gezamenlijk aanleiding toe zien.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie moet als groeimodel worden gezien. Hierbij gaat het om alle facetten van het optimaliseren van de beleidscyclus en het verbeteren van de informatiehuishouding. Dat wil zeggen:

- De doorvertaling en het werken met het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, goede beheersing hierop organiseren en adequate bijstelling en verantwoording verzorgen.
- De voortgang van gestelde doelen kunnen monitoren op basis van kwalitatief goede gegevens. Er zijn goede stappen gezet bij het verbeteren van de gegevenskwaliteit, maar dit moet verder gaan.
- Het verbeteren en uitbouwen van het informatie gestuurde risicomodel. Nog niet voor alle risico-variabelen is de informatie beschikbaar en nog niet alle risico's zijn in beeld. Hierin moeten nog stappen worden gezet.

Samenvatting

In voorliggend document is het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de basistaken in Fryslân uitgewerkt. De basistaken zijn de VTH-taken die de gemeenten en provincie wettelijk gezien verplicht bij een Omgevingsdienst moeten beleggen. De colleges van Burgemeester & Wethouders en Gedeputeerde Staten in Fryslân zijn bevoegd gezag voor het uitvoeren van deze taken. In de uitvoerings- en handhavingsstrategie maken we onderscheid in de volgende clusters van taken:

- Milieubelastende activiteiten bij inrichtingen
- Niet-inrichtinggebonden milieubelastende activiteiten (waaronder bodem en asbest)

De voorliggende strategie is uitvoeringsgericht. Het beschrijft op welke wijze de gemeenten en de provincie uitvoering willen geven aan de meer strategische ambities die zij in hun strategisch beleid hebben verwoord, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving, milieu, ondermijning, externe veiligheid, energiebesparing, duurzaamheid en klimaatadaptatie.

Diverse ontwikkelingen hebben gevolgen voor de VTH-taken. Denk daarbij met name aan de inwerking-treding van de Omgevingswet op 1 januari 2024, de ontwikkelingen in het kader van het Interbestuurlijk programma ter versterking van het VTH-stelsel (IBP VTH), de toenemende aandacht voor nieuwe milieuthema's zoals Zeer Zorgwekkende Stoffen, klimaatadaptatie en circulaire economie én diverse interne ontwikkelingen binnen de gemeenten, provincie en FUMO. Waar mogelijk zijn deze ontwikkelingen verwerkt in de voorliggende strategie; indien deze of andere ontwikkelingen in de nabije toekomst leiden tot wijzigingen van beleidsmatige keuzen, vindt bijstelling van de strategie plaats.

Uitgangspunten

De algemene uitgangspunten de uitvoering van de basistaken zijn:

1. Aansluiting bij strategische doelen van de gemeenten en de provincie. De inzet van VTH-instrumenten voor de basistaken levert een bijdrage aan het gemeentelijk en provinciaal beleid voor onder meer een veilige, duurzame en schone omgeving.
2. Risicogericht werken. VTH zetten we in op de activiteiten met de grootste risico's. Op basis van risico's bepalen we hoe diepgaand de toetsing van meldingen en vergunningen dient plaats te

vinden, bij welke locaties en wanneer een controle het meest effectief is én welke toezichtsvorm hier het beste bij past.

3. Impuls voor ketentoezicht. De grootste risico's zien we bij de ketens voor grond- en afvalstromen. Om te verdiepen in ketens als geheel bundelen we de kennis en expertise voor het ketentoezicht.
4. Intensieve samenwerking tussen ketenpartners. De samenwerking met verschillende partners gebeurt thema- of procesgericht. Met sommigen structureel, met anderen op incidentele basis.
5. Kwaliteitsborging. Door kwaliteit te borgen trachten we onze doelstellingen te realiseren én te voldoen aan de wettelijke eisen. Beschikbaarheid van vakmanschap en expertise is daarbij cruciaal.

Deze uitgangspunten worden bij het opstellen van de volgende uitvoerings- en handhavingsstrategie geëvalueerd en zo nodig herzien.

Doelstellingen

Door een evaluatie van het bestaande beleid, een inventarisatie van gemeentelijke en provinciale ambities én een analyse van problemen en risico's bij ieder van de clusters van basistaken zijn we gekomen tot 13 doelstellingen voor de uitvoering van de basistaken. Om verbetering te bepalen wordt 2020 als referentiejaar genomen, omdat de jaargegeven van dit jaar het meest compleet zijn.

1. Bedrijven hebben inzicht in hun bijdrage aan en verantwoordelijkheid voor een klimaatbestendig, circulair en energieneutraal Fryslân.
2. Emissies naar water en lucht door industrie en landbouw worden gereduceerd door een branche-gerichte aanpak.
3. Verbetering van de gegevenskwaliteit van de voornaamste risicovariabelen, zodat het informatie gestuurd risicomodel voor de clusters van basistaken optimaal kan functioneren.
4. De meest risicovolle grond- en afvalstromenketens zijn in beeld door een gerichte inzet van het ketentoezicht.
5. De FUMO voldoet voor de basistaken aan de kwaliteitscriteria zoals beschreven in het vigerende Frysk Peil.
6. Locaties met één of meerdere melding- of vergunningplichtige milieubelastende activiteit(en) beschikken over een actuele melding / vergunning.
7. De branches in de hoogste risicocategorie vertonen een verbeterd naleefgedrag ten opzichte van 2020.
8. De voorschriften die gelden voor de activiteiten met de grootste milieurisico's worden beter nageleefd dan in 2020.
9. Bij overige branches en activiteiten is het geconstateerde naleefgedrag minimaal gelijk aan het naleefgedrag in 2020.
10. Verbetering van het naleefgedrag bij bodemsaneringen ten opzichte van 2020.
11. Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van bodemwerken ten opzichte van 2020.
12. Inzicht in illegale activiteiten en het risico van niet gemelde bodemwerken en bepalen van de structureel benodigde inzet voor toezicht op niet gemelde bodemwerken in 2021.
13. Verbetering van het geconstateerde gedrag van de uitvoerder van asbestsaneringen ten opzichte van 2020.

Doorwerking van het beleid

Bovengenoemde doelstellingen zijn een onderdeel van een sluitende beleidscyclus. Zij zijn in bijlage 1 geconcretiseerd in indicatoren en normen. In het jaarverslag van de FUMO wordt jaarlijks verantwoording over de realisatie afgelegd.

Daarnaast zijn deze doelstellingen (wat we willen bereiken?) in de bijlagen uitgewerkt in een strategie (hoe we dit willen bereiken?). Deze strategie bestaat uit een aantal componenten: preventie, vergunningverlening, toezicht, sanctioneren en gedogen. Zij vormen de uitwerking op hoofdlijnen van de werkwijze en intensiteit van de werkzaamheden door de FUMO.

Jaarlijkse vindt een uitwerking van deze uitvoerings- en handhavingsstrategie in een uitvoeringsprogramma plaats. In dit programma wordt benoemd welke VTH-instrumenten de FUMO concreet gaat inzetten en wat de formatieve en financiële gevolgen zijn. Eventuele aanscherping van ambities kan ook in dit uitvoeringsprogramma plaatsvinden.

1 Inleiding

Voor u ligt deze uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de uitvoering van vergunningen, toezicht en handhaving (hierna: VTH) van de basistaken die de FUMO voor alle gemeenten in Fryslân en de

provincie Fryslân uitvoert. De uitvoerings- en handhavingsstrategie is onderdeel van de beleidscyclus en vormt voor de basistaken het raamwerk voor het uitvoeringsprogramma van de gemeenten en de provincie. In deze uitvoerings- en handhavingsstrategie zijn de prioriteiten, doelstellingen en werkwijzen opgenomen voor VTH en de samenwerking met externe partners. Het bevat dus zowel strategische, tactische als operationele elementen.

De gemeenten, de provincie en FUMO hebben een gemeenschappelijk belang en een gezamenlijke ambitie in het behouden van een duurzame, veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Door prioriteiten en beleidsdoelen met elkaar af te spreken, bevorderen we een duurzame naleving van wet- en regelgeving en kunnen we risico's voor de leefomgeving beter beheersen. We bevorderen een gelijk speelveld door een uniforme manier van taakuitvoering en een gelijke behandeling van inwoners en bedrijven bij de uitvoering van de basistaken te bevorderen.

1.1 Achtergrond

Gemeenten en provincies zijn voor een groot deel verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken binnen het omgevingsrecht. Het omgevingsrecht regelt de fysieke omgeving waarin wij leven. Daartoe behoren milieu, water, natuur en ruimtelijke ordening. Het omgevingsrecht is vaak aan veranderingen onderhevig en complex. Ondanks dat er veel wetgeving wordt vereenvoudigd, blijft er altijd regelgeving nodig voor de bescherming van het milieu en meer specifiek voor geluid, geur, lucht, licht, water, bodem, trilling, natuur, afval en externe veiligheid.

Ter bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken binnen het omgevingsrecht zijn landelijk 29 omgevingsdiensten opgericht. Binnen de provincie Fryslân verzorgt de FUMO voor alle gemeenten en de provincie de basistaken. Daarnaast zijn er landelijk 6 Brzo-omgevingsdiensten die de Brzo-taken uitvoeren. Omdat FUMO geen Brzo-omgevingsdienst is, voert de ODG deze Brzo-taken uit voor de provincie. Voor enkele van deze deelnemers en het Wetterskip verzorgt de FUMO ook aanvullende taken (zogenaamde plustaken).

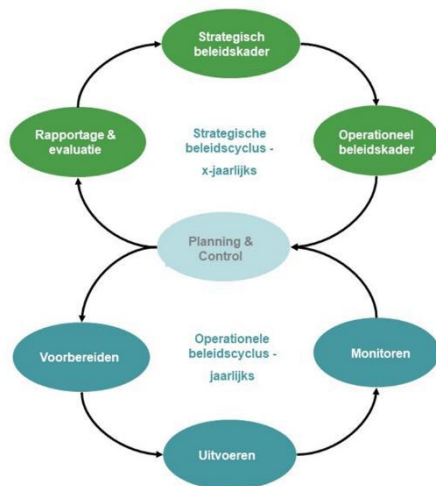
In het Omgevingsbesluit, artikel 13.5, tweede lid, wordt gesteld dat de bestuursorganen die deelnemen aan een omgevingsdienst gezamenlijk een uitvoerings- en handhavingsstrategie opstellen voor de basistaken. Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de basistaken is tot stand gekomen met inbreng van deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling van de FUMO, de FUMO, de veiligheidsregio en het Wetterskip. In fase twee (zie paragraaf 1.4) wordt de uitvoerings- en handhavingsstrategie ter consultatie voorgelegd aan de omliggende omgevingsdiensten, veiligheidsregio (brandweer en GGD), Wetterskip en het Openbaar Ministerie.

1.2 VTH-beleid in de beleidscyclus

Het voorliggend beleidsplan is uitvoeringsgericht beleid. Het beschrijft op welke wijze de gemeenten en provincie uitvoering willen geven aan de meer strategische ambities die zij in hun Omgevingsvisies hebben verwoord, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving, milieu, ondermijning, externe veiligheid, energiebesparing en klimaatadaptatie.

In de Omgevingswet worden regels gesteld waar het bevoegd gezag zich aan moet houden bij het uitvoeren van de VTH-taken.

Zowel in de huidige als in de nieuwe situatie zijn de zogenaamde procescriteria leidend voor de uitvoerings- en handhavingsstrategie. In het Omgevingsbesluit, artikelen 13.5 t/m 13.7, staat weergegeven waaraan dit moet voldoen. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus, de BIG-8 cyclus. Voorliggende uitvoerings- en handhavingsstrategie heeft betrekking op de bovenste drie stappen en is richtinggevend voor de operationele beleidscyclus. In het figuur hiernaast zijn deze groen weergegeven. Deze strategische beleidscyclus wordt over het algemeen iedere 4 jaar doorlopen, maar kan op basis van veranderende omgevingsfactoren, wetten of beleidsambities een andere frequentie hebben.



1.3 Basistaken

Zoals aangegeven geldt dit beleidsplan voor de basistaken die door de FUMO voor haar deelnemers worden uitgevoerd. De basistaakactiviteiten zijn met de Omgevingswet gewijzigd; aanvullingen betreffen onder meer de basistaken die van bevoegd gezag wisselen, activiteiten in het kader van energiebesparing en ketentoezicht.

De basistaken zijn in dit beleidsplan ondergebracht in de clusters:

- Milieubelastende activiteiten bij inrichtingen
- Niet-inrichtinggebonden milieubelastende activiteiten (waaronder bodem en asbest)

Dit betekent dat de volgende clusters van basistaken buiten dit beleidsplan zijn gehouden omdat de FUMO deze taken niet, of alleen voor de provincie, uitvoert:

- Majeure risicobedrijven (BRZO- en RIE-4).
- Vuurwerkevenementen.
- Bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopactiviteiten (BRIKS).

Voor ieder van bovengenoemde taken is door de provincie Fryslân specifiek provinciaal VTH-beleid uitgewerkt. Voor de majeure risicobedrijven geldt dit beleid tezamen met het beleid dat door de provincies Groningen en Drenthe is gemaakt in de Noordelijke maat en het Brzo Jaarwerkprogramma.

1.4 Doorontwikkeling uitvoerings- en handhavingsstrategie

De voorliggende uitvoerings- en handhavingsstrategie is een actualisatie van de vorige strategie (fase 1). Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie is qua vorm en inhoud gebaseerd op het VTH-beleid Fryslân, zoals in 2020 vastgesteld door de deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling van de FUMO. Sommige onderdelen uit deze uitvoerings- en handhavingsstrategie behoeven echter nadere herziening waarvoor meer ontwikkeltijd nodig is (fase 2). Deze onderdelen zijn benoemd in bijlage 11. Deze onderdelen worden door een werkgroep van de Fryske gemeenten en de provincie verder uitgewerkt. Wanneer deze onderdelen voldoende zijn uitgewerkt op basis van ervaringsgegevens wordt de uitvoerings- en handhavingsstrategie een geüpdatete versie opnieuw vastgesteld. Dit gebeurt naar verwachting medio 2024.

1.5 Ontwikkelingen

Diverse ontwikkelingen hebben gevolgen voor de VTH-taken. Waar mogelijk zijn deze ontwikkelingen verwerkt in voorliggend beleid; indien deze of andere ontwikkelingen leiden tot wijzigingen van beleidsmatige keuzen, vindt bijstelling van het beleid plaats.

1.5.1 Omgevingswet

Het doel van deze wet is om de geldende regels voor inwoners, bedrijven en overheden inzichtelijker te maken en de ontwikkeling en het beheer van de fysieke leefomgeving beter beheersbaar te maken. Deze wet gaat ook uit van de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven. De uitgangspunten

van de Omgevingswet zijn minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is op 1 januari 2024.

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

1. alle vergunningprocedures, in principe, in acht weken, uitgezonderd de procedures van complexe provinciale bedrijven;
2. het omgevingsplan vraagt om participatie en afweging bij de planvorming;
3. door duidelijke plannen is inzichtelijker wat wel en niet kan en zijn mogelijk minder vergunningen nodig en verschuift de focus naar toezicht en handhaving;
4. meer maatwerk, immers bij minder regels vergen de besluiten een goede afweging en onderbouwing;
5. taakvelden worden integraal samengevoegd: meer (keten)samenwerking;
6. processen worden straks nog meer dan nu geïnitieerd door inwoners en bedrijven en vragen om integrale afhandeling;
7. financiering kan wijzigen, doordat voor de milieuactiviteiten ook leges mogen worden geheven;
8. gedrag en cultuurverandering: competenties als oplossingsgericht denken, helicopterview en samenwerken worden belangrijker;
9. mogelijkheid voor financiële zekerheidsstelling bij afvalbedrijven;
10. overdracht van bevoegdheid van bodemtaken van provincie naar gemeenten; daarnaast gaat de bevoegdheid van enkele locaties met IPPC-installaties van provincie naar gemeenten (onder meer zuivelbedrijven);
11. uitbreiding van het basistakenpakket, waardoor onder meer meerdere milieubelastende activiteiten onder de (wettelijk verplichte) uitvoering door de FUMO plaatsvinden;
12. een informatieplicht voor sommige activiteiten, en een gewijzigde invulling van de meldingsplicht; het begrip 'inrichting' vervalt; milieubelastende activiteiten staan centraler in de wetgeving en vragen een meer specifieke (op activiteiten gerichte) registratie;
14. transparantie van informatievoorziening. Alle 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. De inwoner of het bedrijf beschikt daarmee over dezelfde informatie als de overheid.

1.5.2 Aandacht voor nieuwe milieuthema's

Een aantal milieuthema's krijgt landelijk, provinciaal en lokaal steeds meer aandacht. Deze kunnen in de toekomst leiden tot actualisatie van voorliggend beleidskader of aanscherping middels het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

In het Klimaatakkoord worden verschillende afspraken gemaakt die de bevoegdheden van de provincie en gemeenten raken.

In Fryslân wordt stevig ingezet op energiebesparing (25% ten opzichte van 2010) en duurzaam opgewekte energie (33% in 2030). Intensivering van energiebesparing en het vergroten van het aandeel duurzaam opgewekte energie (duurzaamheidsmaatregelen) zijn belangrijke speerpunten van overheden. In het Energieakkoord 2013 is vastgelegd dat gemeenten en provincies prioriteit moeten geven aan handhaving van de energiebesparings-verplichtingen in de Wet milieubeheer. Dit energietoezicht is vanaf 1 januari 2024 een basistaak.

In een circulaire economie worden afvalstoffen maximaal hergebruikt. Vaak gebeurt dit nu nog niet: veel bedrijfsafval wordt verbrand in plaats van het te gebruiken. De FUMO is één van de spelers die voor de uitdagende taak staan om bedrijven via vergunningen en toezicht aan te moedigen meer circulair te worden.

Het rapport 'Industrie en omwonenden' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid maakt het belang en de urgentie duidelijk van regulering (vergunningverlening) en toezicht op zware industrie.

Er ontstaat steeds meer zicht op de impact van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) voor mens en natuur. Denk daarbij aan onder meer PFAS, microplastics, medicijnresten, bestrijdingsmiddelen en nanodeeltjes. Bovendien geldt in de provincie het Schone lucht akkoord. Om aantasting van gezondheid en omgeving te voorkomen zal bij vergunningverlening en toezicht hieraan steeds meer aandacht worden gegeven. Een goede registratie van bedrijven en toegepaste stoffen is noodzakelijk. In de loop van de tijd kan zo ook worden gevolgd of toepassing ervan wordt beperkt. ZZS herkennen en beoordeling ervan maken deel uit van de reguliere VTH-werkprocessen.

Ten slotte is er meer aandacht voor ondermijning in de fysieke leefomgeving. Het betreft hier gedragingen die zich op het grensvlak van overtreden vallen en al dan niet bewust deze grens opzoeken, met nadrukkelijk nadelige gevolgen voor de leefbaarheid in de fysieke leefomgeving.

1.5.3 Interne ontwikkelingen

Er zijn diverse ontwikkelingen bij en tussen de gemeenten, provincie en FUMO die gevolgen (kunnen) hebben voor de uitvoering van de basistaken. De gevolgen van deze ontwikkelingen nemen we mee bij de operationalisering van het beleid in het uitvoeringsprogramma en actualisaties van beleid. Enkele van deze ontwikkelingen zijn:

1. De doorontwikkeling van de onderdelen van de uitvoerings- en handhavingsstrategie die meer ontwikkeltijd behoeven.
2. Een evaluatie van de aannames en kengetallen voor de nieuwe basistaken (waaronder milieubelastende activiteiten, bodemactiviteiten en zuivelbedrijven). Deze wordt beoogd in 2026.
3. In het kader van het Interbestuurlijk programma ter versteking van het VTH-stelsel (IBP VTH) spelen er een aantal ontwikkelingen die in de komende jaren mogelijk invloed hebben op de uitvoerings- en handhavingsstrategie. In het kader van pijler 1 wordt de robuustheid van omgevingsdiensten onderzocht, ook bij de FUMO. Een andere ontwikkeling is de landelijke vergunningenstrategie (LVS), die een eigen prioriteringsmethodiek kent. Bovendien wordt door het IBP VTH een landelijk risicomodel opgesteld. Ook geldt de toenemende aandacht voor de adviserende rol van omgevingsdiensten (onder meer benadrukt door de commissie Van Aartsen in het rapport 'Voor de leefomgeving').

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk benoemen we de algemene uitgangspunten voor de uitvoering van de basistaken. De uitgangspunten die specifiek gelden voor de clusters van basistaken zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 is uitgewerkt op welke wijze doorwerking van voorliggend beleid plaatsvindt in strategieën en het jaarlijks uitvoeringsprogramma.

2 Uitgangspunten

Voor de uitvoering van de basistaken hebben de gemeenten in Fryslân en de provincie Fryslân een aantal uitgangspunten bepaald. Een deel van de uitgangspunten leidt ook tot specifieke doelstellingen (verwoord in kaders met grijze arcering), waarmee de bevoegde gezagen de voortgang van doelrealisatie de komende jaren willen blijven volgen. Over de mate van realisatie van deze doelstellingen legt de FUMO jaarlijks in haar jaarverslag verantwoording af.

Dit hoofdstuk bevat de algemene uitgangspunten. In hoofdstuk 3 worden de uitgangspunten per cluster van basistaken (milieubelastende activiteiten, bodem en asbest) benoemd. De uitgangspunten die specifiek gelden voor preventie, vergunningverlening, toezicht, sanctioneren en gedogen zijn uitgewerkt in de bijlagen 6 tot en met 10.

2.1 Aansluiting bij strategische doelen van de deelnemers

Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de basistaken sluit aan bij de uitvoerings- en handhavingsstrategieën die gemeentelijke en provinciale hebben voor de niet-basistaken (voor de gemeenten o.a. bouwen, ruimtelijke ordening, APV en bijzondere wetten; voor de provincie (o.a. natuur en zwemwater). Gezamenlijk sluiten deze strategieën aan bij de omgevingsanalyse Fryslân zoals deze in 2019 is opgesteld.

De inzet van het VTH-instrumentarium voor de basistaken levert een bijdrage aan onder meer de volgende strategische doelen in het gemeentelijke en het provinciale VTH-beleid.

- Fryslân wordt klimaatbestendig ingericht en is energieneutraal in 2050;
- Bedrijven opereren veilig, duurzaam en schoon;
- Luchtkwaliteit in Fryslân (gezondheid) blijft minimaal op het huidig niveau;
- Uitstoot van stikstof, fosfaat en overige stoffen die schadelijk zijn voor kwetsbare natuurgebieden neemt af;
- Ernstige verontreinigingen in de bodem worden beperkt en worden zoveel mogelijk ongedaan gemaakt; we zorgen dat kwaliteit van bodem en water niet verslechtert;
- Kernen en het platteland blijven vitaal, leefbaar en bereikbaar;

- Fryske ekonomie wordt vergroend en meer circulair gemaakt, met extra aandacht voor hergebruik van grondstoffen;
- Stortplaatsen worden goed beheerd, zodat geen nadelige gevolgen voor de omgeving ontstaan;
- Een veilige fysieke leefomgeving waarin de risico's en mate van hinder op een aanvaardbaar niveau liggen;
- Ondernijmende activiteiten die tijdens toezicht worden gesignaleerd, worden zoveel mogelijk gesignaleerd en gemeld aan het bevoegd gezag.

Deze bijdrage aan de nationale, provinciale en gemeentelijke doelstellingen richt zich voor de basistaken met name op de thema's 'klimaat', 'luchtkwaliteit', 'energietransitie', 'veiligheid en hinder', 'bodem' en 'ondernijming'. Voor de bijdrage van VTH aan deze thema's zijn de volgende doelstellingen geformuleerd.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

1. Bedrijven hebben inzicht in hun bijdrage aan en verantwoordelijkheid voor een klimaatbestendig, circulair en energieneutraal Fryslân.
2. Emissies naar water en lucht door industrie en landbouw worden gereduceerd door een branche-gerichte aanpak.

2.2 Risicogericht werken

Onze inzet voor VTH bij de basistaken richt zich op de grootste risico's. De activiteiten met de grootste kans op overtreding én de grootste effecten als het mis gaat, krijgen de meeste aandacht. Het risico is afhankelijk van een aantal variabelen. Zo is het milieurisico bij locaties met een grote stookinstallatie veel groter dan bij locaties waar een acculader in werking is. Iedere basistaak kent een aantal variabelen die het risico bepalen. Door een goed inzicht in deze variabelen en daarmee samenhangende risico's kunnen we onze werkzaamheden gericht inzetten.

Om prioriteiten te kunnen stellen is een informatie gestuurd risicomodel uitgewerkt voor ieder van de clusters van basistaken. De effectiviteit van dit model wordt groter naarmate meer en betere informatie beschikbaar is. Deels is dit informatie waarvan de FUMO zelf bronhouder is (zoals controleresultaten, laatste controledatum en relevante activiteiten) en deels is dit informatie afkomstig van derden (zoals controleresultaten van andere inspectieorganen). De basis voor het model staat (zie bijlage 2); de komende jaren wordt gewerkt aan de gegevenskwaliteit om het model ook optimaal te kunnen inzetten.

Op basis van risico's bepalen we hoe diepgaand de toetsing van meldingen en vergunningen dient plaats te vinden, bij welke locaties en wanneer een controle het meest effectief is én welke toezichtsvorm hier het beste bij past.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

3. Verbetering van de gegevenskwaliteit van de voornaamste risicovariabelen, zodat het informatie gestuurd risicomodel voor de clusters van basistaken optimaal kan functioneren.

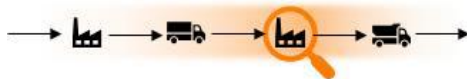
2.3 Impuls voor het ketentoezicht

Een van de voornaamste redenen om landelijk te komen tot een stelsel van omgevingsdiensten is het verkrijgen zicht en inzicht in complexe ketens van (milieu-gerelateerde) activiteiten. Het ketentoezicht is als instrument één van de basistaken die door de gemeenten en de provincie bij de FUMO is belegd.

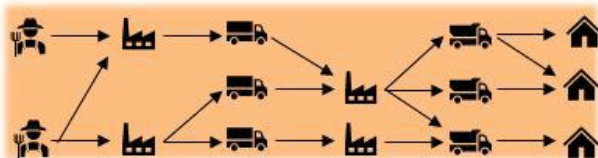
Ieder jaar wordt een apart programma voor het ketentoezicht opgesteld. Uren voor het ketentoezicht zijn door de FUMO verdeeld over toezichthouders, juristen en BOA's die ieder voor een klein deel van hun beschikbare uren ketentoezicht uitvoeren. De inzet van de BOA-capaciteit voor ketentoezicht wordt vastgelegd in het jaarplan dat via het VTH-overleg Fryslân wordt vastgesteld.

De FUMO geeft op twee wijzen invulling aan het ketengericht (milieu)toezicht:

- **Verbreiding van het locatiedossier:** Dit vindt plaats na signalen uit het reguliere (plaatsgebonden) toezicht dat eerder of later overtredingen (kunnen) zijn begaan. Dit kan zijn op een eerder moment in de keten (bij toeleveranciers) of op een later moment in de keten (bij afnemers). De aanleiding is daarbij altijd een reguliere inspectie op een locatie bij een activiteit en het signaal is een min of meer toevallige bijvangst. Het ketentoezicht op deze wijze is reactief en beperkt zich tot de schakels rond de betreffende locatie. Het resultaat van ketentoezicht op deze wijze is dat overtredingen kunnen worden gevonden bij bedrijven die ervoor of erna in de specifieke keten werkzaamheden uitvoeren.



- Verdieping in de keten als geheel: Dit vindt plaats als er meerdere (gelijke of samenhangende) signalen uit het reguliere (plaatsgebonden) toezicht worden ontvangen, signalen van andere inspectie-organen worden ontvangen of landelijke prioriteiten worden benoemd. Na dergelijke signalen wordt op basis van specifieke risicovariabelen met een strategische en tactische analyse een keten of deel van de keten in beeld gebracht. Deze beperkt zich dan niet tot de betreffende locatie; ook locaties en activiteiten van branchegenoten worden onderzocht. Het resultaat van ketentoezicht op deze wijze is een rangorde (bijv. Top 50) van te inspecteren plaatsgebonden of mobiele activiteiten: deze patronen, incentives en rangorde waren met alleen reguliere (locatiegebonden) inspecties niet boven water gekomen.



Na een signaal bij een specifieke activiteit of transport dat in de keten ervóór of erna mogelijke overtredingen zijn begaan, wordt samenwerking gezocht met strafrechtelijke en andere bestuursrechtelijke partners. Samen met hen wordt dit deel van de keten verdiept en waar nodig handhavend opgetreden.

Behoud van het ketentoezicht om locatiedossiers te verbreden bij signalen uit het reguliere (plaatsgebonden) toezicht is essentieel; daarmee komen zaken boven water die buiten de directe scope van de specifieke activiteit plaatsvinden.

De grootste risico's in ketens worden gezien:

1. bij bedrijven die meerdere schakels (activiteiten) in de keten in huis hebben, al dan niet verspreid over meerdere locaties (beperking administratie door intern transport), met stoffen die relatief gemakkelijk in een andere categorie zijn te brengen;
2. bij activiteiten met veel financieel gewin / bedrijven die een buitensporige groei doormaken;
3. waar met veel verschillende grond- en afvalstoffen wordt gewerkt;
4. waar activiteiten plaatsvinden in afgelegen gebieden, met daardoor een lage pakkans;
5. waar veel maatschappelijke kosten gemaakt worden als bedrijven regels niet naleven;
6. waar activiteiten buiten kantooruren plaatsvinden.

Inzet van het team ketentoezicht is het meest noodzakelijk in de ketens grond- en afvalstromen. Beide ketens (1) worden door toezichthouders het meest risicovol gevonden, (2) hebben veel aandacht in de provinciale en landelijke media (43) zijn landelijke prioriteiten en daardoor zijn landelijke werkgroepen actief (4) worden door vrijwel alle gemeenten en provincie in hun VTH-beleidsplannen hoog geprioriteerd, (5) zijn door de FUMO afgelopen jaren ook de meeste ketenonderzoeken als verbreding van het locatie-dossier uitgevoerd en (6) zijn verdiept in ketenonderzoeken van andere omgevingsdiensten.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

4. De meest risicovolle grond- en afvalstromenketens zijn in beeld door een gerichte inzet van het ketentoezicht.

2.4 Intensieve samenwerking tussen ketenpartners

In de uitvoering van onze taken werkt de FUMO samen met betrokken collega's van provincies en gemeenten, andere omgevingsdiensten en instanties als de politie, Rijkswaterstaat, veiligheidsregio (brandweer en GGD), Wetterskip, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, douane, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Openbaar Ministerie. Door bundeling van kennis, taken en ervaring zorgen we voor een kwalitatieve en betrouwbare dienstverlening. Ook inwoners en bedrijven profiteren hiervan. De kwaliteit van de leefomgeving verbetert, de administratieve lasten voor inwoners en bedrijven verminderen, procedures verkorten en voorschriften zijn op elkaar afgestemd.

De samenwerking met verschillende gebeurt met sommige partners structureel, met anderen op incidentele basis. Samenwerking vindt op drie niveaus plaats:

- Strategisch niveau: afstemming over VTH-beleid en uitvoering, handhavingsprojecten, zoals een handhavingsestafette of een regionaal samenwerkingsprogramma.
- Tactisch niveau: doelgroep- en ketengericht, analyses, trend, inzet van handhavingsinstrumenten, aanpak probleem, informatie en kennisdeling;
- Operationeel niveau: afstemming over concrete situatie, lokaal karakter, acties, projecten, integrale aanpak.

Voor regulering (vergunningverlening) geldt dat over de wijze waarop wordt samengewerkt bij een meervoudige aanvraag zijn ketenafspraken gemaakt over de wijze waarop bevoegd gezag, ketenpartners en FUMO in dat geval samenwerken. Bij meervoudige aanvragen is vaak wettelijk advies nodig van een ketenpartner.

Voor toezicht en handhaving geldt dat er (beperkte) ketenafspraken zijn gemaakt voor de situaties waarbij er sprake is van een dubbele handhavingsbevoegdheid. In dat geval is zowel het bevoegd gezag als de ketenpartner die voor een bepaalde activiteit instemmingsrecht heeft bevoegd om ten aanzien van die activiteit handhavend op te treden.

2.5 Kwaliteitsborging

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 voor ons (1) het realiseren van de doelstellingen die we met elkaar hebben afgesproken en (2) het voldoen aan de wettelijke eisen. Deze doelstellingen zijn door B&W en GS vastgesteld en geven in de kern aan wat we vanuit VTH bijdragen aan de maatschappelijke opgaven.

Elk van de gemeenten en de provincie Fryslân heeft een Verordening kwaliteit VTH vastgesteld. In de verordening is een verplichting opgenomen om te voldoen aan de kwaliteitscriteria die in het Frysk bestuurlijk VTH-overleg zijn afgesproken en door raden en PS zijn vastgesteld. Deze criteria zijn gebaseerd op de landelijke criteria en naar de Fryske dimensie vertaald. 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

Voor de uitwerking van doelen voor 'dienstverlening' wordt verwezen naar de Producten- en Diensten-catalogus van de FUMO. Hierin staan servicetermijnen genoemd. Dit is primair een servicetermijn voor de gemeente en de provincie, maar werkt door naar inwoners en bedrijven. Verder is onderstaande doelstelling 5 inzake de kwaliteitscriteria ook te linken aan dienstverlening. In bijlage 1 is de nadere uitwerking van deze doelstelling opgenomen en zijn ook dienstverleningsdoelstellingen verwoord.

De ambities ten aanzien van uitvoeringskwaliteit van de basistaken zijn in voorliggend VTH-beleid beschreven.

Om de kwaliteit te borgen zorgt de FUMO voor:

- Functiescheiding tussen:
 - vergunningverlener en toezichthouder, en
 - specialismen.
- Roulatie van toezichthouders vindt plaats om een vaste handhavingsrelatie te voorkomen en kennisniveau te verdiepen. Anderzijds is voor sommige doelgroepen meer bestendigheid gewenst; frequentie van roulatie is afhankelijk van de branche.
- Functiebeschrijvingen worden bijgehouden waarin minimaal de eisen (aan de functie) zijn opgenomen die in de wet zijn bepaald en bevoegdheden zijn vastgelegd.
- Volgen en bijhouden van actuele vakkennis en permanente scholing.
- Registreren en stimuleren van medewerkers om te voldoen aan de kwaliteitscriteria.
- Goed functionerende en voldoende automatisering, materiaal en materieel om de werkzaamheden uit te kunnen voeren.

- Registreren van zaak- en procesgegevens, gebaseerd op de strategieën en werkprocessen die we met elkaar hebben afgesproken.
- Registreren van gegevens van locaties met gebruik van authentieke gegevens uit basisregistraties.
- Bijhouden van uitgewerkte procesbeschrijvingen, protocollen en werkinstructies die zijn gebaseerd op de vastgestelde strategieën.
- Gebruik van projectdossiers die zijn opgebouwd volgens de wettelijke archief-eisen.
- Vastleggen van regelingen voor aanbesteding en uitbesteding.
- Vastleggen van bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling buiten kantoor-tijden.
- Inbedding in werkprocessen van vier ogen principe: toets door collega van alle besluiten en niet gestandaardiseerde brieven.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

5. De FUMO voldoet voor de basistaken aan de kwaliteitscriteria zoals beschreven in het Frysk Peil.

3 Beleid per basistaak

Van de categorieën van basistaken, zoals toegelicht onder paragraaf 1.3, zijn in dit hoofdstuk de beleids-uitgangspunten beschreven. Deze zijn zoveel mogelijk gebaseerd op de risico's van de basistaak. In onderstaande paragrafen zijn eerst de risico's beschreven en op basis van deze risico's de beleidsmatige uitgangspunten benoemd. De uitgangspunten zijn dus afgeleid van risico's.

Er is nog maar beperkt informatie opgebouwd over de resultaten van de controles (naleefgedrag). Het bepalen van de risico's is daardoor vooral nog gebeurd op basis van de expertise van vergunningverleners, toezichthouders, handhavers/boa's en juristen en een adviesbureau. Door te investeren in risicogericht werken (zie paragraaf 2.2) bouwen we een betere informatiepositie op. Dit zal er ook toe leiden dat periodiek geëvalueerd kan worden of de inzet op de juiste activiteiten wordt ingezet; in het jaarverslag van FUMO blikken we jaarlijks terug en in het FUMO uitvoeringsprogramma actualiseren we doelstellingen en aanpak.

3.1 Milieubelastende activiteiten bij inrichtingen

In de provincie Fryslân zijn anno 2024 zo'n 6.329 inrichtingen (locaties) waarvoor de FUMO de beoordeling van meldingen uitvoert en vergunningaanvragen in behandeling neemt voor één of meerdere milieubelastende activiteiten en het toezicht en de handhaving op deze milieubelastende activiteiten uitvoert. Dit zijn basistaken voor in ieder geval de locaties met een vergunning voor milieubelastende activiteiten en voor een deel van de locaties met meldingsplichtige activiteiten.

3.1.1 Risico's

De intensiteit van het beoordelen van meldingen en besluiten op aanvragen vergunningen, evenals het toezicht op milieubelastende activiteiten is beperkt bij wet vastgelegd. Zo geldt een plicht om regelmatig te bepalen of milieuvoorschriften in de vergunning nog toereikend zijn (actualiseringsplicht). In het Omgevingsbesluit is verder vastgelegd dat elke locatie met een IPPC-installatie met grote milieurisico's minimaal 1x per jaar een controlebezoek krijgt én elke locatie met een IPPC-installatie met beperkte milieurisico's minimaal 1x per 3 jaar een controlebezoek krijgt.

Een gevolg van een dergelijk minimaal uitvoeringsniveau is dat veel locaties dan niet bezocht worden en daardoor na verloop van tijd niet over de juiste melding/vergunning voor uitvoering van hun activiteiten beschikken. Controles zijn immers belangrijke momenten om te constateren dat de melding/vergunning niet meer actueel is.

Daarnaast is (de dreiging van) een controle en eventueel daaropvolgende sanctie een belangrijke drijfveer om de melding/vergunningssituatie op orde te hebben. Een actueel bedrijvenbestand draagt bij aan het verlagen van de milieudruk en verbeteren van naleefgedrag. Een actuele melding/vergunning is ook beter toetsbaar en handhaafbaar. En met een actuele melding/vergunning kunnen onze beleidsambities (bijv. energiebesparing en reductie van afvalstoffen) beter worden gerealiseerd.

Met beperking van het toezicht op alle locaties waar milieubelastende activiteiten plaatsvinden, wordt de kans op en het effect van onomkeerbare situaties groter: hinder voor de omgeving, onveilige situaties voor omwonenden, verontreiniging van lucht, water en bodem met gevolgen voor gezondheid, aantasting van natuurwaarden, geen gelijk speelveld tussen bedrijven, ongewenste verschuiving van ondersteuning vooraf naar toezicht en handhaving, meer bezwaar- en beroepsprocedures, bouwwerken die later

aangepast moeten worden en het niet realiseren van beleidsambities ten aanzien van bijvoorbeeld energiebesparing, inzet van duurzame energie en reductie van afvalstoffen.

3.1.2 Beleidsuitgangspunten

In aanvulling op de algemene uitgangspunten (zie hoofdstuk 2) gelden, op basis van voorgaande beschrijving van de risico's, voor de milieubelastende activiteiten bij locaties de volgende beleidsuitgangspunten:

1. Locaties met een of meerdere melding- of vergunningplichtige milieubelastende activiteiten beschikken over een actuele melding of vergunning. Bij iedere controle wordt beoordeeld of de vigerende melding of vergunning nog actueel is (actualiteitstoets).
2. Alle meldingen en aanvragen voor vergunningen voor milieubelastende activiteiten worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten.
3. Alle relevante milieuaspecten uit iedere melding en (vergunning)aanvraag voor milieubelastende activiteiten worden globaal beoordeeld. Op basis van de impact van de aangevraagde activiteiten (zie bijlage 3 voor de risicoanalyse van activiteiten), de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de activiteiten op deze locatie én de verwachte emissies / hinder voor de omgeving vindt intensievere inhoudelijke beoordeling plaats.
4. Het prioriteren van risicovolle locaties met een of meerdere milieubelastende activiteiten gebeurt informatie gestuurd. Op basis van risicovariabelen en input van deelnemers doet de FUMO jaarlijks een voorstel aan de bevoegde gezagen welke locaties integraal én welke locaties op specifieke aspecten een controlebezoek ontvangen.
 - a. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de volledigheid van het overzicht van locaties met milieubelastende activiteiten. De deelnemer levert dit overzicht jaarlijks aan de FUMO, zodat de FUMO het voorstel voor te controleren locaties kan uitwerken. Het bevoegd gezag kan het beheer van het overzicht van locaties met milieubelastende activiteiten ook bij de FUMO beleggen.
 - b. De FUMO is verantwoordelijk voor de volledigheid van benodigde gegevens van ieder van de locaties onder het basistakenpakket (benodigde gegevens van locaties in beeld). Bij het uitvoeren van controles actualiseert de FUMO de gegevens; de gegevens van locaties die langere tijd niet gecontroleerd zijn, zijn daardoor minder actueel dan gegevens van recent gecontroleerde locaties. Mutaties van gegevens geeft FUMO aan het bevoegd gezag door, zodat het bevoegd gezag daarmee de volledigheid van het overzicht met locaties actueel kan houden.
 - c. De volgende risicovariabelen worden in ieder geval in het risicomodel meegenomen:
 - i. Het risico van de milieubelastende activiteit(en) van de locatie. Zie bijlage 3 voor een uitwerking van de risico's per activiteit.
 - ii. Het milieurisico van de branche waarin het bedrijf actief is. Om het risico van de branche te bepalen, wordt het naleefgedrag van de branche als geheel meegenomen én worden milieuaspecten ten opzichte van elkaar gewogen. Deze weging, op basis van een risico-inschatting van deelnemers en FUMO, is:
 1. Externe veiligheid: zwaarte 5 van 5
 2. Bodemkwaliteit: zwaarte 3 van 5
 3. Geluid: zwaarte 3 van 5
 4. Luchtkwaliteit en geur: zwaarte 3 van 5
 5. Waterkwaliteit: zwaarte 2 van 5
 6. Gezondheid: zwaarte 4 van 5Zie bijlage 4 voor een uitwerking van de risico's per branche.
 - iii. De politiek-bestuurlijke gevoeligheid.
 - iv. De lengte van de periode dat geen milieucontrole heeft plaatsgevonden.
 - v. Het gedrag van de drijver/eigenaar.
 - d. De 10% locaties met de grootste risico's vallen onder de categorie hoog risico. De 25% locaties die hierna het grootste risico hebben, vallen onder de categorie matig risico. De overige 65% locaties is categorie laag risico. Let wel: deze categorieën gelden voor de locaties niet betreffende de nieuw overgekomen basistaken per 1 januari 2024. Voor de nieuwe basistaken geldt de risicobeoordeling zoals beschreven in bijlage 11, inclusief een categorie 'extra laag'.
 - e. Voor de locaties met een IPPC-installatie geldt: de locaties in de categorie hoog risico worden 1,5x per jaar gecontroleerd, met een matig risico 1x per jaar en met een laag risico 1x 3 per jaar. In een toezichtplan per locatie met een IPPC-installatie wordt benoemd wanneer integraal en wanneer op een of enkele aspecten wordt gecontroleerd.
 - f. Voor de locaties zonder IPPC-installatie geldt: de locaties in de categorie hoog risico worden 1x per 2 jaar gecontroleerd, met een matig risico 1x per 4 jaar en met een laag risico minimaal 1x per 10 jaar. Van de controles bij locaties zonder IPPC-installatie is 50 tot 75% een aspect-

controle. In het uitvoeringsprogramma wordt door een efficiënte aanpak getracht de locaties met een laag risico frequenter te bezoeken dan 1x per 10 jaar. Let wel: deze categorieën gelden voor de locaties niet betreffende de nieuw overgekomen basistaken per 1 januari 2024. Voor de nieuwe basistaken geldt de risicobeoordeling zoals beschreven in bijlage 11, inclusief een categorie 'extra laag'.

- g. Bij het ketentoezicht hebben de ketens van grond- en afvalstromen de hoogste prioriteit (zie hoofdstuk 2.3). Een onderbouwing en uitwerking van het ketentoezicht is opgenomen in bijlage 8.7.

Deze beleidsuitgangspunten zijn uitgewerkt in de vergunning- en toezichtstrategie in respectievelijk bijlage 7.4 en 8.4.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

6. Locaties met één of meerdere melding- of vergunningplichtige milieubelastende activiteit(en) beschikken over een actuele melding / vergunning.
7. De branches in de hoogste risicocategorie vertonen een verbeterd naleefgedrag ten opzichte van 2020.
8. De voorschriften die gelden voor de activiteiten met de grootste milieurisico's worden beter nageleefd dan in 2020.
9. Bij overige branches en activiteiten is het geconstateerde naleefgedrag minimaal gelijk aan het naleefgedrag in 2020.

3.2 Bodem

Bij de uitvoering van de bodemtaken ontvangen de bevoegde gezagen meldingen in het kader van het Besluit Uniforme Saneringen (BUS) of aanvragen voor saneringsbeschikkingen. Het toezicht tijdens het werk en de advisering over de sanctionering bij geconstateerde overtredingen aan het bevoegd gezag zijn basistaken. Dit geldt ook voor de beoordeling van het evaluatierapport en/of nazorgplan na afloop.

In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bodemkwaliteit (Bbk) wordt het toepassen van schone en licht verontreinigde grond en baggerspecie geregeld. Het doel daarvan is voldoen aan het 'stand still principe': voorkomen van verdere achteruitgang van de bodemkwaliteit. De gemeenten zijn bevoegd gezag. Zowel de behandeling van meldingen Bal/Bbk als het toezicht op de uitvoering van het Bal/Bbk conform de melding en de landelijk geldende regels zijn basistaken.

3.2.1 Risico's

De Omgevingswet verplicht niet hoe intensief het toezicht gericht op bodem dient plaats te vinden. Wettelijk gezien is het dus mogelijk dat het toezicht beperkt blijft tot het administratief beoordelen van en beschikken over het evaluatierapport en/of nazorgplan na afloop van het werk. Dit minimaal uitvoeringsniveau leidt tot een groot aantal risico's, waarvan in bijlage 5 een selectie is opgenomen.

Bij ontvangst van een aanvraag, op basis van ontvangen gegevens, geen goed beeld van de verwachte naleving, waardoor niet bepaald kan worden op welke locatie een controle meer nodig is dan elders. Het is niet mogelijk gebleken om vooraf in te schatten waar het mis gaat; dit noodzaakt om ieder werk met een saneringsbeschikking of melding bodem minimaal één keer te bezoeken. We ambiëren hier een meer risicogericht toezicht (zie doelstelling in paragraaf 2.2).

We verwachten op basis van intensivering van het toezicht Bal/Bbk dat veel werken onterecht niet wordt gemeld. Risico's zijn door het (mogelijk bewust) niet melden hoger dan bij gemelde werken. Ook voor het Bal/Bbk is de intensiteit van het beoordelen van meldingen en het toezicht niet bij wet vastgelegd. Indien de uitvoering plaatsvindt op dit wettelijk niveau, worden de grootste risico's gelopen bij werken met sterke twijfels bij de beoordeling van de melding Bal/Bbk, IBC- bouwstoffen, meldingen achteraf en toepassing immobilisatie (zie bijlage 5). Matige risico's zijn er bij tijdelijke en kortdurende opslag, partijen met meer dan 5% bodemvreemd materiaal, samengevoegde partijen en meldingen met herkomst buiten Fryslân.

Als gevolg van de Omgevingswet verschuiven diverse bodemwerkzaamheden van een meldingsplicht naar een informatieplicht. Hierdoor is een beperktere beoordeling mogelijk.

3.2.2 Beleidsuitgangspunten

In aanvulling op de algemene uitgangspunten (zie hoofdstuk 2) gelden, op basis van voorgaande beschrijving van de risico's, voor bodem de volgende beleidsuitgangspunten:

1. Alle meldingen worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten.
2. Alle relevante aspecten uit iedere melding worden globaal beoordeeld. Op basis van de risicocategorie, lengte van de opslagperiode, samenstelling en omvang van de grondstroom vindt intensievere inhoudelijke beoordeling plaats.
3. Iedere activiteit met een saneringsbeschikking of melding wordt op locatie op alle aspecten uit de beschikking en melding gecontroleerd.
4. De meldingen worden ingedeeld in drie risicocategorieën op basis van een beoordeling van de milieutechnische risico's én het gedrag van de uitvoerder. 10% van de meldingen wordt ingedeeld in de hoge risicocategorie, 25% in de matige risicocategorie en 65% in de lage risicocategorie.
5. De meldingen in de hoge risicocategorie worden allen gecontroleerd. De werken in de matige risicocategorie worden in 50% van de gevallen gecontroleerd en in de lage risicocategorie in 10% van de gevallen. Bij deze controles worden alle aspecten uit de melding gecontroleerd.
6. Bij het ketentoezicht hebben de ketens van grond- en afvalstromen de hoogste prioriteit (zie hoofdstuk 2.3). Een onderbouwing en uitwerking van het ketentoezicht is opgenomen in bijlage 8.7.

Deze beleidsuitgangspunten zijn uitgewerkt in de vergunning- en toezichtstrategie in respectievelijk bijlage 7.5 en 8.5. Een specifieke uitwerking van het ketentoezicht is opgenomen in bijlage 8.7.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

10. Verbetering van het naleefgedrag bij bodemsaneringen ten opzichte van 2020.
11. Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van Bbk-werken ten opzichte van 2020.
12. Inzicht in illegale activiteiten en het risico van niet gemelde bodemwerken en bepalen van de structureel benodigde inzet voor toezicht op niet gemelde bodemwerken in 2021.

3.3 Asbest

Voor sloopwerken waarbij een bepaalde hoeveelheid asbest vrijkomt, geldt een landelijke meldingsplicht. Zowel de behandeling van bedrijfsmatige sloopmeldingen met asbest als het toezicht op de uitvoering van bedrijfsmatige sloopwerken met asbest, zijn basistaken.

3.3.1 Risico's

De intensiteit van het beoordelen van bedrijfsmatige sloopmeldingen met asbest en het toezicht op de uitvoering van bedrijfsmatige sloopwerken met asbest is niet bij wet vastgelegd. Door het benoemen van de risico's en onderbouwing waarom het bevoegd gezag deze accepteert, is het mogelijk om op onderdelen de meldingen niet of minder diepgaand en vergunningen minder diepgaand te toetsen en/of toezicht hierop te houden. Dit minimaal uitvoeringsniveau leidt tot een grote kans op primaire en secundaire blootstelling met gevolgen voor de volksgezondheid.

Het risico op vezelemisatie op het moment dat niet wordt voldaan aan de wet- en regelgeving is dusdanig groot dat in verhouding een groot risico voor mens en milieu bestaat. Een adequaat toezichtniveau is dus heel belangrijk in de saneringsfase. Daarnaast is het een bekend fenomeen dat het lucratief is om zich te onttrekken aan toezicht en illegale handelingen te verrichten. Financieel gewin speelt hierin een belangrijke rol. Door ook niet-gemelde saneringen op te sporen wordt deze vorm van illegaliteit aangepakt.

In alle gevallen geldt dat de maatschappelijke onrust groot kan zijn; asbest is een beladen onderwerp. Uit de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de asbestinventarisatierapporten, ondanks het systeem van certificering, te wensen over laat. Het is daarom goed om te toetsen of het asbest- inventarisatierapport volledig is en aansluit bij de uit te voeren werkzaamheden.

3.3.2 Beleidsuitgangspunten

In aanvulling op de algemene uitgangspunten (zie hoofdstuk 2) gelden, op basis van voorgaande beschrijving van de risico's, voor asbest de volgende beleidsuitgangspunten:

1. Alle bedrijfsmatige sloopmeldingen met asbest worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten.
2. Het asbestinventarisatierapport wordt in samenhang met de ingediende sloopmelding beoordeeld op basis van de landelijke checklist.
3. De sloopmeldingen worden ingedeeld in drie risicocategorieën op basis van de locatie, het gebruik van, de risicoklasse, de soort saneerder en het toezicht door derden. 10% van de meldingen wordt ingedeeld in de hoge risicocategorie, 25% in de matige risicocategorie en 65% in de lage risicocategorie.

4. De sloopmeldingen in de hoge risicocategorie worden allen gecontroleerd. De werken in de matige risicocategorie worden in 40% van de gevallen gecontroleerd en in de lage risicocategorie in 7,5% van de gevallen. Bij deze controles worden de meest risicovolle aspecten uit het Landelijk Protocol – Locatiebezoek Asbestverwijderingswerkzaamheden gecontroleerd.
5. Bij het toezicht tijdens de bouw en sloop hebben ketenpartners (waaronder gemeenten) bijzondere aandacht voor illegale (niet gemelde) saneringen van asbest. Ketenpartners zorgen ook voor bewustwording van het (tijdig) melden.
6. Bij het ketentoezicht hebben de ketens van grond- en afvalstromen de hoogste prioriteit (zie hoofdstuk 2.3). Een van de thema's binnen de keten afvalstromen is asbest. Een onderbouwing en uitwerking van het ketentoezicht is opgenomen in bijlage 8.7.

Deze beleidsuitgangspunten zijn uitgewerkt in de vergunning- en toezichtstrategie in respectievelijk bijlage 7.3 en 8.3.

Doelstelling (zie bijlage 1 voor nadere uitwerking)

13. Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van asbestsaneringen ten opzichte van 2020.

4 Doorwerking van het VTH-beleid

Voorliggend VTH-beleid is onderdeel van een sluitende beleidscyclus, de BIG-8 cyclus (zie paragraaf 1.2). Dit betekent dat het strategisch beleid (wat we willen bereiken?) uit voorgaande drie hoofdstukken doorwerkt in operationeel beleid (hoe we dit willen bereiken?), ofwel de VTH-strategieën.

4.1 VTH-strategieën

De VTH-strategieën bestaan uit vijf componenten: preventiestrategie, vergunningstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie. In onderstaand figuur is de onderlinge verhouding tussen de VTH-strategieën gevisualiseerd.



In de preventiestrategie beschrijven we hoe we bij de uitvoering van de basistaken trachten te bereiken dat inwoners en bedrijven van nature regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid nakomen. Daarbij zetten we bijvoorbeeld in op heldere communicatie, voorlichting en het uitleggen van het doel van regels. De meeste inwoners en bedrijven blijken dan bereid de voor hen geldende regels na te leven. De preventiestrategie is uitgewerkt in bijlage 6.

De vergunningstrategie beschrijft de basiswerkwijze, het beoordelingskader en toets niveaus voor het behandelen en beoordelen van aanvragen en meldingen sloop, milieu en bodem. Op basis van de beleidsuitgangspunten in voorgaande hoofdstukken wordt de intensiteit en diepgang van toetsing van aanvragen en meldingen uitgewerkt in bijlage 7.

Net als bij de toetsing onderscheiden we ook bij het toezicht uitvoeringsniveaus. Ook hier geldt dat het toezicht niet 100% kan zijn. Immers, in dit geval zou de toezichthouder bij iedere activiteit continu aanwezig moeten zijn en alle aspecten moeten controleren. Deze toezichtniveaus zijn vastgelegd in de toezichtstrategie in bijlage 8.

We sanctioneren bij overtredingen conform de landelijke handhavingstrategie omgevingsrecht (LHSO). Deze strategie is overgenomen en nader uitgewerkt in bijlage 9. Ditzelfde geldt voor de landelijke gedoogstrategie in bijlage 10.

4.2 Jaarlijks uitvoeringsprogramma

Met de vaststelling van dit beleid behouden de bevoegde gezagen bestuurlijke afwegingsruimte. In het jaarlijks uitvoeringsprogramma VTH Fryslân basistaken, voor de taken die bij de FUMO zijn ondergebracht, vindt jaarlijks een specifiekere uitwerking en indien benodigd actualisering plaats van het strategisch en operationeel beleidskader. Daar is ook ruimte, binnen de kaders die in voorliggend beleid zijn uitgewerkt, voor inbreng van provinciale, regionale en lokale (politieke) inzichten, nieuwe (beleids)ontwikkelingen en voorkeuren.

Het is mogelijk dat individuele deelnemers een hoger ambitieniveau ambiëren dan in voorliggend beleidsplan is uitgewerkt; met het uitvoeringsprogramma kan deze aanvullende opdracht aan de FUMO wordt vastgesteld.

Uitgangspunt bij het uitwerken van dit VTH-beleid is, dat de toekomstige uitvoering dient te passen binnen de actuele budgettaire kaders van de deelnemers. In het uitvoeringsprogramma en begroting wordt de financiële vertaling concreet gemaakt.

4.3 Verslaglegging

De uitvoering leidt tot resultaten. In hoeverre deze resultaten bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen is object voor monitoring, evaluatie en verantwoording.

De 13 doelstellingen in dit document zijn in bijlage 1 vertaald in SMART- indicatoren en normen. Door het meten van deze indicatoren krijgen we periodiek inzicht in de mate waarin we onze doelstellingen realiseren en kunnen we tijdig bijsturen. De resultaten van de monitoring nemen we op in ons jaarverslag. Met dit jaarverslag voldoen we aan de wettelijke plicht om een jaarverslag op te stellen en om colleges, gemeenteraden en Provinciale Staten jaarlijks te informeren over de realisatie. Dit is een jaarverslag over de basistaken, en staat dus los van de verplichting van de deelnemers om verantwoording af te leggen over de uitvoering van de niet-basistaken.

Bijlage 1. – Operationalisering doelstellingen

Paragraaf	Nr.	Voorgestelde doelstelling	Indicator	Norm (bron)
2.1 Aansluiting bij strategische doelen deelnemers	1	Bedrijven hebben inzicht in hun bijdrage aan en verantwoordelijkheid voor een klimaatbestendig, circulair en energieneutraal Fryslân.	Percentage van de integrale milieucontroles waarbij het voldoen aan energiebesparende maatregelen wordt meegenomen.	100% per jaar (LEEF)
			Aantal projecten in het uitvoeringsprogramma van de FUMO waaraan alle gemeenten en provincie deelnemen, die dienen ter bevordering van energiebesparing, duurzame energie, afvalreductie of circulariteit.	Minimaal 1 per jaar (uitvoeringsprogramma)
			Percentage bedrijven dat voldoet aan de Informatieplicht Wet milieubeheer (IPWM) energiebesparing door het indienen van een melding bij het eLoket van RVO van het totaal aantal bedrijven onder het basistakenpakket waarvan bekend is dat ze zich zouden moeten melden.	80% op 1-1-2028 (eLoket RVO voor meldingen / lijst EP/RVO/eigen analyse voor te melden bedrijven)
			Percentage van bedrijven die voor 1-1-2024 een melding voor de informatieplicht hebben ingediend, dat alle besparende maatregelen met een zelfstandig vervangingsmoment heeft toegepast.	100% op 1-1-2026 (LEEF)
			Bovenstaande indicatoren hebben met name betrekking op energieneutraal Fryslân. Zodra strategische ambities voor een klimaatbestendig en circulair Fryslân door deelnemers zijn vastgesteld kunnen deze indicatoren worden aangevuld.	
2.1 Aansluiting bij strategische doelen deelnemers	2	Emissies naar water en lucht door industrie en landbouw worden gereduceerd door een branchegerichte aanpak.	Percentage van de controles op indirecte lozingsen, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	Verbetering ten opzichte van 2020.
			Percentage van de controles op lucht-emissies bij industrie en landbouw, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	
2.2 Risicogericht werken	3	Verbetering van de geveenskwiteit van de voornaamste risicovariabelen, zodat het informatie gestuurd risicomodel voor de clusters van basistaken optimaal kan functioneren.	Percentage inrichtingen onder het basistakenpakket waarvan de branche conform het risicomodel bekend is (exclusief de taken in bijlage 11).	100%
			Percentage inrichtingen onder het basistakenpakket waarvan de hoofdactiviteit conform het risicomodel bekend is (exclusief de taken in de bijlage 11).	100%
			Onderbouwing met één of enkele risicovariabelen om vóór een controle te kunnen bepalen welke werken met een saneringsbeschikking of melding bodem een laag, matig of hoog risico hebben.	Wordt verwerkt in uitvoeringsprogramma
2.3 Impuls ketentoezicht	4	De meest risicovolle grond- en afvalstromenketens zijn in beeld door een gerichte inzet van het ketentoezicht.	Inrichting van een team ketentoezicht dat voldoet aan kwaliteitscriteria.	Team ketentoezicht is ingericht en voldoet aan de kwaliteitscriteria.
			Jaarlijkse tactische analyse (van de keten als geheel) op minimaal één thema binnen de keten afvalstromen.	In jaarverslag rapportage over ketenanalyses afval- en grondstromen.
			Jaarlijkse tactische analyse (van de keten als geheel) op minimaal één thema binnen de keten grondstromen.	Jaarlijkse verwerking resultaten van de analyses afval- en grondstromen in het uitvoeringsprogramma van het jaar erna.
2.5 Kwaliteitsborging	5a	De FUMO voldoet voor de basistaken aan de kwaliteitscriteria zoals beschreven in het Frysk Peil.	Mate waarin de medewerkers van de FUMO voldoen aan de vastgestelde kwaliteitscriteria (Frysk Peil) voor de activiteiten binnen de deskundigheidsgebieden die de medewerker voor de basistaken uitvoert.	Registratie per medewerker in MyForms
			Mate waarin door de FUMO ingehuurde medewerkers een verklaring hebben overgelegd waarin ze aangeven dat ze voldoen aan de vastgestelde kwaliteitscriteria (Frysk Peil) voor de activiteiten binnen de deskundigheidsgebieden die de ingehuurde medewerker voor de basistaken uitvoert.	100% of indien minder onderbouwd (rapportage in jaarverslag FUMO)
			Mate waarin de FUMO als organisatie voldoet aan de vastgestelde kwaliteitscriteria (Frysk Peil): percentage van de deskundigheidsgebieden voor de basistaken waarvoor de FUMO voldoet aan de kwaliteitscriteria.	100% of indien minder onderbouwd (rapportage in jaarverslag FUMO)
	5b	Goed opgeleid personeel die voldoen aan de kwaliteitscriteria VTH en	Toetsen aan de deskundigheidstabellen kwaliteitscriteria VTH (kritieke massa)	100% voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria VTH zoals beschreven in het Frysk Peil

		beschikken over de benodigde competenties voortvloeiend uit de Omgevingswet.	Terugkoppeling binnen 48 uur	
		Optimaliseren van klachtenafhandeling en reactie op vragen van inwoners.	24 uursbereikbaarheid bij calamiteiten	100% binnen reactietermijn 100% bereikbaar
3.1 Milieubelastende activiteiten	6	Goede bereikbaarheid. Locaties met één of meerdere melding- of vergunningplichtige milieubelastende activiteit(en) beschikken over een actuele melding / vergunning.	Percentage van controles van vergunningplichtige en meldingsplichtige milieuactiviteiten waarbij een actualiteitstoets is uitgevoerd van de aspecten die in de controle worden meegenomen. Jaarlijkse analyse van de actualiseringsnoodzaak van in ieder geval de vergunningen voor milieubelastende activiteiten die ouder zijn dan 10 jaar.	100% Jaarlijks uitwerking in uitvoeringsprogramma van actualisering
3.1 Milieubelastende activiteiten	7	De branches in de hoogste risicocategorie vertonen een verbeterd naleefgedrag ten opzichte van 2020.	Percentage van de integrale controles bij bedrijven onder het basistakenpakket binnen de branche in de hoogste risicocategorie ¹ , waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar). Percentage van de aspectcontroles bij bedrijven onder het basistakenpakket binnen de branche in de hoogste risicocategorie ² , waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	Verbetering ten opzichte van 2020.
3.1 Milieubelastende activiteiten	8	De voorschriften die gelden voor de activiteiten met de grootste milieurisico's worden beter nageleefd dan in 2020.	Percentage van de integrale controles bij bedrijven onder het basistakenpakket die activiteiten uitvoeren met de grootste milieurisico's, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar). Percentage van de aspectcontroles bij bedrijven onder het basistakenpakket die activiteiten uitvoeren met de grootste milieurisico's ³ , waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	Verbetering ten opzichte van 2020.
3.1 Milieubelastende activiteiten	9	Bij overige branches en activiteiten is het naleefgedrag minimaal gelijk aan het naleefgedrag in 2020.	Percentage van de integrale controles bij bedrijven onder het basistakenpakket die overige activiteiten uitvoeren, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar). Percentage van de aspectcontroles bij bedrijven onder het basistakenpakket die overige activiteiten uitvoeren, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	Verbetering ten opzichte van 2020.
3.2 Bodem	10	Verbetering van het naleefgedrag bij bodemsaneringen ten opzichte van 2020.	Percentage van de 1e controles bij bodemsaneringen, waarbij geen overtredingen zijn geconstateerd in LHSO categorie 3 (van belang) of 4 (aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar).	Verbetering ten opzichte van 2020.
3.2 Bodem	11	Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van Bal/Bbk-werken ten opzichte van 2020.	Mate van verbetering van het gemiddeld gedrag volgens LHSO van uitvoerders van Bal/Bbk werken met overtredingen.	Verlaging van het gemiddeld gedrag. Verbetering ten opzichte van 2020.
3.2 Bodem	12	Inzicht in illegale activiteiten en het risico van niet gemelde bodemwerken en bepalen van de structureel benodigde inzet voor toezicht op niet gemelde bodemwerken.	Uitwerking (beschrijving) van het risico en de risicovariabelen van niet gemelde bodemwerken. Voorstel voor structureel benodigde inzet voor toezicht op niet gemelde bodemwerken.	Verbetering ten opzichte van 2023.

1) In risicocategorie 5 vallen, conform bijlage 4, de branches IPPC-C-4. Chemische industrie, IPPC-C-5. Afvalbeheer, C-2. Afval industrie (opslag en be- en verwerking, inclusief autodemontage, incl. grondopslag) en C-24. Spoorwegemplacement

2) Zie vorige voetnoot.

3) Zie vorige voetnoot.

3.3 Asbest	13	Verbetering van het gedrag van de uitvoerder van asbestsaneringen ten opzichte van 2020.	Mate van verbetering van het gemiddeld gedrag volgens LHSO van uitvoerders van asbestsaneringen met overtredingen.	Verlaging van het gemiddeld gedrag.
------------	----	--	--	-------------------------------------

Let op: de activiteiten die sinds 1 januari 2024 door FUMO worden uitgevoerd door wijziging van het basistakenpakket zijn niet betrokken in de risico-analyse. Hiervoor gelden de uitgangspunten zoals bepaald in de eindrapportage van de werkgroep Financiën van Project24, d.d. 23 juni 2023.

Bijlage 2. – Informatie gestuurd risicomodel

Om prioriteiten te kunnen stellen is een informatie gestuurd risicomodel uitgewerkt voor ieder van de clusters van basistaken. In het model wordt onderscheid gemaakt in twee vormen van risicogericht werken:

1. Op basis van gegevens uit aanvragen en meldingen.
2. Op basis van gegevens van locaties.

Ad 1. Risicogericht werken op basis van gegevens uit aanvragen en meldingen

We werken risicogericht op basis van gegevens uit de aanvraag of melding bij:

- A. toezicht op asbestsaneringen. Daarbij wordt de toezichtintensiteit bepaald op basis van de volgende kenmerken: de locatie, het gebruik van, de risicoklasse, de soort saneerder en het toezicht door derden. Zie 3.3 uit de uitvoerings- en handhavingsstrategie.
- B. beoordeling van meldingen Bal/Bbk. Alle relevante aspecten uit iedere melding Bal/Bbk worden globaal beoordeeld. Op basis van de risicocategorie, lengte van de opslagperiode en samenstelling en omvang van de grondstroom vindt intensievere inhoudelijke beoordeling plaats. Zie 3.2 uit de uitvoerings- en handhavingsstrategie.
- C. toezicht op Bal/Bbk-werken. Op basis van het milieutechnische risico's én het gedrag van de uitvoerder vindt intensiever toezicht plaats. Zie 3.2 uit uitvoerings- en handhavingsstrategie.
- D. beoordeling van aanvragen en meldingen milieubelastende activiteiten. Alle relevante milieuaspecten uit iedere melding en (vergunning)aanvraag voor milieubelastende activiteiten worden globaal beoordeeld. Op basis van de impact van de aangevraagde activiteiten (conform bijlage 4 uit het VTH-beleid), de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de activiteiten op deze locatie/licging van de locatie én de verwachte emissies / hinder voor de omgeving vindt intensievere inhoudelijke beoordeling plaats. Zie 3.1.2 uit uitvoerings- en handhavingsstrategie.

Bij iedere melding en aanvraag wordt daarbij, al dan niet met gebruik van een checklist, bepaald hoe intensief de beoordeling en het toezicht bij deze zaak dient plaats te vinden.

Ad 2. Risicogericht werken op basis van gegevens van locaties

Voor het toezicht op milieubelastende activiteiten werken we risicogericht door gebruik te maken van gegevens van locaties. Bij de totstandkoming van het VTH-beleid voor de basistaken is door Arena Consulting tevens een betaversie van het risicomodel voor de 'milieubelastende activiteiten bij inrichtingen' uitgewerkt. Hiervoor is in het VTH-beleid opgenomen dat de 10% locaties met de grootste risico's 1,5x per jaar gecontroleerd worden indien ze een IPPC-installatie hebben en anders 1x per 2 jaar. Ook voor de 25% locaties met een matig risico en de 65% locaties met een laag risico gelden controlefrequenties. Daarmee zorgen we ervoor dat we ons toezicht inzetten op de locaties die ertoe doen én realiseren we met ons toezicht een toezichtniveau dat past bij de budgetten die de bevoegde gezagen beschikbaar stellen.

In overleggen met medewerkers van de FUMO zijn risicovariabelen I t/m X benoemd. Op basis van een score van deze variabelen ontstaat per locatie een beeld van het risico. De gemeenten en de provincie verwachten, conform paragraaf 3.1.2, dat de FUMO de I t/m V minimaal meeneemt in het bepalen van het risico per locatie. Op basis van deze variabelen krijgt iedere locatie 'risicopunten'. Locaties met de meeste risicopunten hebben het grootste risico en krijgen de hoogste prioriteit.

We zien het risicomodel als een groei-model. Groei vindt plaats langs twee lijnen:

1. Voor het bepalen welke bedrijven een reguliere controle dienen te ontvangen maken we gebruik van de risicovariabelen I tot en met V. Het risicomodel wordt in de komende jaren zo nodig uitgebreid met overige risicovariabelen, zodat het uitvoeringsprogramma gebaseerd wordt op een risicoanalyse met meerdere risicovariabelen.
2. De gegevens voor de risicovariabele I tot en met V zijn nog niet volledig. We bouwen deze gegevens op. De gegevens voor de risicovariabelen III., IV. en V. zijn bij de FUMO bekend. De branche (risicovariabele II) bij 73%.

De betaversie is functioneel bruikbaar. Deze kan meerjarig gebruikt worden. Door jaarlijks actuele gegevens in te lezen vindt een berekening van de risicopunten en daarmee een prioritering van de locaties plaats met actuele data. Het exporteren van gegevens uit de huidige FUMO registraties, transformeren en daarna inlezen in de betaversie vereist enige tijd en expertise. Zolang de analyse eenmaal per jaar plaatsvindt (bij de samenstelling van de controlelijst voor het volgend jaar), lijkt dit nog acceptabel. Indien ook tussendoor aangepaste prioriteitstelling plaatsvindt en dus meerdere keren per jaar het risicomodel gevuld dient te worden, is een meer duurzame oplossing gewenst.

Bijlage 3. – Risicoanalyse activiteiten

Ieder van de activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is op basis van vijf risicofactoren ingedeeld in een risicocategorie. Voor de vulling is gebruik gemaakt van een model en uitwerking van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen. Deze is door toezichthouders van de FUMO op maat gemaakt door het aanpassen van enkele waarden én het toevoegen van twee activiteiten die niet specifiek in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) benoemd zijn.

Toelichting van de risicofactoren:

- Financieel: de mate waarin de activiteit kan leiden tot financiële risico's voor de overheid
- Fysiek: de mate waarin de activiteit kan leiden tot risico's voor de fysieke bebouwing (explosie, brand, instorten).
- Kwaliteit van de leefomgeving: de mate waarin de activiteit kan leiden tot overlast in de leefomgeving (geur, geluid, trilling, luchtkwaliteit).
- Natuur: de mate waarin de activiteit kan leiden tot korte en lange termijn schade aan flora en fauna.
- Gezondheid: de mate waarin de activiteit op korte en lange termijn kan leiden tot gezondheidsklachten.

Het risico per activiteit is voor ieder van deze vijf risicofactoren door toezichthouders van de FUMO ingeschat. Daarbij is een schaal gehanteerd van 1 (geen risico) tot 10 (zeer groot risico). Het totaal van de risicofactoren leidt tot een risicoscore, waarbij een indeling is gemaakt in:

- 0-10: score 2
- 10-20: score 4
- 20-30: score 6
- 30-40: score 8
- 40-50: score 10

Let op: de activiteiten die sinds 1 januari 2024 door FUMO worden uitgevoerd door wijziging van het basistakenpakket zijn niet betrokken in de risico-analyse. Hiervoor gelden de uitgangspunten zoals bepaald in de eindrapportage van de werkgroep Financiën van Project24, d.d. 23 juni 2023.

Risicoanalyse activiteiten	Risicofactor					Ris.cat.	
	Financiee	Fysiek	Kwaliteit	Natuur	Gezondhe		Totaal
§ 5.1.1 - Grote stookinstallatie	7	8	8	8	8	39	4
§ 5.1.2 - Afvalverbrandings- of afvalmeeverbrandingsinstallatie	8	7	8	8	8	39	4
§ 4.1.2 - Opslaan van vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik of andere ontplofbare stoffen	9	10	7	2	8	36	4
§ 4.1.3 - Opslaan van stoffen in opslagtanks	7	10	9	6	4	36	4
§ 5.1.4 - Installatie, als onderdeel van olieraffinaderijen, voor de productie van zwavel	5	6	8	8	8	35	4
§ 3.4.2 - Opslaan in ondergrondse opslagtanks van vloeibare brandstof, afgewerkte olie, bepaalde organische oplosmiddelen of vloeibare bodembedreigende stoffen die geen gevaarlijke stoffen of CMR stoffen zijn	8	8	5	6	4	31	4
§ 4.1.5 - Gebruik of opslag van bepaalde organische peroxiden	5	6	7	4	9	31	4
§ 4.6.4 - Afleveren van vloeibare brandstof of gecombineerd aardgas anders dan aan motorvoertuigen voor het wegverkeer, vaartuigen of spoorvoertuigen	7	7	7	6	4	31	4
§ 5.1.6 - Installatie voor de productie van asfalt	4	4	8	6	9	31	4
§ 3.3.3 - Het demonteren van autowrakken of wrakken van tweewielige motorvoertuigen en daarmee samenhangende activiteiten	10	8	6	3	3	30	3
§ 3.4.1 - Opslaan van propaan	4	8	7	4	6	29	3
§ 3.4.7 - Opslaan van vloeibare bijvoedermiddelen	5	5	9	6	4	29	3
§ 4.1.1 - Opslaan van gevaarlijke stoffen, CMR-stoffen of bodembedreigende stoffen in verpakking, niet zijnde vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, andere ontplofbare stoffen, bepaalde organische peroxiden, asbest, gedemonterde airbags, gordelspanners of vaste kunstmeststoffen	7	8	8	2	4	29	3
§ 3.2.3 - In werking hebben van een windturbine	7	4	8	5	4	28	3
§ 4.8.2 - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	7	6	5	6	4	28	3
§ 4.1.7 - Opslaan van vaste kunstmeststoffen	7	6	8	2	4	27	3
Eigen - Luchtwassystemen	6	2	9	4	6	27	3
Eigen - Grootchalig vergisten van uitsluitend dierlijke meststoffen	5	8	8	2	4	27	3
§ 3.3.1 - Afleveren van vloeibare brandstof of gecombineerd aardgas aan motorvoertuigen voor het wegverkeer of afleveren van vloeibare brandstof aan spoorvoertuigen	7	8	5	2	4	26	3
§ 3.5.8 - Houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven	3	3	9	6	5	26	3
§ 4.6.1 - Lozen van afvalwater (algemeen)	7	4	5	6	4	26	3
§ 3.1.6 - Lozen ten gevolge van werkzaamheden aan vaste objecten	3	3	9	6	4	25	3
§ 3.4.11 - Op- en overslaan van verwijderd asbest	4	5	3	5	8	25	3
§ 3.4.3 - Opslaan en overslaan van goederen	5	6	8	2	4	25	3
§ 3.4.6 - Opslaan van drijfmest en digestaat	3	5	7	6	4	25	3
§ 3.7.5 - Gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen op sport- of recreatierterreinen	3	3	6	6	7	25	3
§ 5.3.1 - LPG-tankstations	3	7	6	4	5	25	3
§ 3.1.1 - Bodemsanering en proefbronnering	3	6	5	6	4	24	3
§ 3.8.2 - Gemeentelijke milieustraat	6	3	9	2	4	24	3
§ 4.5.7 - Beitsen of etsen van metalen	6	6	6	2	4	24	3
§ 4.8.3 - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	3	6	9	2	4	24	3
§ 4.8.5a - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	3	10	5	2	4	24	3
§ 5.1.5 - Het in werking hebben van een middelgrote stookinstallatie, gestookt op een niet-standaard brandstof	3	6	9	2	4	24	3
§ 3.4.10 - Opslaan of bewerken van ontplofbare stoffen of voorwerpen bij defensie-inrichtingen	3	8	6	2	4	23	3
§ 3.5.4 - Waterbehandeling voor agrarische activiteiten	3	3	2	6	8	22	3
§ 4.5.2 - Lassen van metalen	3	6	5	2	6	22	3
§ 4.6.3 - Afleveren van vloeibare brandstoffen aan vaartuigen	6	3	5	4	4	22	3
§ 4.8.10 - In werking hebben van een laboratorium of een praktijkruimte	3	8	5	2	4	22	3
§ 4.8.9 - In werking hebben van een crematorium of het in gebruik hebben van een strooiveld	6	5	5	2	4	22	3
§ 5.1.7 - Installatie voor de op- en overslag van vloeistoffen	3	5	7	3	4	22	3
§ 3.2.1 - Het in werking hebben van een middelgrote stookinstallatie, gestookt op een standaard brandstof	3	7	7	3	1	21	3
§ 3.2.2 - In werking hebben van een installatie voor het reduceren van aardgasdruk, meten en regelen van aardgashoeveelheid of aardgaskwaliteit	3	7	6	3	2	21	3
§ 3.2.5 - In werking hebben van een natte koeltoren	3	6	4	2	6	21	3
§ 3.5.5 - Aankomen of transporteren via vaste leidingen of apparatuur van gewasbeschermingsmiddelen, biociden of bladmeststoffen	3	3	5	6	4	21	3
§ 3.5.7 - Composteren	3	5	7	2	4	21	3
§ 4.1.4 - Parkeren van vervoerseenheden met gevaarlijke stoffen	3	8	7	2	1	21	3
§ 3.4.9 - Opslaan van gasolie, smeerolie of afgewerkte olie in een bovengrondse opslagtank	4	4	6	3	3	20	2
§ 3.5.2 - Telen en kweken van gewassen in een gebouw, anders dan in een kas	3	6	5	2	4	20	2
§ 3.7.2 - Traditioneel schieten	2	3	6	5	4	20	2
§ 3.8.3 - Buitenschietbanen	2	4	5	4	5	20	2
§ 4.4.1 - Mechanische bewerkingen van rubber, kunststof of rubber- of kunststofproducten	3	6	5	2	4	20	2
§ 4.5.11 - Thermisch aanbrengen van metaallagen op metalen	3	6	5	2	4	20	2
§ 4.5.12 - Lozen van afvalwater afkomstig van activiteiten in § 4.5.1 tot en met 4.5.11	3	6	5	2	4	20	2
§ 4.5.3 - Solderen van metalen	3	6	5	2	4	20	2
§ 4.5.6 - Aanbrengen anorganische deklagen op metalen	3	6	5	2	4	20	2
§ 4.5.8 - Elektrolytisch of stroomloos aanbrengen van metaallagen op metalen	5	4	5	2	4	20	2
§ 4.5a.6 - Het breken van steenachtig materiaal	6	6	2	2	4	20	2
§ 4.6.5 - Onderhouden en repareren van motoren, motorvoertuigen en andere gemotoriseerde apparaten en proefdraaien van verbrandingsmotoren	3	6	4	2	5	20	2
§ 4.7.3a - Rotatieoffset druktechniek	6	3	4	2	5	20	2
§ 4.8.8 - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	3	6	5	2	4	20	2
§ 3.3.6 - Het gebruik van hefschroefvliegtuigen bij ziekenhuizen	2	4	7	3	3	19	2
§ 3.4.8 - Het vullen van gasflessen met propaan of butaan	3	5	4	3	4	19	2
§ 3.5.10 - Kleinschalig vergisten van uitsluitend dierlijke meststoffen	3	5	5	3	3	19	2

Risicoanalyse activiteiten	Risicofactor					Ris.cat.
	Financiee	Fysiek	Kwaliteit	Natuur	Gezondhe	
§ 3.6.1 - Bereiden van voedingsmiddelen	3	4	6	3	3	19
§ 3.6.2 - Slachten van dieren, uitsnijden van vlees of vis of bewerken van dierlijke bijproducten	3	4	7	2	3	19
§ 3.6.3 - Industrieel vervaardigen of bewerken van voedingsmiddelen of dranken	7	5	4	2	1	19
§ 4.3.1 - Mechanische bewerkingen van hout of kurk dan wel van houten, kurken of houtachtige voorwerpen	3	6	5	1	4	19
§ 4.5.13 - Smelten en gieten van metalen	3	2	5	4	5	19
§ 4.5.9 - Droegen van metalen	5	3	5	2	4	19
§ 4.6.6 - Onderhouden, repareren of afsputten van pleziervaartuigen	3	5	5	2	4	19
§ 3.1.7 - Handelingen in een oppervlaktewaterlichaam	4	3	5	4	2	18
§ 3.1.8 - Lozen ten gevolge van schoonmaken drinkwaterleidingen	4	3	6	3	2	18
§ 3.2.4 - In werking hebben van een installatie voor het doorvoeren, bufferen of keren van rioolwater	7	3	5	2	1	18
§ 3.4.5 - Opslaan van agrarische bedrijfsstoffen	3	5	7	2	1	18
§ 3.5.6 - Het behandelen van gewassen	7	3	2	2	4	18
§ 4.5.1 - Spaanloze, verspanende of thermische bewerking of mechanische eindafwerking van metalen	3	4	5	2	4	18
§ 4.7.3b - Flexodruk of verpakkingsdiepdruk	6	3	4	2	3	18
§ 4.7a.1 - Bewerken, lijmen, coaten of lamineren van papier of karton	3	3	5	2	5	18
§ 4.8.5 - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	3	3	9	2	1	18
§ 5.2.2 - Overslaginstallaties	2	5	4	4	3	18
§ 3.1.4a - Behandeling van stedelijk afvalwater	3	3	5	2	4	17
§ 3.2.6 - In werking hebben van een koelinstallatie	3	3	5	2	4	17
§ 4.5.4 - Stralen van metalen	3	3	5	2	4	17
§ 4.5.5 - Reinigen, lijmen of coaten van metalen	3	3	5	2	4	17
§ 4.5a.2 - Aanbrengen van lijmen, harsen of coatings op steen	3	3	5	2	4	17
§ 4.6.2 - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	3	3	5	2	4	17
§ 4.7.1 - Ontwikkelen en afdrukken van fotografisch materiaal	3	3	5	2	4	17
§ 4.7a.2 - Reinigen of wassen van textiel	3	3	5	2	4	17
§ 4.8.1 - Inwendig reinigen of ontsmetten van transportmiddelen	3	3	5	2	4	17
§ 5.2.1 - Opslaginstallaties	2	5	4	2	3	16
§ 3.1.9 - Lozen van afvalwater ten gevolge van calamiteitenoefeningen	2	3	3	5	2	15
§ 3.3.4 - Bieden van parkeerplaatsen in een parkeergarage	1	2	4	2	6	15
§ 3.4.4 - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	1	6	4	2	2	15
§ 3.5.3 - Telen van gewassen in de open lucht	3	3	2	6	1	15
§ 3.5.9 - Bereiden van brijvoer voor eigen landbouwhuisdieren	3	2	6	2	2	15
§ 3.7.3 - Bieden van gelegenheid voor het beoefenen van sport in de buitenlucht	1	2	3	5	4	15
§ 4.7.3 - Vellenoffset druktechniek	3	3	4	2	3	15
§ 4.7a.3 - Mechanische bewerking of verwerking van textiel	1	5	3	4	2	15
§ 3.1.2 - Lozen van grondwater bij ontwatering	1	6	5	1	1	14
§ 3.2.7 - In werking hebben van een wisselverwarmingsinstallatie	3	3	2	2	4	14
§ 3.8.5 - Fokken, houden of trainen van vogels of zoogdieren	1	2	4	4	3	14
§ 4.5a.1 - Mechanische bewerkingen van steen	3	3	5	2	1	14
§ 4.5a.3 - Chemisch behandelen van steen	1	6	2	1	4	14
§ 4.7a.4 - Lassen van textiel	1	6	2	1	4	14
§ 4.7a.5 - Lijmen, coaten of veredelen van textiel, leer of bont	1	6	2	1	4	14
§ 5.1.3 - Installatie voor de productie van titaandioxide	1	2	5	2	4	14
§ 3.1.5 - Lozen van koelwater	1	3	2	6	1	13
§ 3.3.5 - Bieden van gelegenheid tot het afmeren van pleziervaartuigen in een jachthaven	2	3	3	4	1	13
§ 3.7.1 - Binnenschietsbanen	3	6	2	1	1	13
§ 4.4.3 - Wegen of mengen van rubbercompounds of het verwerken van rubber, thermoplastisch kunststof of polyesterhars	5	3	2	2	1	13
§ 4.5a.5 - Het vormgeven van betonproducten	3	6	2	1	1	13
§ 4.7.2 - Zeefdrukken	1	3	5	1	3	13
§ 4.1.6 - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	1	3	5	2	1	12
§ 4.4.2 - Reinigen, coaten of lijmen van rubber, kunststof of rubber- of kunststofproducten	1	3	4	1	3	12
§ 3.1.3 - Lozen van hemelwater, dat niet afkomstig is van een bodembeschermende voorziening	1	6	2	1	1	11
§ 3.1.4 - Behandelen van huishoudelijk afvalwater op locatie	1	6	2	1	1	11
§ 3.2.8 - Installeren en in werking hebben van een gesloten bodemenergiesysteem	2	2	1	5	1	11
§ 3.3.2 - Het uitwendig wassen van en stallen van motorvoertuigen of werktuigen of van spoorvoertuigen	3	3	2	2	1	11
§ 4.3.2 - Reinigen, coaten of lijmen van hout of kurk dan wel van houten, kurken of houtachtige voorwerpen	1	3	5	1	1	11
§ 4.8.6 - In werking hebben van een acculader	1	3	5	1	1	11
§ 4.8.7 - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	1	3	5	1	1	11
§ 3.5.1 - Telen of kweken van gewassen in een kas	3	3	2	1	1	10
§ 4.5.10 - Aanbrengen van conversielagen op metalen	3	3	2	1	1	10
§ 4.5a.4 - Het vervaardigen van betonmortel	1	3	2	2	1	9
§ 4.8.4 - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	1	3	2	2	1	9
§ 4.8.5b - Vervallen per 01-01-2013 n.a.v. wijzigingsbesluit 2012/558	1	3	2	2	1	9
§ 3.8.4 - Coaten of lijmen van planten of onderdelen van planten	1	1	2	2	2	8
§ 3.7.4 - Recreative visvijvers	1	1	1	1	1	5
§ 3.8.1 - Tandheelkunde	1	1	1	1	1	5

Bijlage 5. – Constateringen bodem en risico's

Selectie van constateringen binnen reikwijdte bodem met risico's

Constatering	Risico
Onvoldoende (bodem)onderzoek vooraf	De verontreiniging kan zijn veranderd of verplaatst. De sanering kan verkeerd of onvoldoende worden uitgevoerd, waardoor verontreiniging zich verder kan verspreiden. De kwaliteit van de vrijkomende grond of het vrijkomende grondwater is onvoldoende bekend.
Vervalsen van analyserapporten of laboratoriumcertificaten bij bodemonderzoek.	Uit de rapporten of certificaten kunnen onjuiste conclusies worden getrokken, waardoor noodzakelijke toetsingen en beoordelingen niet kunnen worden uitgevoerd en illegale handelingen worden verdoezeld.
Niet tijdig gestart met de spoedeisende sanering	Ongewenste effecten kunnen optreden. De verontreiniging kan veranderen of zich verplaatsen.
De start van de uitvoering of de afronding van de sanering is niet (tijdig) gemeld, of het evaluatieverslag is niet (tijdig) ingediend	Het bevoegd gezag is niet in de gelegenheid om toezicht uit te oefenen.
Kritische werkzaamheden zijn niet voor aanvang van de sanering vastgelegd	Het toezicht wordt bemoeilijkt.
Niet juist uitvoeren van het saneringsplan of eisen uit beschikking.	Onvolledige sanering. Mogelijkheid tot frauderen.
Saneerder is niet erkend of processturing vindt plaats door een niet erkende aannemer	Er bestaat een grote kans dat werkzaamheden niet juist/deskundig worden uitgevoerd. Er kan later geen gebruik worden gemaakt van de gegevens m.b.t. de resultaten van de werkzaamheden. Tevens risico op fraude door te veel of te weinig saneren.
Depots worden niet gescheiden gehouden.	Partijen kunnen op een ongewenste manier worden vermengd. Verontreiniging kan verspreid worden (wegmengen verontreinigde grond).
Grond afgeven aan een niet erkende verwerker.	Er is geen toezicht op juiste verwerking mogelijk, materiaal verdwijnt uit beeld. Grond wordt naar ongecontroleerde locaties gebracht, waardoor er nieuwe milieurisico's ontstaan.
Na afronding van een sanering niet de noodzakelijke maatregelen treffen m.b.t. de instandhouding van de isolatielaag of niet de noodzakelijke beperkingen in acht nemen.	Onvolledige nazorg. Continuïteit van de nazorg komt in gevaar. Verspreiding verontreiniging, herverontreiniging.

Constateringen binnen reikwijdte Bal/Bbk met grootste risico's

Constatering	Risico
Illegale activiteiten, niet gemeld	Ontdoen van verontreinigde grond vaak op terreinen van gemeente. Kosten voor gemeente soms fors. Niet melden is bedreiging voor het 'stand still' principe zoals landelijk is vastgesteld, dus verslechtering van kwaliteit van de bodem. Niet melden geeft oneerlijke concurrentie.
Melding IBC-bouwstoffen niet 4 weken voor aanvang werkzaamheden ingediend	Volledige beoordeling van de melding niet mogelijk voor aanvang werkzaamheden. Werk wordt niet volgens IBC-voorschriften aangelegd waardoor langdurig uitloggen van verontreinigende stoffen plaatsvindt
Samenvoegen van verschillende partijen zonder BRL 9335	Wegmengen van (verontreinigde) partijen. Kans op verontreiniging onderliggende bodem (hiervoor is een vloeistofdichte voorziening nodig). Oneerlijke concurrentie. Wanneer 'per ongeluk' partijen met elkaar vermengd zijn, dan is de slechtst ingaande partij bepalend voor de kwaliteit van gehele partij. Gevolg onnodige milieubelasting. Bij bestuursdwang is de personele inspanning voor de gemeente soms fors, dit brengt kosten met zich mee. Risico's gezondheid directbetrokkenen en milieu
Transport op openbare weg (of water) zonder begeleidingsformulier	Illegaal werk uitvoeren, reële kans op niet voldoen aan 'stand still' principe. Oneerlijke concurrentie
Kortdurende opslag (max zes maanden) niet volgens Bal/Bbk	Opslag langer dan gemeld, hierdoor kans op uitloggen naar ondergrond. Partijen blijven achter in het veld, worden vergeten. Kans op illegale bijstorten. Niet voldoen aan intentie van Bal/Bbk, zoveel mogelijk nuttig hergebruik van grond en bouwstoffen. Verloedering van openbare ruimte. Wanneer 'per ongeluk' partijen met elkaar vermengd zijn, dan is de slechtst ingaande partij bepalend voor de kwaliteit van gehele partij. Gevolg onnodige milieubelasting.
Opzettelijk verkeerd melden, fraude	Kwaliteit van partij slechter dan te verwachten was. Splitsing register niet correct, ontdoen van afvalstoffen. Afwijkende hoeveelheden, ontdoen van afvalstoffen.
Immobiliseren grond (geen meldingsplicht op van toepassing)	Bedrijven gaan improviseren (valse concurrentie). Uitloggen schadelijke stoffen in de bodem.
Na 'niet instemmen melding' vaak geen toezicht in het veld	Werk is al uitgevoerd of wordt toch uitgevoerd. Geen zicht op afgewezen partijen.
Volume toepassing meer dan gemeld (>25 %)	Wegmengen verontreinigde grond. 'Omkatten' van partijen grond. Oneerlijke concurrentie.
Ontbreken controle 'vrije veld'	Wanneer uitsluitend gecontroleerd wordt naar aanleiding van meldingen, dan zal dit nadelig zijn op de bereidheid te melden. Verontreinigde grond/afvalstoffen verdwijnen (vaak dempingen buitengebied). Niet voldoen aan 'stand stil'. Oneerlijke concurrentie, we horen het vaak van de nette melders. Het verschil in aanneemsom kan enorm zijn. Gezondheidsrisico

voor personeel welke onwetend zijn. In veel gevallen is er sprake van afvalstoffen, is risico voor gezondheid omgeving directe omgeving /flora en fauna.

Bijlage 6. – Preventiestrategie

Beter voorkomen dan genezen. Door vooraf te investeren in inzicht en duidelijkheid van regels, kunnen we een deel van de overtredingen voorkomen.

Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Als een initiatiefnemer/aanvrager er met de geboden informatie niet uitkomt is er altijd een gesprek met de casemanager of overige betrokken medewerkers mogelijk. Hiermee wordt voorzien in een professionele en klantvriendelijke dienstverlening.

Bij preventie gaat het om het van nature nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door toezicht uit te voeren, maar ook door in te zetten op voorlichting en het uitleggen van het doel van regels. De meeste inwoners en bedrijven blijken dan bereid de voor hen geldende regels na te leven.

6.1 Voorlichting

Via voorlichting wordt voorkomen dat overtredingen ontstaan uit een gebrek aan informatie en kennis. Inwoners en bedrijven worden geïnformeerd door de FUMO, gemeenten en provincie over verandering van wet- en regelgeving, indieningsvereisten, mogelijkheden voor aanvragen, et cetera.

Voorlichting vindt plaats door:

- informatieverstrekking via de social media en de websites van onze gemeenten, provincie en FUMO met verwijzing naar websites van (landelijke) overheden met actuele informatie over wetgeving en indieningsmogelijkheden (omgevingsloket).
- vooroverleg over bijvoorbeeld de vindbaarheid en interpretatie van indieningsvereisten, gemeentespecifieke bepalingen, slagingskans van plannen, te volgen procedures, andere benodigde toestemmingen, de scope en doorlooptijd van de procedure, 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, wordt de aanvrager vóór bekendmaking geïnformeerd over het besluit en de overwegingen.
- informatieverstrekking tijdens controles.

6.2 Beoordeling van conceptaanvragen

De gemeenten, provincie en de FUMO beoordelen zo vroeg mogelijk plannen en initiatieven integraal, mede op basis van de vergunningenstrategie. Daarbij worden partners, adviseurs en belanghebbende derden betrokken. Dit betekent dat de FUMO bij (concept)aanvragen onder het basistakenpakket op verzoek van deelnemers deelneemt aan vooroverleggen 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 FUMO een advies aan het bevoegd gezag. De aanvrager kan zijn initiatief zo nodig aanpassen en verder uitwerken en loopt zodoende in het formele vergunningentraject niet meer tegen onverwachte obstakels aan.

6.3 Pre- mediation

Pre-mediation kan worden ingezet in vergunningprocedures en bij handhavingsverzoeken of overlastmeldingen. Voor vergunningprocedures kunnen bevoegde gezagen eisen stellen aan de wijze van participatie van belanghebbenden bij de totstandkoming van een vergunningaanvraag. Pre-mediation kan ook worden ingezet bij zienswijzen en bezwaar tegen besluiten. De initiatiefnemer kan met participatie zorgdragen voor voldoende draagvlak voor z'n initiatief. De werkwijze met omgevingsstafels in het kader van de Omgevingswet sluit hierop aan.

Indien er maatschappelijke weerstand tegen activiteiten bestaat of veel overlast is, maar geen wettelijke grondslag is om te sanctioneren (in casu formeel geen overtreding is) of een vergunning te weigeren, kunnen de gemeenten en provincie pre-mediation inzetten om toekomstige klachten en handhavingsverzoeken te voorkomen.

Pre-mediation levert vooral een bijdrage aan de verbetering van een initiatief in samenspraak met de omgeving en van de context waarbinnen het naleefgedrag tot stand moet komen. De bevoegde gezagen kiezen in beginsel een neutrale positie in het 'conflict' door te proberen de partijen bij elkaar te brengen. In sommige gevallen kunnen aanvullend financiële middelen (subsidie) of kennis en informatie aan de partijen beschikbaar gesteld worden om tot een gezamenlijke oplossing te komen. De inzet van pre-mediation is altijd maatwerk en wordt door deelnemers, in overleg met FUMO, bepaald.

6.4 Actieve openbaarmaking

Door actieve openbaarmaking van slecht naleefgedrag wordt de interventie gericht op het toebrengen van reputatieschade voor de overtreder. Veelal kan een dergelijke interventie worden toegepast om andere interventies extra kracht te geven. Voorbeelden van een dergelijke interventie is het publiceren van de sanctie. Een dergelijke aanpak wordt altijd in overleg met de deelnemer ingezet. Een positieve prikkel kunnen we afgeven door 'naming en faming'. Door goed gedrag actief naar buiten te brengen en het belang van goede naleving te benoemen, stimuleren we anderen regels na te leven.

6.5 Samenwerking bij de preventie

Bij het voorkomen van overtredingen werken we samen. Afhankelijk van het doel vindt samenwerking plaats samen met de FUMO, de gemeenten en provincie, Wetterskip, veiligheidsregio en diensten van rijksoverheden.

Bijlage 7. – Vergunningstrategie

We verstaan in deze vergunningstrategie onder vergunningverlening bij basistaken:

- het verlenen, weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een vergunning, geheel of gedeeltelijk;
- het behandelen van een melding ;
- het besluiten over maatwerk en/of gelijkwaardigheid;
- het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een MER (m.e.r.-beoordeling).

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

Na een beschrijving van de basiswerkwijze en vormen van vergunningverlening, zijn de beoordelingskaders voor de clusters van basistaken uitgewerkt.

7.1 Basiswerkwijze

Uitgangspunten bij vergunningverlening en het behandelen van meldingen zijn:

- inwoners en bedrijven zijn verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige (conform indieningsvereisten) aanvragen/meldingen. De FUMO, gemeenten en provincie houden zich bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel;
- vergunningen zijn afgestemd op de geldende wet- en regelgeving (landelijk, provinciaal en lokaal) alsmede op lokaal en provinciaal beleid;
- vergunningen zijn afgestemd op landelijke standaarden (zoals de LRSO, de Landelijke Redactie voor Standaardteksten voor de Omgevingsvergunning), op gangbare en beproefde methodieken en op de eigen standaarden van de FUMO die, na consultatie door de deelnemers, worden/zijn ontwikkeld;
- vergunningen zijn duidelijk leesbaar, uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar;
- besluiten op vergunningaanvragen worden tijdig genomen, conform de wettelijke termijnen en conform specifieke afspraken met deelnemers;
- het proces dat we lopen is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar;
- advies wordt ingewonnen voor in ieder geval de aanvragen waar een advies van een ketenpartner wettelijk verplicht is. Door de FUMO zijn hierover met veiligheidsregio en Wetterskip operationele afspraken gemaakt;
- in de gevallen dat vergunningen of besluiten integraal zijn worden de verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze behandeld;
- er vindt afstemming, coördinatie of contact plaats met het bevoegd gezag en andere bestuurs- of adviesorganen of belanghebbende derden.

Frontoffice en casemanagement

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 FUMO voor de taken ten aanzien van milieu, bodem en asbest.

Het bevoegde gezag verzorgt van iedere aanvraag en melding :

1. de registratie en intake van de klantvraag;
2. het bepalen van bevoegd gezag;
3. het onderzoek welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit;
4. het digitaliseren (met ontvangstbevestiging);
5. het casemanagement van de aanvraag;
6. het uitzetten bij behandelende dienst (FUMO of ODG) en overige interne- en externe adviseurs, evenals bepalen van overlegvorm, zoals omgevingstafel;
7. het publiceren van aanvragen en (ontwerp)beschikkingen;
8. het bewaken van termijnen van lopende procedures en de voortgang.
9. het aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
10. de besluitvorming op aanvragen en na zienswijzen;
11. het archiveren van de melding, beschikking (analoog en digitaal) en alle relevante stukken;
12. het bijwerken van de gegevens om het locatiebestand volledig te houden;
13. Beheer van de bedrijvenlijst/ lijst met milieubelastende activiteiten.

De FUMO kan op verzoek van het bevoegd gezag een of meerdere van bovenstaande activiteiten uitvoeren.

Voor het milieu-, bodem- en asbestdeel verzorgt de FUMO in ieder geval:

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

De volgende procedures zijn mogelijk na het ontvangen van een aanvraag:

- Reguliere procedure
- Uitgebreide procedure

Bij het besluiten op een vergunningaanvraag en het beoordelen van een melding volgen wij de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht 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 FUMO, 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 (indien FUMO mandaat heeft) ter kennisname aan het bevoegd gezag beschikbaar gesteld.

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 gevraagde 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, indien 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.

7.2 Informatieplicht

Voor sommige activiteiten geldt een informatieplicht. Dit is aangegeven in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteit leefomgeving (Bal). Dit houdt in dat het wettelijk verplicht is om voorafgaand aan het uitvoeren van een activiteiten het bevoegd gezag van informatie te voorzien, waaronder het aanleveren van gegevens en bescheiden en informering over gebeurtenissen. Het gaat daarbij om de uitvoering van artikel 2.18 Bal. Let wel: los van de informatieplicht blijft de meldingsplicht voor specifieke activiteiten bestaan.

7.3 Intrekken van vergunningen

Vergunningen met activiteiten die niet worden gebruikt, kunnen worden ingetrokken. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen in wetgeving. De FUMO adviseert aan het bevoegd gezag tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu indien gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. In aanvulling daarop adviseert de FUMO aan het bevoegd gezag tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning van een veehouderijbedrijf indien een vergunde diercategorie gedurende drie jaar in zijn geheel niet is gehouden.

7.4 Beoordelingskader sloopwerkzaamheden met asbest

Alle bedrijfsmatige sloopmeldingen met asbest worden beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten. Beoordeling van het asbestinventarisatierapport in samenhang met de ingediende sloopmelding vindt plaats aan de hand van een landelijke checklist op basis van het certificatieschema voor de procescertificaten Asbestinventarisatie en Asbestverwijdering.

7.5 Beoordelingskader milieu

Onderstaande beschrijving is een operationele uitwerking van de beleidsuitgangspunten voor vergunningverlening milieubelastende activiteiten (zie 3.1.2). Voor de activiteit milieu is het bedrijf primair verantwoordelijk voor een milieuverantwoorde bedrijfsvoering, binnen de kaders die hiervoor door de overheid zijn gesteld. De werkzaamheden rondom vergunningverlening milieu hebben betrekking op het beoordelen van aanvragen en meldingen voor activiteiten die van invloed zijn op het milieu.

De milieutoets heeft betrekking op een grote variëteit aan bedrijfsactiviteiten, waarbij ook de locatie en aard en omvang van de bedrijvigheid een belangrijke rol speelt. Naast de landelijke regelgeving en richtlijnen wordt ook rekening gehouden met provinciaal en gemeentelijk beleid en regelgeving. Vanwege het verschil in werkwijze gelden voor het behandelen van vergunningaanvragen en meldingen afzonderlijke beoordelingskaders.

Het beoordelingskader voor vergunningplichtige activiteiten bestaat uit:

- Actuele milieuwet- en regelgeving, inclusief provinciale en gemeentelijke verordeningen en beleidsregels (zoals Beleidsregels geur bedrijven Fryslân);
- Standaarden: er wordt gewerkt met standaarden voor bijvoorbeeld vergunningvoorschriften, overwegingen, brieven en overige documenten;
- Aandachtspunten besluitvorming: in de besluitvorming wordt deugdelijk gemotiveerd op welke wijze invulling is gegeven aan de beoordelingsvrijheid en benoemd welke wet- en regelgeving bij de besluitvorming is betrokken.

Alle relevante milieuaspecten uit iedere melding en aanvraag voor een vergunning voor milieuactiviteiten worden beoordeeld. Afhankelijk van de mate van relevantie van de aspecten (te bepalen door de beoordelaar van de meldingen of aanvraag) vindt een globale beoordeling plaats door de beoordelaar óf een 100% toets aan wet- en regelgeving waarbij ook juridisch en/of inhoudelijk specialisten worden betrokken. De relevantie van de aspecten is afhankelijk van onder meer de impact van de aangevraagde activiteiten, de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de activiteiten, de locatie/licging van de locatie én de verwachte emissies / hinder voor de omgeving.

Actualisering

Jaarlijks maakt of actualiseert de FUMO een analyse van de actualiseringsnoodzaak van vergunningen voor milieubelastende activiteiten, in het bijzonder de vergunningen die ouder zijn dan 10 jaar. In het uitvoeringsprogramma van de FUMO wordt op basis van deze analyse opgenomen welke (type/branches) vergunningen voor milieubelastende activiteiten geactualiseerd worden en voor welk deel (gehele vergunning of specifiek thema), waarbij wettelijke actualiseringsthema's bindend zijn.

7.6 Beoordelingskader bodem, bouwstoffen en grondstromen

Onderstaande beschrijving is een operationele uitwerking van de beleidsuitgangspunten voor de vergunningverlening bodem (zie 3.2.2).

Alle meldingen bodem (Bal/Bbk) uit het Meldpunt Bodemkwaliteit worden door de FUMO vastgelegd en beoordeeld op volledigheid op basis van de landelijke indieningsvereisten. Alle relevante aspecten uit iedere melding worden beoordeeld. Afhankelijk van de mate van relevantie van de aspecten vindt een globale beoordeling plaats óf een 100% toets aan wet- en regelgeving. De relevantie van de aspecten wordt door de behandelaar bepaald door onder meer de risicocategorie, lengte van de opslagperiode en samenstelling en omvang van de grondstroom.

De kwaliteit van het partij grond of baggerspecie moet voldoen aan de toepassingseisen van het Bal/Bbk. Bewijsmiddelen voor de kwaliteit van een partij grond zijn Bodemonderzoeken (partijkeuringen) en de Regionale Bodemkwaliteitskaart.

7.7 Samenwerking bij de vergunningverlening

De casemanager beoordeelt welke interne en externe adviseurs betrokken dienen te worden bij de beoordeling of toetsing. In het gedigitaliseerde werkproces van de FUMO zijn ook de contactmomenten met externe en interne adviseurs benoemd.

Bijlage 8. – Toezichtstrategie

Gemeenten en provincie dienen inzicht te geven in de wijze waarop het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving wordt uitgeoefend. Op welke wijze en met welke frequentie uiteindelijk toezicht wordt gehouden, is het resultaat van de uitkomsten van de analyse. Hierbij spelen ook de ervaringen die met onze inwoners, bedrijven en instellingen zijn opgedaan en de keuzes in het verleden een rol.

We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er toezicht plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes (risicoanalyse). De planning wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Niet alles is echter vooraf in te plannen. Ongewone voorvallen of klachten kunnen toezicht noodzakelijk maken. We zetten verschillende vormen van toezicht in. Met name bij risico- en aandachtsdossiers is sprake van een intensieve aanpak, op maat. Uitvoering hiervan vindt altijd plaats in overleg met deelnemers.

De toezichtstrategie is gericht op het op eenzelfde wijze uitvoeren van toezicht in overeenkomstige gevallen. De doelen hiervan zijn tweeledig. Enerzijds het bereiken van transparantie, professionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor diegenen waarop het toezicht zich richt. Anderzijds het voorzien in een hoge mate van effectiviteit en efficiency voor de FUMO, zodat zo hoog mogelijke maatschappelijke effecten tegen zo laag mogelijke inspanningen en kosten worden bereikt. De strategie heeft betrekking op de werkwijze die wordt gevolgd voor dat deel van het traject dat loopt van het toezichtsprogramma tot en met het constateren van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd wordt overgegaan op een andere strategie: waarschuwen, sanctioneren of alleen in uitzonderlijke gevallen gedogen.

Na een beschrijving van de aanleidingen voor toezicht en de vormen van toezicht, zijn de toezichtniveaus voor de clusters van basistaken uitgewerkt: sloopwerkzaamheden met asbest (8.3), milieubelastende activiteiten (8.4) en bodem, bouwstoffen en grondstromen (8.5). Hierna beschrijven we op welke wijze we toezicht houden na klachten, meldingen en handnavingsverzoeken (8.6) en ketentoezicht (8.7).

8.1 Aanleidingen voor toezicht

Toezicht in ons gebied vindt plaats op basis van:

- het jaarlijks uitvoeringsprogramma;
- aangevraagde vergunningen en ontvangen meldingen als opleveringscontrole;
- specifieke thema's of projecten;
- ontvangen (overlast/hinder)meldingen, klachten, handnavingsverzoeken en ongewone voorvallen;
- waarnemingen in het vrije veld: oog en oor.

8.2 Vormen van toezicht

Bij het houden van toezicht kunnen verschillende methoden worden gebruikt. Het onderscheid is van belang omdat per branche en per beleidsterrein de aspecten waar de controle zich op richt verschillend zijn. Het is effectief om verschillende vormen van controles te hanteren, welke zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Controles dienen een objectieve waarneming te zijn om betrouwbare en kwalitatief goede bevindingen op te leveren. Om die reden worden controles onaangekondigd uitgevoerd, tenzij deelnemers hier specifiek om verzoeken, er een noodzaak is en er geen afbreukrisico's zijn aan het vooraf aankondigen.

Vormen van toezicht in ons gebied zijn:

- Structurele (routinematige) fysieke controles: periodiek toezicht op vergunningen en meldingen;
- Opleveringscontroles bij een nieuwe vergunning, na gereedmelding van de vergunde activiteit; opleveringscontroles zijn mogelijk na een specifieke opdracht van de deelnemers.
- Administratief toezicht (bijvoorbeeld bij afvalstromen en uitstootnormen);
- Ad hoc toezicht vanwege bijzondere omstandigheden, onder andere door verzoeken om handhaving, ongewone voorvallen en klachten;
- Thematische- of aspectcontroles. Deze worden geformuleerd in het uitvoeringsprogramma;
- Gebiedsgerichte controles, in het algemeen om vanuit de openbare ruimte de aanwezige bedrijven / milieubelastende activiteiten in beeld te brengen (bijv. door gevelinspecties) én het voorkomen en tegengaan van excessen;
- Concerntoezicht (werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een concern met meerdere vestigingen);
- Her- en handnavingscontroles. De hercontrole bevat toezicht op één of enkele aspecten en vindt plaats aan de hand van een brief die is verzonden naar aanleiding van de vorige controle of handnavingsbesluit.

Voor deze vormen is in het VTH-registratiesysteem een proces ingericht waarin de stappen worden doorlopen.

Na iedere controle wordt een brief gemaakt volgens een vast format; deze wordt toegezonden aan de gecontroleerde eigenaar/uitvoerder. Deze brief en de relevante documenten worden naar de deelnemer gestuurd. In de brief worden bevindingen opgenomen van degenen die het toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan de bevindingen wordt gegeven. Hierbij wordt aandacht besteed aan de aard en ernst van de geconstateerde overtredingen, LHSO-code en eventuele wijzigingen van NAW-gegevens. Zowel het gedrag van de overtreder, de ernst van de overtreding en verzwarende en verzachtende omstandigheden worden conform de sanctiestrategie (bijlage 9) vastgelegd in de voorhanden systemen.

8.3 Toezicht sloopwerkzaamheden met asbest

Onderstaande beschrijving is een operationele uitwerking van de beleidsuitgangspunten voor het toezicht asbest (zie 3.3.2). Op basis van informatie uit de melding, asbestinventarisatierapport, LAVS én Inspectie Alert Asbest (landelijke aandachtsbedrijven) worden met een puntentelling alle bedrijfsmatige sloopmeldingen met asbest ingedeeld en vastgelegd in één van de drie categorieën:

- A. Hoog risico. 10% van de meldingen krijgt een hoog risico.
- B. Matig risico. 25% van de meldingen krijgt een matig risico.
- C. Laag risico. 65% van de meldingen krijgt een laag risico.

De punten zijn afhankelijk van (A) de locatie van de asbestsanering, (B) het gebruik van het te saneren object, (C) de risicoklasse asbest volgens het asbestinventarisatierapport, (D) de soort saneerder en (E) het toezicht door derden tijdens de sanering.

Thematische (asbest) controles op locatie vinden tijdens de saneringen plaats bij:

- A. Werken met een hoog risico: 100%.
- B. Werken met een matig risico: 40% (selectie door de FUMO).
- C. Werken met een laag risico: 7,5% (selectie door de FUMO).

Een vervolg thematische controle bij hetzelfde werk vindt alleen plaats indien de toezichthouder vermoedt dat illegale activiteiten met grote maatschappelijke risico's plaats gaan vinden op een later moment en ná instemming van de deelnemer.

Deze controles worden uitgevoerd aan de hand van een digitale checklist op basis van het Landelijk Protocol – Locatiebezoek Asbestverwijderingswerkzaamheden. Van dit protocol is een selectie gemaakt van meest risicovolle aspecten die bij alle controles worden beoordeeld. Beoordeling van overige aspecten vindt niet plaats.

Enkel van de gecontroleerde werken wordt de stortbon en eindbeoordeling (vrijgave) van de melding opgeslagen en aan deelnemer toegezonden. Van de sloopwerkzaamheden waar geen toezicht op wordt gehouden, worden deze documenten niet door de FUMO bijgehouden en ook niet in het registratiesysteem vastgelegd.

Toezichthouders hebben onderweg van en naar hun controlebezoeken oog voor eventuele illegale asbestsaneringen in de omgeving. Bij het signaleren van een mogelijk illegale asbestsanering voeren zij ter plekke een controle uit volgens het Landelijk Protocol – Locatiebezoek asbestverwijderingswerkzaamheden. Doordat gemeenten een groot deel van de bouw- en slooptaken uitvoeren, hebben zij het beste zicht op mogelijk illegale saneringen van asbest. Ogen en oren van andere toezichthouders van FUMO, deelnemers en overige inspectieorganisaties, zoals Inspectie SZW, worden zoveel mogelijk gebruikt om eventueel illegale asbestsaneringen te signaleren.

8.4 Toezicht milieu

Onderstaande beschrijving is een operationele uitwerking van de beleidsuitgangspunten voor het toezicht milieubelastende activiteiten (zie 3.1.2). Voor iedere locatie met één of meerdere milieubelastende activiteiten bepaalt de FUMO risicopunten. De puntentelling is gebaseerd op een aantal variabelen:

- I. Risicovolle activiteiten volgens de melding en vergunning. Zie bijlage 3.
- II. Brancherisico voor mens (gezondheid), omgeving en financieel gewin. Zie bijlage 4.
- III. Politiek-bestuurlijke gevoeligheid van de locatie/branche/activiteit: door deelnemers benoemde aandachtsbedrijven in het door FUMO bijgehouden overzicht.
- IV. Lengte van de periode dat geen milieucontrole heeft plaatsgevonden.
- V. Gedrag van de drijver/eigenaar.

- VI. Toezichtresultaten van andere inspectiediensten. Bron: aantal en zwaarte van geconstateerde overtredingen op de locatie door andere inspectieorganen.
- VII. Aantallen gegronde klachten en ongewone voorvallen.
- VIII. Ligging van de locatie nabij Natura 2000-gebieden én woonwijken.
- IX. Zwaarte van recent geconstateerde milieuovertredingen.
- X. Aantal recent geconstateerde milieuovertredingen.

Op basis van de risicopunten wordt iedere locatie ingedeeld in één van de categorieën:

- A. Hoog risico. 10% van de locaties met één of meerdere milieubelastende activiteiten krijgt een hoog risico.
- B. Matig risico. 25% van de locaties met één of meerdere milieubelastende activiteiten krijgt een matig risico.
- C. Laag risico. 65% van de locaties met één of meerdere milieubelastende activiteiten krijgt een laag risico.

Let wel: Bovenstaande categorieën gelden voor de locaties niet betreffende de nieuw overgekomen basistaken per 1 januari 2024. Voor deze nieuwe basistaken geldt de risicobeoordeling zoals beschreven in bijlage 11. De percentages uit bovenstaande gelden voor de locaties exclusief de nieuw overgekomen locaties, zoals bedoeld in bijlage 11.

Bij de gemeentelijke en provinciale locaties met IPPC-installaties vinden controles met een toezichtplan voor de locaties plaats bij:

- A. specifieke locaties met een hoog risico: 1,5x per jaar.
- B. locaties met een matig risico: 1x per jaar.
- C. locaties met een laag risico: 1x per 3 jaar (selectie door FUMO).

In het toezichtplan wordt benoemd wanneer integraal en wanneer op een of enkele aspecten wordt gecontroleerd.

Locaties zonder IPPC-installatie worden gecontroleerd op basis van:

- A. locaties met een hoog risico: 1x per 2 jaar (selectie door FUMO).
- B. locaties met een matig risico: 1x per 4 jaar (selectie door FUMO).
- C. locaties met een laag risico: minimaal 1x per 10 jaar (selectie door FUMO). In het uitvoeringsprogramma wordt door een efficiënte aanpak getracht de objecten met een laag risico frequenter te bezoeken dan 1x per 10 jaar.

Let wel: Bovenstaande categorieën gelden voor de locaties niet betreffende de nieuw overgekomen basistaken per 1 januari 2024. Voor deze nieuwe basistaken geldt de risicobeoordeling zoals beschreven in bijlage 11. De percentages uit bovenstaande gelden voor de locaties exclusief de nieuw overgekomen locaties, zoals bedoeld in bijlage 11.

Bij de locaties zonder IPPC-installatie vindt 25 tot 50% van de controles integraal plaats (op alle risicovolle aspecten, diepgang kan per aspect verschillen) en 50 tot 75% op basis van specifieke thema's/aspecten die jaarlijks in het uitvoeringsprogramma (bijv. in de vorm van een project) worden benoemd. Controles op milieubelastende activiteiten worden zoveel mogelijk uitgevoerd met behulp van een checklist. Daarbij worden de meest risicovolle activiteiten (zoals uitgewerkt voor de bovenstaande risicovariabele I) gecontroleerd.

Toezichthouders van FUMO, deelnemers en overige inspectieorganisaties hebben onderweg van en naar hun controlebezoeken oog voor eventuele illegale activiteiten. Bij het signaleren van illegale activiteiten met vermoedelijk onomkeerbare effecten voeren zij ter plekke een controle uit; in overige gevallen wordt het signaal besproken met het bevoegd gezag om een aanpak te bepalen. Indien uit de aanpak blijkt dat een controlebezoek nodig is, wordt dit door de FUMO uitgevoerd.

Bij politiek-bestuurlijke en/of landelijke beleidsmatige prioriteiten kunnen na besluitvorming door deelnemers projectmatig aspect- of gebiedscontroles worden toegevoegd aan het uitvoeringsprogramma; deze controles zijn aanvullend aan bovengenoemde frequenties en kunnen gevolgen hebben voor de bijdrage van de deelnemers.

8.5 Toezicht bodem, bouwstoffen en grondstromen

Onderstaande beschrijving is een operationele uitwerking van de beleidsuitgangspunten voor het toezicht bodem (zie 3.2.2).

Ieder werk waarvoor het bevoegd gezag een saneringsbeschikking heeft afgegeven of een melding heeft ontvangen, wordt op locatie gecontroleerd op het aspect bodem. De praktijk laat zien dat er veel misgaat op de saneringslocaties en vooraf op basis van ontvangen gegevens geen goed beeld van de verwachte naleving te krijgen is, waardoor onderbouwde selecties van te bezoeken locaties niet mogelijk zijn.

Bij deze thematische controles worden alle aspecten uit de beschikking / melding gecontroleerd op basis van een uniforme checklist. Een vervolgcontrole bij hetzelfde werk vindt plaats indien (1) in de eerste controle door de toezichthouder overtredingen zijn geconstateerd die volgens de Landelijke Handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO) van belang of aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar zijn, (2) de toezichthouder beoordeelt dat kritische momenten tijdens de sanering op een later moment plaatsvinden en (3) de sanering politiek-bestuurlijk gevoelig ligt, cq. de maatschappelijke risico's groot zijn. Het evaluatierapport en/of nazorgplan na afloop worden volledig inhoudelijk beoordeeld.

Bal/ Bbk

Met een checklist op basis van risicovariabelen wordt bepaald in welke risicocategorie de meldingen Bal/Bbk vallen. Er wordt onderscheid gemaakt in:

- A. Hoog risico: werken door bedrijven die de afgelopen drie jaren overtredingen hebben begaan met een gedrag 'Moet kunnen', 'Calculerend' of 'Bewust en structureel / crimineel' volgens LHSO én met sterke twijfels bij de beoordeling, IBC-bouwstoffen, meldingen achteraf en toepassing immobilisatie. Indicatief heeft 10% van de meldingen een hoog risico.
- B. Matig risico: werken door bedrijven die de afgelopen drie jaren overtredingen hebben begaan met een gedrag 'Moet kunnen', 'Calculerend' of 'Bewust en structureel / crimineel' volgens LHSO én met tijdelijke en kortdurende opslag, partijen met meer dan 5% bodemvreemd materiaal, samengevoegde partijen en meldingen met herkomst buiten Fryslân. Indicatief heeft 25% van de meldingen een matig risico.
- C. Laag risico: meldingen schone grond, gemeentelijke aanvraag, hertoepassing bouwstoffen, zand (certificaat) en met ontbrekend BKK document. Indicatief heeft 65% van de meldingen een laag risico.

Controles op locatie vinden in de eerste week van het werk plaats bij:

- A. Werken met een hoog risico: 100%.
- B. Werken met een matig risico: 50% (selectie door FUMO).
- C. Werken met een laag risico: 10% (selectie door FUMO).

Bij deze controles worden alle aspecten uit de melding Bal/Bbk beoordeeld. Een vervolgcontrole bij hetzelfde werk vindt alleen plaats indien de toezichthouder vermoedt dat illegale activiteiten met grote maatschappelijke risico's plaats gaan vinden op een later moment.

Algemeen

Door gedurende één jaar op basis van MOOR- en KLIC -meldingen, evenals surveillances (vrije veld toezicht) door bodemtoezichthouders, toezicht uit te voeren op niet gemelde bodemwerken, kan aangetoond worden hoe omvangrijk en risicovol de niet gemelde werken in Fryslân zijn. De resultaten worden na één jaar aan deelnemers voorgelegd.

Toezichthouders van FUMO, deelnemers en overige inspectieorganisaties hebben onderweg van en naar hun controlebezoeken oog voor eventuele illegale activiteiten. Bij het signaleren van mogelijk illegale activiteiten met onomkeerbare effecten voeren zij ter plekke een controle uit; in overige gevallen wordt het signaal besproken met deelnemers om een aanpak te bepalen.

Door prioriteit van het ketentoezicht op de ketens grond- en afvalstromen wordt getracht mogelijke overtredingen in de ketens te constateren, die met reguliere controles niet geconstateerd worden (zie 8.7 Ketentoezicht).

8.6 Toezicht op basis van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken

Bij handhavingsverzoeken vindt altijd een controle plaats. Bij ongewone voorvallen daar waar nodig en mogelijk. Bij klachten over activiteiten vindt door de toezichthouders een afweging plaats of een controle ter plekke nodig is, op basis van het verwachte risico waarop de klacht betrekking heeft. Op basis van deze afweging wordt een controle ter plekke uitgevoerd op (in beginsel) enkel het aspect waarop de klacht betrekking heeft. De toezichthouder overweegt voorafgaand aan de controle of afstemming met de deelnemer nodig is.

Anonieme verzoeken worden in principe niet in behandeling genomen. Indien de toezichthouder bepaalt dat de impact van de activiteit op mens en omgeving groot is, wordt eventueel verdere actie ondernomen.

Het streven is om de klager binnen twee werkdagen op de hoogte te stellen dat de klacht is ontvangen en te informeren over het vervolg, al dan niet via piketdienst Milieualarmnummer Fryslân. Klachten die de FUMO ontvangt die geen betrekking hebben op de taken die de FUMO uitvoert, worden direct doorgezonden naar het bevoegd gezag.

Bij ongewone voorvallen wordt de FUMO op de hoogte gebracht en opgeroepen. De ondersteuning vindt plaats door middel van het verlenen van kennis, toezicht (eventuele monsteropnames, meedenken bij oplossingen) en materiaal (zoals meetapparatuur). Hierbij geldt een 24-uurs bereik- en beschikbaarheid met een vastgelegde (maximale) opkomsttijd.

Bij een ongewoon voorval, klacht en handavingsverzoek kan door bemiddeling van de toezichthouders milieu geprobeerd worden de veroorzaker/eigenaar zelf de noodzakelijke actie te laten ondernemen. Daarmee kan worden voorkomen dat een last onder dwangsom of (een last onder) bestuursdwang moet worden opgelegd. Als dit niet lukt kunnen bestuursrechtelijke middelen worden ingezet en wordt (afhankelijk van de overtreding, zie interventiematrix in bijlage 9.4) contact gezocht met de BOA; mogelijk is hier ook strafrecht aan de orde.

De FUMO werkt bovenstaande toezichtstrategie voor klachten, meldingen en handavingsverzoeken uit in een klachtenprotocol.

8.7 Ketentoezicht

Ketentoezicht is het op elkaar afgestemde toezicht van meerdere toezichthoudende organisaties. Dit toezicht richt zich op meerdere partijen die achtereenvolgens betrokken zijn bij deze activiteit. Ketentoezicht wordt ingezet voor de aanpak van risico's die in een keten van meerdere activiteiten ontstaan. Ketentoezicht beperkt zich niet tot één plaatsgebonden activiteit.

Jaarlijks worden thema's binnen de ketens grond- en afvalstromen benoemd in het uitvoeringsprogramma van FUMO. De onderbouwing kan gebaseerd zijn op strategische ketenanalyses, op meerdere (gelijke of samenhangende) signalen uit het reguliere (plaatsgebonden) toezicht en/of signalen van andere inspectie-organen. Voor de strategische ketenanalyses wordt ingezet op ketens waar met het regulier toezicht een lage pakkans is, groot financieel gewin te halen is én de maatschappelijke en bestuurlijke effecten van overtredingen op milieu en volksgezondheid groot zijn.

Het team ketentoezicht richt haar analysecapaciteit vooral op het analyseren van deze thema's. De resultaten van tactische analyses zijn overzichten van specifieke aandachtsbedrijven (bijv. Top 50) binnen deze thema's in de ketens van grond- en afvalstromen. Deze bedrijven kunnen zowel basistaak als niet-basistaak zijn. Hiervoor wordt jaarlijks een plan opgesteld. In ieder geval de activiteiten die onder de basistaken vallen komen in het FUMO uitvoeringsprogramma terug voor het reguliere (plaatsgebonden) toezicht.

8.8 Samenwerking bij het toezicht

Binnen de FUMO vindt frequent afstemming van activiteiten plaats. Met de omliggende omgevingsdiensten vindt periodiek overleg plaats over mogelijk (omgevingsdienst) grensoverschrijdende activiteiten. Extern is hiernaast op ad hoc basis overleg met instanties als de gemeente, de provincie, de politie, de veiligheidsregio, Wetterskip, het OM (Openbaar Ministerie), Belastingdienst, Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T) douane en Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit en wordt er voor elkaar gesignaleerd (oog- en oorfunctie). Deze signaalfunctie is essentieel voor de aanpak van ondermijnende activiteiten: door elkaar goed en tijdig te informeren krijgen de FUMO, deelnemers en ketenpartners een goed beeld van ondermijnende activiteiten en kan worden ingegrepen.

Toezichtprogramma's worden zoveel mogelijk afgestemd met de gemeente, de provincie en de veiligheidsregio om te voorkomen dat bedrijven in een beperkte periode voor zowel bouw, milieu als brandveiligheid bezocht worden. Waar mogelijk worden controles met overige inspectie organisaties gelijktijdig uitgevoerd of worden aspecten voor elkaar gecontroleerd. Voor situaties waarin er sprake is van een dubbele handavingsbevoegdheid zijn er (beperkte) ketenafspraken gemaakt.

Voor de informatie-uitwisseling tussen inspectie organisaties naar aanleiding van een controle wordt door de FUMO, gemeenten/provincie en ketenpartners een protocol/beslisboom uitgewerkt.

Bijlage 9. – Sanctiestrategie

Indien een overtreding geconstateerd wordt, volgen de gemeenten en de provincie voor de basistaken onderstaande sanctiestrategie. Ter ondersteuning daarvan is deze nader uitgewerkt in het registratiesysteem van de FUMO, waarin de processen zijn ingericht. Daarbij volgen we de Landelijk Handhavingsstrategie (LHSO). Het doel van de landelijke handhavingsstrategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen. De essentiële onderdelen van de LHSO zijn in onderstaande alinea's uitgewerkt en aangevuld met eigen overwegingen.

Over het algemeen geldt dat we het contact met de eigenaar en uitvoerder van groot belang vinden. Door in een vroeg stadium in overleg te gaan worden ieders verwachtingen duidelijk en worden mogelijke toekomstige problemen voorkomen.

9.1 Gelijkaardige oplossing bij afwijking van voorschriften

Er kan sprake zijn van een afwijking van de voorschriften, maar dat er andere maatregelen zijn getroffen die tot hetzelfde beschermend niveau leiden. Indien op een andere wijze dezelfde veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu wordt gerealiseerd, kan het bevoegd gezag in een aantal gevallen een 'besluit gelijkaardige voorziening' nemen (zie bijlage 7).

9.2 Formele, legaliseerbare overtreding

De FUMO kan adviseren over een gelijkaardige voorziening/oplossing bij constatering van een overtreding. Als er sprake is van een overtreding en er geen sprake is van een gelijkaardige oplossing, dan wordt in overleg met de vergunningverleners bekeken of de situatie vergunbaar is, cq. maatwerkvoorschrift opgelegd kan worden (legalisatieonderzoek). Als de situatie vergunbaar is, wordt een vergunningprocedure of procedure voor maatwerkvoorschriften gestart. Afhankelijk van de ernst van de overtreding (verhoogd risico, schade al opgetreden) en het profiel van de overtreder kan worden besloten om ook te sanctioneren.

In sommige situaties is het denkbaar dat ondersteuning wordt geboden om de situatie te verbeteren. Bijvoorbeeld door het geven van voorlichting als wordt vastgesteld dat een bepaalde (onnodige) overtreding systematisch voorkomt.

9.3 Sanctie instrumenten

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de wijze waarop wordt opgetreden bij geconstateerde overtredingen. Hiervoor zijn bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten in te zetten. Vóór inzet van een van de sanctie instrumenten wordt de deelnemer geïnformeerd.

Bestuursrechtelijk zijn dat:

- Een bestuursrechtelijke sanctie:
 - last onder dwangsom (LOD), preventief of bij illegale situaties;
 - last onder bestuursdwang (LOB), zoals het (tijdelijk) stilleggen van activiteiten.
- Schorsen of intrekken van de vergunning, certificaat of erkenning;
- Bestuurlijke boete
- Verscherpt toezicht (intensiever controleren).

Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het bereiken van de gewenste situatie. Bij een bestuursrechtelijke sanctie (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) krijgt de overtreder een hersteltermijn aangeboden waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Dit geldt niet voor besluiten die gericht zijn op het voorkomen van herhaling én in situaties waar het direct beëindigen van de activiteit noodzakelijk is. Daarbij volgen de gemeenten en de provincie de landelijke leidraad en kunnen daarbij, als het milieu en de volksgezondheid ernstig in gevaar worden gebracht, beargumenteerd afwijken. Als de overtreding na deze gestelde termijn niet is beëindigd, dan wordt de sanctie geëffectueerd – nadat er een voornemen tot invordering bekend is gemaakt.

Bij een dreigende overtreding of een dreigende illegale situatie kunnen de gemeenten of de provincie, in bepaalde situaties, ook een preventieve last onder dwangsom opleggen.

In samenhang met de bestuurlijke sanctie of los daarvan kan de strafrechtelijke sanctie worden toegepast. Strafrechtelijke instrumenten zijn:

- Een proces verbaal (PV);
- De bestuurlijke strafbeschikking (BSB).

Hiervoor zijn BOA's aangewezen die strafrechtelijk kunnen optreden binnen het domein II. Bij strafrechtelijke handhaving is naast het bereiken van het gewenste gedrag tevens het bestraffende element van belang.

9.4 Passende reactie: bepalen van de sanctie

Het overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie is geen lichtzinnige beslissing. De toe te passen sanctie moet proportioneel zijn en dient transparantie te bieden over de lengtes van begunstigingstermijnen en bij een last onder dwangsom de hoogtes van dwangsommen:

- Voor besluiten die niet gericht zijn op het voorkomen van herhaling kiezen we qua **begunstigings-termijn** voor een termijn conform de landelijke leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen en kunnen daarbij beargumenteerd afwijken. Indien de leidraad geen termijn benoemd, onderbouwen we een termijn die zodanig is, dat het praktisch haalbaar is om aan de last te kunnen voldoen. Verder is de te stellen termijn afhankelijk van de aard van de overtreding (er kan in principe met geen of een korte termijn worden volstaan bij gedragsvoorschriften) en mag de termijn niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding.
- De **hoogte van een dwangsom** moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. We relateren de hoogte van de dwangsom o.a. aan de aard en ernst van de overtreding, de potentiële schade en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken. Daarbij volgen we de landelijke leidraad handhavingsacties en termijnen en kunnen daarbij beargumenteerd afwijken. In ieder geval moet het bedrag in verhouding staan tot het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald.
- Het **verbeuren van dwangsommen**: voornemen tot invorderen dwangsom. Als er een overtreding wordt geconstateerd, ontvangt de overtreder binnen enkele weken een brief waarin het voornemen tot invorderen van de dwangsom wordt gemeld. Na de zienswijzetermijn ontvangt de overtreder een brief over het besluit tot invorderen van de dwangsom. Hierin staat de betalingstermijn en een reactie op de eventueel ingediende zienswijze.
- Bij het opleggen van een last onder dwangsom die ook voor rechtsopvolgers geldt, legt het bevoegd gezag de overtreding ook vast in de registratie van de **Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen** (Wkpb) van het Kadaster.
- Het bevoegd gezag kan in sommige gevallen goed gemotiveerd de **vergunning** ook geheel of gedeeltelijk **intrekken** als niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld. Dit instrument wordt in uitzonderlijke gevallen toegepast als andere maatregelen geen effect sorteren.

De keuze voor het instrumentarium bij constatering van een overtreding is gebaseerd op vijf uitgangspunten.

1. Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties. Handhaving vindt consequent en vasthoudend plaats op basis van de geldende wet- en regelgeving en voorliggende strategie.
2. Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling. Toezichhouders en BOA's wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de overtreder en de feiten en omstandigheden van de situatie conform de LHSO. Bij mandaat bepalen zij, bij politiek-bestuurlijke gevoelige zaken in overleg met de deelnemer, vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is; in andere gevallen adviseren zij hierover aan het college. Dit vereist professionaliteit, vakmanschap en uitwisseling van kennis en leerervaringen.
3. Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover overtreders uit het oogpunt van een 'level playing field', als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat toezichhouders en bevoegd gezag zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.
4. Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daartoe te komen. In vergelijkbare zaken worden vergelijkbare keuzes gemaakt. Een passende interventie leidt zo effectief en efficiënt mogelijk tot spoedig herstel van de situatie, waarborgt naleving, voorkomt herhaling en/of bestraft.
5. Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatie gestuurd gezamenlijk optreden. Informatie is voor goede risicoanalyses en het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma onontbeerlijk.

Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO)

Met inachtneming van deze uitgangspunten volgen we de LHSO bij het bepalen van de sanctie die we opleggen. Op basis van twee primaire variabelen bepaalt de toezichthouder, waar nodig in overleg met

de BOA/juridisch medewerker, met welk instrumentarium gehandhaafd wordt bij een geconstateerde overtreding:

1. de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie:
 - a. vrijwel nihil; of
 - b. beperkt; of
 - c. van belang - er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
 - d. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar - onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.
2. het gedrag van de overtreder (gedragsprofiel). Daarbij kijkt de toezichthouder verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing.
 - a. goedwillend, pro-actief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
 - b. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
 - c. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controleren, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
 - d. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Als de toezichthouder niet in staat is om het gedrag van de overtreder te typeren, bijvoorbeeld bij gebrek aan historische informatie, dan is typering b) (onverschillig/reactief) het uitgangspunt. Beide variabelen bepalen of alleen bestuursrechtelijk (gele segmenten), alleen strafrechtelijk (rode segmenten) of in een combinatie van beide (oranje segmenten) wordt opgetreden. De interventiematrix op pagina 60 visualiseert dit. In overleg tussen toezichthouder en bevoegd gezag kan gemotiveerd worden afgeweken.

Verzwarende en verzachtende omstandigheden

Na motivatie van de toezichthouder van verzwarende of verzachtende argumenten, die genoemd worden in de LHSO, kan een verschuiving van het instrumentarium plaatsvinden. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst en andersom bij verzwarende argumenten. Stapeling van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, verticaal of diagonaal op.

Keuze voor het sanctie-instrument

Na positionering van de overtreding in de interventiematrix kan de bijbehorende interventie worden bepaald. In onderstaande versie van de interventiematrix is per situatie de eerste insteek voor sanctioneren opgenomen. De toezichthouder kiest voor de minst zware van de (in het betreffende segment van de interventiematrix) opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere interventie binnen het segment in de betreffende situatie passender is.

Overleg via de BOA met het OM vindt eventueel plaats indien een overtreding wordt geconstateerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D1, D2) en altijd plaats bij een overtreding in de rode segmenten (C3, C4, D3, D4) en/of een van de verzwarende argumenten van toepassing is. Over de afweging voor de inzet van interventies in de oranje- en rodemiddensegmenten neemt de BOA, toezichthouder of jurist contact op met het bevoegd gezag.

Indien de toezichthouder bij een hercontrole vaststelt dat een overtreding niet is beëindigd, dan verandert enkel het gedrag van de overtreder. Het segment wordt dan een hokje naar rechts geplaatst in de interventiematrix. Als de (mogelijke) gevolgen voor het milieu erger zijn geworden, dan vindt er ook een verplaatsing van het segment omhoog plaats in de interventiematrix.

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

Figuur: interventiematrix met, per situatie, de insteek voor sanctioneren

9.5 Overtredingen door de gemeentelijke of de provinciale organisatie

De handhaving van een andere overheid of een onderdeel van de gemeentelijke of provinciale organisatie is voor de gemeenten en provincie niet anders dan voor haar inwoners en bedrijven. Belangrijk bij controle door mede-overheden is transparantie, ook indien er bestuurlijke en/of juridische complicaties ontstaan.

Er wordt geen verschil gemaakt in prioriteitstelling en keuze in handhavingsinstrument. Wel brengt een dergelijke overtreding een tweetal extra procedurestappen (aanvullend aan de eerder benoemde algemene stappen) met zich mee:

- Wordt een overtreding van de gemeentelijke of provinciale organisatie geconstateerd, dan wordt deze direct aan het management en/of het verantwoordelijk bestuur voorgelegd.
- Het management en/of het verantwoordelijk bestuur zorgen ervoor dat passende maatregelen worden genomen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en zo nodig de schade te herstellen.

9.6 Samenwerking bij het sanctioneren

In situaties waarbij een andere uitvoerende partij zoals gemeente, provincie, Wetterskip, ook handhavingsbevoegd is, vindt afstemming plaats met de betreffende overheidsorganisatie. Er zijn (beperkte) ketenafspraken zijn gemaakt voor de situaties waarbij er sprake is van een dubbele handhavingsbevoegd.

Bijlage 10. – Gedoogstrategie

Het bevoegd gezag heeft een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat iedere tijdens toezicht gedane bevinding met een passende interventie conform de LHSO zou moeten worden beantwoord. Er kunnen echter omstandigheden zijn waarbij van (bestuursrechtelijke) handhaving kan/moet worden afgezien. In sommige gevallen kan van sanctioneren worden afgezien.

In deze gedoogstrategie staat beschreven in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders (tijdelijk) achterwege kan blijven. Gedogen gebeurt altijd met instemming van de deelnemer. Als basis is de gedoogstrategie van de provincie gehanteerd. Deze is op enkele punten geactualiseerd én toepasbaar gemaakt voor gemeenten.

10.1 Wat is gedogen?

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er een besluit van het bestuursorgaan aan ten grondslag ligt. De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden. Discretionair betekent dat men naar eigen inzicht een besluit kan nemen.

10.2 Grensvlak tussen handhaven en gedogen

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Het grensvlak bevindt zich tussen de volgende uitersten: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. Inzoomend op het begrip 'gedogen', is er het onderscheid tussen passief en actief gedogen: als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft – onder het stellen van voorwaarden – dan is er sprake van actief gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit, etc.), dan is sprake van passief gedogen.

10.3 Soms ongewenste resultaten bij actief gedogen

Er zijn echter ook situaties waar actief gedogen tot ongewenste resultaten kan leiden. Dit is met name het geval op het raakvlak van bestuurs- en strafrecht. Als bedrijven bij herhaling of stelselmatig (en dus verwijtbaar) illegale situaties creëren doordat zij met bepaalde activiteiten alvast beginnen voordat er een vergunning is verleend, dan kan er (omwille van het daarmee verbonden calculerend, malafide of belemmerend gedrag) voor strafrechtelijk optreden gekozen worden. Er wordt dan proces-verbaal opgemaakt met het doel dat de strafrechter het bedrijf een boete oplegt. Echter, omdat er bestuursrechtelijk gezien sprake is van legaliseerbaarheid van de overtreding door middel van vergunningverlening, moet(en) wij in dit soort gevallen in overleg met het OM afzien van handhavend optreden omdat er dan, volgens vaste jurisprudentie, sprake is van een gedoogwaardige situatie. Wanneer er dan een gedoogverklaring wordt afgegeven, zal het proces-verbaal niet snel tot een veroordeling door de strafrechter leiden. Dit betekent dat in zulke situaties zowel een handhavingsbeschikking als een gedoogverklaring tot ongewenste effecten leidt. Het verwijtbare gedrag van de calculerende dader kan slechts dan met succes aangepakt worden wanneer het bevoegd gezag een gedoogverklaring achterwege laat en er strafrechtelijk opgetreden wordt.

Er is nog geen sprake van een gegroeide vaste praktijk. Om in een situatie zoals hierboven beschreven adequaat te kunnen handelen, kiezen wij er voor om in onze gedoogstrategie (onder strikte voorwaarden) ruimte te laten voor passief gedogen, voor zover van toepassing en voor zover praktisch niet irreëel, in combinatie met maatregelen op basis van bijv. de Wet Economische Delicten (WED). Een dergelijke afwijking (maar ook alle andere afwijkingen van de LHSO) kunnen alleen bij besluit van B&W of GS genomen worden.

10.4 Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar en onder de voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd. Gedogen dient:

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

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

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

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

Sinds de Kamerbrieven 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen' en 'Grenzen aan gedogen' is het in Nederland 'not-done' om passief te gedogen. Gedogen moet actief gebeuren: dat wil zeggen schriftelijk, via publicatie voor derde-belanghebbenden kenbaar, van voorwaarden voorzien en beperkt tot een bepaalde termijn. Wanneer wij na een zorgvuldige afweging tot de conclusie komen dat er bij een bepaalde overtreding van handhavend optreden zal worden afgezien, dan stellen we een zogenaamde gedoogverklaring op. Dit is géén besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar kan onder omstandigheden wél bij de bestuursrechter worden aangevochten. Dit is in elk geval zo als een verklaring om wel te gedogen (een gedoogverklaring) is afgegeven naar aanleiding van een handhavingverzoek. In dat geval kan de derde die het handhavingverzoek heeft gedaan, beroep tegen de gedoogverklaring instellen.

10.5 Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen worden door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen.

10.6 Gedogen expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een gedoogverklaring. Een gedoogverklaring dient expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging te worden afgegeven. Alleen als gedoogverklaringen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook handhaafbaar. De verklaring zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden.

10.7 Gevallen waarin kan worden gedoogd

Gedogen moet voldoen aan een aantal eisen:

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen, dus actief gedogen;
- Neergelegd in een gedoogverklaring die blijk geeft van een expliciete, zorgvuldige, kenbare belangenafweging ten aanzien van specifiek benoemde gedragingen;
- Tijdelijk karakter;
- Verbonden aan voorwaarden;
- Gedogen dient handhaafbaar te zijn als niet aan de gedoogverklaring wordt voldaan.

Gedogen van een overtreding gebeurt schriftelijk en wordt getoetst aan de volgende criteria:

- Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie in het bijzonder een overmacht- of overgangssituatie: dit is bijvoorbeeld aan de orde als de vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunningprocedure moet worden opgestart (overmacht). Spoedeisende belangen vallen ook onder dit criterium (denk daarbij aan: noodvoorzieningen naar aanleiding van bedrijfsprocesstoringen, tijdelijke opslagbehoeften, tijdelijke overschrijding geluidnormen of bijv. tijdelijke overschrijding van capaciteitsgrenzen);
- Er moet een complete (ontvankelijke) aanvraag om vergunning zijn ingediend bij het bevoegde gezag en ter inzage zijn gelegd, die (mede) de activiteit(en) waarop het gedoogverzoek betrekking heeft, omvat. Bovendien moet er een gereede kans zijn dat de vergunning wordt verleend;

- Er moeten klemmende redenen (zwaarwegende argumenten) zijn om de afgifte van een gedoogverklaring te kunnen rechtvaardigen;
- De te gedogen activiteit(en) moet(en) op verantwoorde wijze (gezien het belang van de betrokken norm) kunnen plaatsvinden;
- De afgifte van een gedoogverklaring mag niet onredelijk zijn ten opzichte van derde belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden van de locatie);
- Bij het afwegen van de betrokken belangen door het bevoegde gezag moet het resultaat zijn dat het belang van gedogen zwaarder weegt dan het belang van stringente handhaving van de milieuwetgeving én dat gedogen zich verzet tegen toepassing van een sanctie (last onder bestuursdwang, last onder dwangsom). De aanvrager moet schriftelijk aantonen dat hij een dergelijk zwaarder wegend belang heeft;
- De afgifte van een gedoogverklaring mag niet leiden tot een belangen- of tegenstrijdigheidsconflict met andere (milieu-)wetten en/of voorschriften die door andere bevoegde gezagen zijn gesteld, of redelijkerwijs als gevolg van de te nemen gedoogverklaring gesteld moeten worden;
- Er moet bij het bevoegde gezag vertrouwen zijn in het nalevingsgedrag van het betrokken bedrijf/initiatiefnemer. Er wordt niet tot gedogen overgegaan als aan de zijde van de overtreder sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag.

Bij het besluit om een overtreding al dan niet gedogen wordt getoetst aan bovengenoemde criteria. Er hoeft niet te worden voldaan aan alle criteria. De criteria spelen mee bij de belangenafweging, maar dit betekent niet automatisch dat ze als strikte voorwaarden moeten worden beschouwd. Het besluit om al dan niet te gedogen is namelijk een discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag.

10.8 Toezicht bij gedogen

Het is belangrijk dat het bevoegd gezag ook toezicht houdt bij gedoogsituaties. Een actieve houding en extra toezicht zijn dus vereist. Dat gedoogverklaringen niet moeten worden verward met echte vergunningen, blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegd gezag bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Als de overtreder zich niet aan de voorwaarden houdt, riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor een sanctie. Wel kan zo'n overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie op de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat aan de inzet van de bestuurlijke handhavinginstrumenten een belangenafweging vooraf dient te gaan. Het feit dat een bepaalde overtreding wordt gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt. Daarbij moeten de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat, ondanks het eerdere gedogen, tóch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis van art. 3:4, tweede lid, Awb kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijke medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en (in een uitzonderlijk geval) door financiële compensatie aan te bieden voor nietgegane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft gedaan).

10.9 "Partieel handhaven"

"Partieel handhaven" is hetzelfde als partieel gedogen. Artikel 5:2 Awb geeft een wettelijke grondslag voor de gedeeltelijke handhaving in uitzonderingssituaties. Een dergelijk besluit is feitelijk niets meer dan twee aspecten in één brief. Bijvoorbeeld, in een last onder dwangsom wordt opgenomen dat de overtreding dient te worden beëindigd, doch dat geen bedragen zullen worden verbeurd als de vergunninghouder zich houdt aan de in de last omschreven voorschriften. Het voordeel van deze constructie is dat de voorschriften bij een (partiële) last onder dwangsom - in tegenstelling tot de gedoogverklaring - rechtstreeks handhaafbaar zijn.

Bij een gedoogverklaring dient volgens jurisprudentie bij de overtreding van de voorwaarden eerst de gedoogverklaring (gedeeltelijk) te worden ingetrokken alvorens tot handhaving kan worden overgegaan. Deze besluiten kunnen natuurlijk in één brief worden genomen. Feitelijk wordt echter onder de noemer van een partiële last onder dwangsom een gedoogverklaring met voorwaarden genomen. Voor het gedeelte dat gedoogd wordt, moet er sprake zijn van een bijzondere omstandigheid zoals bij de 'reguliere' gedoogverklaring. Met andere woorden: het toetsingskader van het gedooggedeelte van de partiële handhavingsbeschikking is identiek aan dat van de gedoogverklaring; namelijk passend binnen het gedoogkader. De regel blijft dus dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig be-

ëindigen of ongedaan maken van (de gevolgen van) een overtreding, tenzij er sprake is van 'bijzondere omstandigheden'.

10.10 Samenwerking bij het gedogen

Gedogen komt sporadisch voor. Afhankelijk van de situatie gaat de FUMO in overleg met het bevoegd gezag en wordt dan samengewerkt met overige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners, zoals de gemeente/provincie, het Openbaar Ministerie en omliggende gemeenten. Wij informeren onze samenwerkingspartners (strafrechtelijk en bestuursrechtelijk waar dwarsverbanden in de bevoegdheid liggen) over gedoogsituaties.

Bijlage 11. – Handvatten voor de uitvoering van de nieuwe basistaken

In het onderstaande worden de kengetallen voor de uitvoering van de nieuwe basistaken beschreven, die FUMO onder de Omgevingswet voor haar deelnemers uitvoert. Deze aannames zijn opgesteld door de werkgroep Financiën van Project24, en het VTH-MO heeft hier positief over besloten. Daarop zijn deze aannames verwerkt in de begroting 2024 van de FUMO.

11.11 Milieubelastende activiteiten (overgekomen activiteiten van gemeenten)

De nieuwe milieubelastende activiteiten waarop FUMO vanaf 1 januari 2024 toeziet, zijn gekoppeld aan 6.329 locaties (voorheen genoemd: inrichtingen).

In de doorrekening is ervoor gekozen een nieuwe risico-categorie op te nemen in de risicomatrix van 'zeer laag', waar eens in de 10 jaar wordt gecontroleerd. De rekenkundige aanname is gedaan dat alle overgekomen milieubelastende activiteiten die overgaan in deze nieuwe risico-categorie vallen. In de praktijk wordt er in het toezicht deels branchegericht gewerkt, waardoor de werkelijke inzet kan afwijken.

Hiervoor gelden de volgende kengetallen.

Omschrijving	Waarde huidige parameters Sturing en financieringsmodel		Waarde voorgestelde parameters Over te dragen bedrijven	
	Kengetal	Aantal	Kengetal	Aantal
Regulering: melding of informatieplicht	Eenvoudig: 8 uur Complex: 16 uur	10% van de bedrijven	Eenvoudig: 8 uur Complex: 16 uur	5% bij industrie 10% bij agrarisch
Toezicht: controle type B	11 uur	1 x per 5 jaar	8 uur	1 x per 10 jaar
Hercontrole type B	10 uur	60% van de bedrijven	4 uur	60% van de bedrijven
Handhaving	Ca. 1 uur per bedrijf		0,25 uur per bedrijf	
Klachten	Opslag 10% uren toezicht		Opslag 10% uren toezicht	
Informatieverzoek	Opslag 5% uren		Opslag 5% uren	
Onvoorzien	Opslag 10% uren regulering		Opslag 10% uren regulering	
Maatwerk	Opslag 15% uren toezicht		Niet opgenomen	

Toelichting:

- Regulering: voor de industriële bedrijven wordt aangenomen dat er bij 5% van de bedrijven per jaar sprake is van een melding en of informatieplicht. Dit is lager dan het huidige aantal aangezien de over te dragen bedrijven minder milieubelastend zijn dan de bedrijven die reeds bij FUMO zijn ingebracht. Voor de agrarische bedrijven wordt voorgesteld de huidige 10% te handhaven, aangezien de praktijk leert dat juist bij de agrarische bedrijven er relatief veel mutaties voordoen.
- Toezicht: voor de over te dragen bedrijven is nog geen VTH-beleid geformuleerd. Echter, het betreft bedrijven waar in de regel minder milieubelastende activiteiten plaatsvinden, dan bij de bedrijven die reeds bij FUMO zijn ondergebracht. Vanuit die optiek is het voorstel om de risico-categorie 'zeer laag' toe te voegen aan de risicomatrix. Voor activiteiten waarvan het risico zeer laag is, wordt volstaan met een aspectcontrole eens in de 10 jaar en een kengetal van 8 uur. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat FUMO ook eventuele andere MBA's op de locatie meeneemt bij de controle.
- Voor een hercontrole wordt een kengetal van 4 uur gehanteerd. Dit kengetal is lager dan de PDC aangeeft, omdat er vanuit wordt gegaan dat de overtredingen bij de nieuwe basistaakbedrijven gemiddeld 'lichter' zijn dan de huidige basistaakbedrijven.
- Voor de handhavende activiteiten, inclusief een 2e hercontrole wordt een kengetal van 0,25 uur per over te dragen bedrijf gehanteerd.
- Voor klachten, informatieverzoeken en onvoorzien is aangesloten bij de methodiek die nu ook geldt voor de huidige basistaakbedrijven.
- Er is sprake van maatwerk voor situaties waarin het toezicht 50% meer uren kost dan in het kengetal is voorzien. Voorgesteld wordt om op begrotingsbasis deze opslag niet te hanteren voor de bedrijven die worden overgedragen, aangezien op de bedrijven over het algemeen eenvoudigere, minder milieubelastende activiteiten plaatsvinden.

11.12 Bodemactiviteiten

In de Omgevingswet zijn gemeenten bevoegd gezag over verontreinigingen in de bodem. De bodemactiviteiten zijn onder de Omgevingswet aangemerkt als basistaak, met uitzondering van kleinschalig graven (< 25 m3), nazorg en toevalsvondsten in de bodem.

Voor de nieuwe bodemactiviteiten waarop FUMO vanaf 1 januari 2024 toeziet, wordt in totaal 11.229 uur gerekend.

Hiervoor worden de volgende kengetallen aangehouden.

Omschrijving	Producten	Waarde parameters
Regulering	- Vooroverleg	6 uur
	- BUS melding	6 uur
	- Beschikking	14 uur
	- Beoordelen evaluatieverslag	10 uur
Toezicht	- Controle	14 uur
	- Hercontrole	8 uur, 10% van de controles
	- Vrije veld toezicht	Opslag 15% uren toezicht
	- Buitengewone voorvallen	Opslag 15% uren toezicht
Bodemloket	Over de warme overdracht van bodemdossiers en het bodemloket moeten nog afspraken worden gemaakt. Een definitieve overdrachtsbrief van de provincie volgt. Vooruitlopend hierop is gerekend met de volgende aannamen: <ul style="list-style-type: none"> - Inzet FUMO verdeelt naar rato van inzet regulering en toezicht. - Provincie betaalt 2 jaar voor digitalisering van dossiers bij locaties die maatschappelijk relevant worden. Inschatting uren is 120 uur per jaar. Na een jaar evaluatie. - Leeuwarden betaalt niet mee, want die heeft eigen bodemarchief. 	

Toelichting:

- Inschatting is dat circa 12,5% van alle uren betrekking heeft op bodemactiviteiten die onder het overgangsrecht vallen en waarvoor de provincie bevoegd gezag blijft. Deze inschatting sluit in omvang aan bij inschattingen die andere Omgevingsdiensten in den lande hebben gemaakt.
- Voor het beoordelen van aanvragen voor open bodemenergiesystemen (BES) wordt binnen de provincie circa 350 uur (0,25 fte) aan capaciteit ingezet.
- Voor de activiteiten van het bodemloket is binnen FUMO 1 fte (1.360 uur) aanwezig.
- Bij enkele gemeenten was de inzet de afgelopen drie jaar voor bodemactiviteiten laag. Voorgesteld wordt begrotingstechnisch een minimuminzet te reserveren van 110 uur en met 40 uur voor wadden-eilanden.
- Het kleinschalig graven < 25 m2, toeval vondsten en nazorg na sanering is onder de Omgevingswet geen basistaak. In de berekening is geen rekening gehouden met deze plustaak. Voor afspraken rondom de inzet op plustaken loopt een separaat spoor.

11.13 Zuivelactiviteiten

Er zijn zes zuivelbedrijven waarvan het bevoegd gezag verschuift van provincie naar gemeenten.

Hiervoor worden de volgende kengetallen aangehouden.

Kengetallen	Provincie	Gemeenten
Omgevingsvergunning / revisie	150 uur	135 uur
MER beoordelingsbesluit	40 uur, eenvoudig 60 uur, complex	32 uur
Integrale controle Wm	24 uur 2 x per jaar	24 uur 1 keer per jaar

Toelichting:

- De kengetallen voor IPPC bedrijven worden momenteel niet gehanteerd voor zuivel-bedrijven. De complexiteit van de fabrieken en het aantal activiteiten is dermate hoog, dat de kengetallen ontoereikend zijn. Met de provincie zijn maatwerkafspraken gemaakt.
- Voorgesteld wordt de maatwerkafspraken te continueren bij de overgang van bevoegd gezag, aangezien de opgave voor FUMO gelijk blijft.
- FUMO heeft voor zowel regulering als toezicht per bedrijf een onderbouwde inschatting gemaakt van de benodigde inzet. Deze inzet valt in totaal 15%, ofwel 380 uur lager uit dan de huidige inzet die voor de provincie in de begroting is opgenomen.
- Voor het eerste jaar wordt er – net als bij bodemactiviteiten - van uitgegaan dat 12,5% van de inzet onder het overgangsrecht valt. Deze wordt gefinancierd door de provincie.
- Jaarlijks evalueert FUMO met de betrokken bevoegde gezagen de maatwerkafspraken. Op basis van de resultaten uit de evaluatie wordt de geraamde ureninzet in de begroting bijgesteld.

11.14 Collectieve taken

Beheer inrichtingenbestand

Met de overdracht van de aanvullende milieubelastende activiteiten, krijgt FUMO ook de taak erbij om het inrichtingenbestand actueel te houden.

- Voor het beheer van het huidige inrichtingenbestand van 3.600 bedrijven heeft FUMO 500 uur beschikbaar in de collectieve taken (AB, 21 april 2021).
- Het voorstel van FUMO is dezelfde verhouding aan te houden. Uitgaande van ca. 6.000 nieuwe bedrijven komt de aanvullend benodigde inzet uit op afgerond 800 uur.

De bovenstaande inzet betreft het reguliere beheer van het inrichtingenbestand. Door FUMO is aangegeven dat het aanvullen van de datasystemen met de daadwerkelijke milieubelastende activiteiten nog niet is begroot; ook niet voor de bestaande bedrijven.

Opleiden en inwerken

In de collectieve taken is er budget beschikbaar voor het opleiden en inwerken van nieuwe medewerkers. Dit betreft een budget van circa 200 uur per nieuw te werven medewerker. Op basis van het kengetal van 200 uur is aanvullend formatie voor opleiden en inwerken benodigd van iets meer dan 2.000 uur.