

VTH-Beleid Zeeland 2024

VTH - Beleid Zeeland 2024 onderdeel strategie

Voorwoord

Met genoegen bieden wij u de volgende versie van de Zeeuwse strategie voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving aan. In deze VTH strategie benoemen we de uitgangspunten voor preventie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie in Zeeland onder de Omgevingswet (vanaf 1 januari 2024). De reikwijdte van deze strategie omvat alle taken van de Zeeuwse overheden op het gebied van de fysieke leefomgeving: milieu, water, natuur, ruimtelijke ordening, erfgoed en bouwen. Deze vernieuwde strategie borduurt voort op de strategie van 2020. Actualisatie is vereist doordat het nieuwe wettelijke stelsel van de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking treedt. Een bij de wetgeving passende strategie is een kwaliteitseis in de Omgevingswet en door vaststelling voldoen de Zeeuwse overheden weer aan dat vereiste.

De strategie draagt bij aan een mooi, schoon, veilig, gezond en duurzaam Zeeland.

Deze strategie is tot stand gekomen door gezamenlijke inspanning van alle Zeeuwse overheden, omgevingsdiensten, Veiligheidsregio Zeeland, GGD, politie en Openbaar Ministerie. De Zeeuwse bevoegde gezagen hebben samen besloten om een eenduidige VTH strategie voor heel Zeeland op te stellen.

Een gezamenlijke strategie draagt bij aan integrale benadering van zaken, opereren als 1 overheid, en onderling vertrouwen is daarbij belangrijk. Een belangrijk uitgangspunt in dit proces is dat een Zeeuws-breed gedragen VTH strategie een gelijk speelveld voor inwoners en bedrijven moet opleveren, zonder dat dit ten koste gaat van de mogelijkheid om lokaal maatwerk te realiseren. Dat laatste is de kern van de Omgevingswet, op maat naar de lokale situatie kijken bij het VTH werk.

We kijken terug op een boeiend en productief proces, wat in onze ogen geslaagd is en nu afgerond kan worden met het aanbieden van deze vernieuwde Zeeuws brede VTH strategie. Het werkgebied vergunningen, toezicht en handhaving voor het omgevingsrecht is sterk in ontwikkeling. Steeds meer komt de nadruk te liggen op integraal en probleem- en programmagericht werken. Terugkerende elementen zijn effectievere en efficiëntere handhaving, vermindering van de administratieve lastendruk, minder vergunningplichtige activiteiten, meer algemene regels en meerjarig cyclisch werken. Dat zorgt voor nieuwe uitdagingen voor de Zeeuwse overheden en alle regionale partners. In deze VTH strategie anticiperen we daarop door middel van nieuwe referentiekaders en strategieën.

Zeeland kiest voor dit gezamenlijke plan voor een systematisch geheel van bestuurlijke kaderstelling, een uitvoerbare en eenduidige strategie voor de als prioriteit gekozen zaken. Zo zorgen we ervoor dat we gezamenlijk in Zeeland de goede dingen doen met goede uitvoering.

Wethouder Frank van Hulle
Gedeputeerde Dick van der Velde

Deel A: Algemene inleiding en onze uitgangspunten

1.0 Inleiding: Vergunningen-, Toezicht- en Handhaving strategie Zeeland 2024

De VTH partners (bijlage 1 VTH Partners) in de provincie Zeeland stellen vanwege de kwaliteitseisen in de Omgevingswet¹ en het Omgevingsbesluit² gezamenlijk Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingsbeleid (VTH) op. Voor u ligt het resultaat: het Zeeuws VTH beleid onderdeel strategieën, passend bij het Stelsel van de Omgevingswet. De strategie is ook van toepassing op enkele andere wetten of verordeningen die (nog) niet opgegaan zijn in de Omgevingswet³. Een strategie die bijdraagt aan een mooi, schoon, veilig, gezond en duurzaam Zeeland.

We vinden een gezamenlijk en uniforme VTH strategie in Zeeland wenselijk en een grote meerwaarde. Ons gezamenlijk doel en proces was en is dan ook een breed gedragen VTH beleid, te beginnen met de gezamenlijke VTH strategie.

De bevoegde gezagen (de colleges van de gemeenten en provincie, hierna wij of we) voor de VTH taken zijn individueel verantwoordelijk om VTH - beleid te ontwikkelen, af te stemmen en vast te stellen. Voor de basistaken die door RUD Zeeland worden uitgevoerd, bestaat de wettelijke verplichting voor een gezamenlijk uniform VTH - beleid. Deelnemers aan de RUD zijn de Zeeuwse gemeenten, Waterschap

1) Hoofdstuk 18 Omgevingswet

2) Hoofdstuk 13 Omgevingsbesluit

3) Bijvoorbeeld delen van de Woningwet, Wet milieubeheer, Besluit bodemkwaliteit, APV, Alcoholwet

en Provincie Zeeland. De provincie is ook deelnemer aan DCMR, zij voert de Brzo (Seveso inrichtingen) taken uit. Verder is deze strategie ook richtinggevend voor het werk dat Veiligheidsregio Zeeland en de GGD voor het bevoegd gezag uitvoeren. De laatste organisatie wordt belangrijker in het VTH werk omdat het thema Gezondheid een nieuw te toetsen oogmerk bij veel processen wordt.

1.1 Leeswijzer

De nota bestaat uit drie documenten, document 1 zijn de delen A en B, document 2 is deel C en document 3 is deel D.

In deel A staan de algemene doelstelling en uitgangspunten van de strategie.

In deel B staan de VTH strategieën. Dit zijn de: preventiestrategie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie.

In deel C staan de uitwerkingsregels en beleidsregels VTH.

In deel D staan de landelijke kaders en achtergrond informatie die gebruikt is voor deze nota en kunnen gebruikt worden voor de nadere uitwerking.

1.2 Wettelijke kaders

De belangrijkste voorschriften staan in de Omgevingswet (Ow) en het Besluit omgevingsrecht (Ob). In deze wetgeving staan kwaliteitseisen voor het beleid, de organisatie en de kwaliteit van personeel. De wet verplicht programmatisch werken. Dit betekent leren van de voorbije periode (evaluatie, jaarverslag), analyse van wat de komende periode nodig is (risicoanalyse en prioritering), bepalen van de beste aanpak van de prioriteiten (strategie) en vervolgens uitvoeren van wat bepaald is (jaarprogramma).

Het doel van de wettelijke kwaliteitseisen in de Omgevingswet is een robuust en professioneel werkende uitvoeringsstructuur voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die:

kwaliteitsverbetering, afstemming en gegevensuitwisseling, afstemming straf- en bestuursrecht, en een landelijk speelveld/level playing field nastreeft;

bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving op het terrein van Veiligheid, Duurzaamheid, Gezondheid, Milieu, Erfgoed, Buitengebied;

leidt tot vermindering van regel- en toezichtdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven;

onafhankelijkheid, professionaliteit en vakmanschap, betrouwbaarheid, eenvoud en gezamenlijkheid borgt.

De Omgevingswet geeft ons meer ruimte en mogelijkheden om inhoudelijk integrale afwegingen te maken. De wet verplicht ook daartoe. Het doel van de wet is vooral om ontwikkelingen mogelijk te maken die zorgen voor een verbetering van de omgevingskwaliteit.

1.3 Programmatisch werken

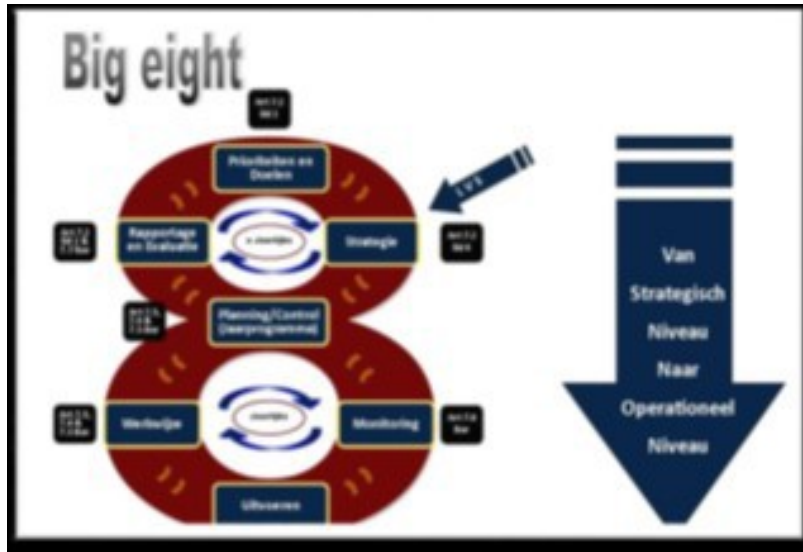
Voor VTH taken werken we programmatisch. Deze manier van werken is opgesplitst in een beleidsmatig en een uitvoerend deel.⁴ Het start met de probleem- (en risico)analyse en vervolgens het bepalen van de prioriteiten (WAT is belangrijk, 1e stap in het programmatisch werken). Daarna volgen procedurele, inhoudelijke en organisatorische eisen. Deze manier van werken is deels wettelijk bepaald, deels door jurisprudentie en deels door (landelijke) bestuurlijke afspraken zoals in het VNG of het IPO.⁵

Deze VTH strategie bevat stap 2 in het programmatisch werken: HOE we invulling geven aan het bereiken van goede naleving op de gestelde prioriteiten.

In de afbeelding hieronder ziet u de beleidscyclus en de samenhang tussen de VTH strategie, doelen en prioriteiten, het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de evaluatie.

4) Zie hiervoor artikel 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit

5) Bijvoorbeeld: Landelijke Handhaving Strategie (LHSO) en BRZO Handhavingstrategie en daarnaast de landelijke tekst Vergunningenstrategie



S strategische afwegingsruimte van het bevoegd gezag

We hebben afwegingsruimte in de manier van inzet van VTH-instrumenten voor de gestelde prioriteiten. Het gaat met name om:

- het vormgeven van het vergunningverleningsproces;
- het vormgeven van preventieve instrumenten, gericht op het voorkomen van overtredingen, door bijvoorbeeld gerichte communicatie met doelgroepen;
- de manier waarop toezicht wordt uitgevoerd;
- het besluit om herstelsanctie op te leggen, hier bepalen we welke bestuurlijke sanctie we toepassen;
- gedogen in uitzonderlijke gevallen, binnen de kaders die gelden voor gedogen.

1.4 Aansturing omgevingsdiensten en gemeenschappelijke regelingen

Onze omgevingsdiensten en gemeenschappelijke regelingen die gaan over de fysieke leefomgeving in Zeeland (RUD Zeeland, DCMR, GGD en VRZ) sturen we aan met het instrument accountmanagement. Dit betekent dat we door middel van drie pijlers aansturen:

1. De planning en controle cyclus, hierin houden we grip op de financiën en de kwantiteit;
2. Kwaliteitsbeheer (BIG 8). We zien toe op het toepassen van de VTH strategie en de gestelde prioriteiten;
3. Relatiebeheer. Het onderhouden van een gezonde werkrelatie met onze omgevingsdiensten.

De VTH strategie is onderdeel van de tweede pijler.

1.5 Missie, Visie VTH strategie

Missie
<i>We willen een mooi, schoon, veilig, gezond en duurzaam Zeeland.</i>
Visie
<i>Om dit te behouden en verbeteren voeren we een transparante vergunningverlening, risicogericht toezicht en een eenduidige handhaving uit.</i>
Strategie
<i>Bij het uitvoeren daarvan werken we samen, integraal, risicogericht, transparant, professioneel, zijn betrouwbaar en leggen de verantwoordelijkheden daar waar deze horen.</i>

We hebben niet alleen de wens, maar ook de wettelijke plicht⁶ om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving waar nodig te verbeteren. We zorgen voor een 'gelijk

6) Zie Hoofdstuk 18 Omgevingswet en Hoofdstuk 13 Omgevingsbesluit, nader uitgewerkt in de Kwaliteitscriteria 2.3 voor het proces en de kwaliteit van de medewerkers.

speelveld' voor burgers, bedrijven of instellingen voor wie een bepaalde regel geldt. Ook omdat iedereen er van uit mag gaan dat we hetzelfde (rechtvaardig en transparant) optreden als dat nodig is. Dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. Gemeenten, provincie, de beide omgevingsdiensten, VRZ, GGD, Openbaar Ministerie en de politie treden bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving in vergelijkbare gevallen zoveel mogelijk hetzelfde op. Daarbij willen we een hoge professionaliteit, een optimale samenwerking met de ketenpartners. En we zorgen er voor dat de eindproducten, zoals een verleende vergunning of een controle bij een activiteit of een bedrijf, van passende kwaliteit zijn. Dit is onderdeel van risicogericht werken.

Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van ons. We willen hiermee voorkomen dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, burgers, natuur en milieu schaadt.

De eerste verantwoordelijkheid voor het beheersen van die risico's ligt bij de veroorzaker zelf, maar het vraagt ook een actieve houding van de overheid.

De uitvoering van deze taken vraagt om een heldere visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving. We nemen hierin verantwoordelijkheid en zetten daarvoor de instrumenten uniform, risicogericht en proportioneel in: hard waar het moet en met de verantwoordelijkheid waar die hoort.

1.6 Bestuurlijke Uitgangspunten VTH

We hanteren vanuit deze visie de volgende bestuurlijke uitgangspunten:

1. Integraal werken

We werken als 1- loket en zorgen voor een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen.

Dit doen we door werken volgens de volgende doelstellingen:

- (Integraal) Beschermen en benutten fysieke leefomgeving;
- Verbeteren van de (integrale) dienstverlening;
- Korte doorlooptijden van besluitvormingsprocessen;
- Goede en tijdige participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming;
- Transparantie en inzicht in procedures en processen;
- Integrale en samenhangende besluiten.

Integraal werken is belangrijk. Dit blijkt ook uit de doelstellingen van de Omgevingswet. Het komt terug in allerlei wettelijke voorschriften zoals de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging.

Integraal werken en de 1-loket gedachte vraagt om goed 'Casemanagement'. We passen dit toe bij vergunningverlening en toezicht en handhaving bij bijvoorbeeld het instrument 'Omgevingstafel' en initiatiefnemers werken met het principe van Participatie. Voor dat laatste werken de bevoegde overheden met participatiebeleid en participatieverordeningen, uitwerkingen van wettelijke eisen voor participatie. Met integraal werken voorkomen we dat we op één regelgeving goed handelen, maar vanwege strijdigheid of samenloop met andere regelgeving geen samenhangend besluit nemen. In Zeeland is casemanagement en integraal werken verder uitgewerkt in het Protocol Casemanagement, in 2022 opgesteld door de werkgroep Casemanagement in opdracht van het Regieteam VTH beleid Zeeland. Het protocol wordt door de partijen gezien als het fundament onder het integraal benaderen van zaken. Het protocol aan de bevoegde gezagen aangeboden ter vaststellen.

2. Risicogericht werken

We richten ons op de grootste risico's (we kunnen niet alles toetsen en controleren) en zorgen dat deze bedrijven en burgers de regels naleven. We willen de veiligheid verhogen, de kwaliteit van de leefomgeving behouden en onnodige (administratieve) lasten voorkomen. Een nieuw instrument van de nieuwe wetgeving is de privatisering van het bouwtoezicht voor bouwwerken waar de risico's voor mensen minder groot zijn (gevolgklasse 1).

Bij het verlenen van nieuwe vergunningen bepalen we risico's en prioriteiten aan de hand van de strategie voor vergunningverlening en het actualiseringsbeleid voor bestaande vergunningen. Ook bij toezicht bepalen we de belangrijkste risico's en daarmee onze prioriteiten voor het toezicht. Hier wegen we ook het (naleef-)gedrag van bedrijven of burgers mee en de kans dat ze regels overtreden. Met tijdige en goede voorlichting en communicatie proberen we overtredingen en risico's te voorkomen. Naleving wordt voor een belangrijk deel bereikt doordat doelgroepen de regels kennen. Met de komst van de Omgevingswet krijgen wij te maken met nieuwe wetgeving (bijvoorbeeld het begrip milieubelastende activiteit (mba), de melding voor het private bouwtoezicht, andere basis voor Natura 2000 vergunningen, het Omgevingsplan, de Omgevingsverordening en de Waterschapsverordening). De preventiestrategie is daarbij belangrijk, hoe vertellen wij de samenleving wat de nieuwe regels zijn ter voorkoming van overtredingen door onbekendheid van de nieuwe regels.

We stellen periodiek prioriteiten via een probleemanalyse om de beperkte menskracht en middelen evenwichtig te verdelen. We streven er naar deze probleemanalyse elke 4 jaar te vernieuwen. We hebben inzet nodig op veel wetten en regels. Bij het bepalen van de risico's en inzet kijken we naar de maatschappelijke betekenis van wat er kan gebeuren als een regel niet wordt nageleefd.

3. Voorkomen van ondermijning

We willen niet dat burgers of bedrijven een vergunning of toestemming gebruiken om activiteiten uit te voeren met geld dat verdiend is via misdrijven. Ook willen we niet dat burgers of bedrijven een vergunning (mede) gebruiken voor het plegen van misdrijven. We toetsen daarom de integriteit van aanvragers. Als hier onaanvaardbare risico's uit komen maken we gebruik van bevoegdheden die we hebben in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob⁷). We kunnen gerichte aanvullende voorschriften in de vergunning zetten. Ook kunnen we een vergunning weigeren of intrekken. Natuurlijk doen we dat pas na een zorgvuldige en soms gezamenlijke afweging. We zetten de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie actief in om ondermijnende activiteiten te voorkomen of stoppen. Activiteiten die vallen onder ondermijnen gedogen we niet. We gaan ondermijning tegen door goed samen te werken bij de uitvoering van de VTH taken. Zoals met het Openbaar Ministerie, andere overheden en ketenpartners. We sturen op samenwerking en gezamenlijke prioriteiten en wisselen onderling informatie uit. We vinden het wenselijk een eenduidig Zeeuws Bibob beleid te hanteren.

4. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen

We zijn betrouwbaar voor onze burgers, partners en het bedrijfsleven. Dat doen we bijvoorbeeld door het standaardiseren van werk, toepassen van standaard vergunningsvoorschriften voor vergelijkbare situaties en dezelfde strategie. Dit zorgt voor rechtsgelijkheid.

5. Transparant

We voeren de VTH-taken transparant uit. Dit is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, maar staat ook in sommige wetten. Denk aan het publiceren van vergunningen (EU verplichting) en meldingen en aan het openbaar maken van namen van risicovollere bedrijven die herhaaldelijk de regels overtreden. We zorgen dat procedures reproduceerbaar zijn, dat betekent dat het procesverloop en de beslissingen in het dossier staan.

6. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde

Voor de uitvoering van taken gelden de (landelijk) gestelde proces- en kwaliteitscriteria 2.3. Het vaststellen en implementeren van de VTH Verordening voor de Omgevingswet is hiervoor een goed instrument.

7. Verantwoordelijkheid waar deze hoort

We nemen onze verantwoordelijkheid en werken binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving.

We gaan uit van de beginselplicht⁸ tot handhaving. Dit geldt ook voor de eigen vergunde werkzaamheden en die van medeoverheden.

We benaderen bedrijven, instellingen, particulieren en overheden vanuit het principe dat iedere partij eigen verantwoordelijkheid heeft. Daarom verwachten we ook dat bedrijven, instellingen, particulieren en overheden hun eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van regels oppakken, onder andere door:

- goede en volledige informatie aan te leveren bij vergunningaanvragen en meldingen;
- zelf te zorgen voor actieve en betrouwbare informatie over risicovolle activiteiten, door ongewone voorvallen tijdig te melden. Vanwege de gevolgen voor interne en externe veiligheid en de leefomgeving.

De uitwerking van de uitgangspunten in de verschillende bestanddelen van de VTH strategie staat in deel B.

Reikwijdte VTH strategie Zeeland

Deze VTH strategie geldt voor de uitvoering en handhaving van de basistaken die onder gebracht zijn bij omgevingsdiensten, gemeenschappelijke regelingen en gelden ook voor overige taken van de Omgevingswet en autonome taken. Dat zijn:

Wetten en daaruit voortkomende regels waarvoor in de wet als het bevoegd gezag is aangewezen één van de onderstaande :

- de commissaris van de Koning;
- het college van Gedeputeerde Staten;
- het college van Provinciale Staten;
- de burgemeester;
- het college van burgemeester en wethouders:
 - Omgevingswet
 - Woningwet
 - Huisvestingswet
 - Wet milieubeheer

7) De Wet Bibob valt niet onder de Omgevingswet. De Omgevingswet vergt opname in het Bibob beleid van het bevoegd gezag.

8) Dit betekent dat bij een overtreding van een voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend moet optreden.

- Wet op de Kansspelen
- Alcoholwet
- Wet Bibob
- Algemene plaatselijke verordening
- Wet veiligheidsregio's
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)
- Wet basisregistratie ondergrond
- Wet luchtvaart (Wlv)
- Luchtvaartverordening
- Omgevingsverordening (vervangt: oude verordeningen Ruimte, ontgrondingen, water-, distel-, landschaps-, natuurbescherming-, varen en wegen)
- Omgevingsplan
- Waterschapsverordening

En op deze wetten gebaseerde besluiten (AMvB's) en Ministeriële regelingen.

Deel B: VTH strategieën

Behorende bij nota VTH Beleid Zeeland december 2023

2.0 Preventiestrategie Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingsbeleid Zeeland

2.1 Inleiding De VTH strategie in onderdelen

We hebben verschillende deelstrategieën voor de VTH-taken. We volgen daarbij zoveel mogelijk de landelijke strategieën. Dat zorgt voor uniforme besluiten en een transparant besluitvormingsproces voor bedrijven, burgers, instanties en derden.

2.2 Preventiestrategie Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhavingsbeleid Zeeland

Voor een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame leefomgeving is het belangrijk dat burgers, bedrijven en instellingen regels naleven. Daarom willen we overtredingen voorkomen en naleving bevorderen. Het doel van preventie is de naleving van regels vergroten. Het naleven van regels is niet altijd vanzelfsprekend. Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) beïnvloeden we het gedrag op een positieve manier.

We vinden het belangrijk om duidelijk te maken welke regels er zijn, waarom ze er zijn en hoe we er op toe zien. Met een goede inzet van communicatiemiddelen kunnen we het naleefgedrag aanzienlijk verbeteren. Pas als regels bekend zijn kunnen burgers, bedrijven en instellingen deze bewust naleven. Natuurlijk blijft het wel primair de verantwoordelijkheid van de burger, ondernemer of instelling zelf om op de hoogte te zijn en blijven van regels.

Vergunningverleners en toezichthouders zijn een belangrijke schakel tussen overheid, burgers en bedrijven en spelen een grote rol in de verbetering van het naleefgedrag. Zij hebben rechtstreeks contact met de burgers en bedrijven en kunnen regels uitleggen en toelichten. Ook de overige medewerkers hebben een belangrijke rol in contacten met burgers en bedrijven.

2.3 Samenhang preventie, toezicht en sanctie

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Preventieve instrumenten zetten we wel eerder in bij welwillend gedrag en toezicht en sanctie meer bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Maar preventieve instrumenten kunnen ook bij calculerend gedrag bijdragen aan betere naleving.

We zetten voor ons vergunningverlening-, toezicht- en handhavingsbeleid de volgende preventieve instrumenten in:

- Eenvoudige en duidelijke regels voor vergelijkbare situaties, maatwerk waar nodig of mogelijk
Regels die we zelf maken of voorschriften in een vergunning die we verlenen zijn zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk opgesteld. Waardoor zo min mogelijk discussie over de interpretatie kan ontstaan. En we proberen te voorkomen dat iemand ze niet snapt. We passen maatwerk toe waar dat de bescherming van de fysieke leefomgeving ten goede komt of waar ruimte is voor wat soepeler regels.
- Zorgen voor begrip
We laten de reden en achterliggende gedachte van regels weten. Iemand die weet en begrijpt welke regels er zijn, waarom die regels er zijn is eerder geneigd deze te accepteren en te volgen. Vergunningverleners en toezichthouders kennen de regels en de achterliggende gedachte en dragen deze gevraagd en ongevraagd uit.
- Handhaafbare regels
Regels zijn zo geformuleerd dat ze uitvoerbaar zijn. Ook zorgen we dat we de regels (zo eenvoudig mogelijk) kunnen controleren. Als we zelf regels of voorschriften maken dan laten we een handhaafbaarheidstoets uitvoeren door vergunningverlening, toezicht en handhaving.

- Informeren over (nieuwe) regels en processen
We communiceren actief over (nieuwe) regels en geven voorlichting. Als een burger of ondernemer niet bekend is met de regels, dan weet die soms niet dat hij/zij in overtreding is. We communiceren via een passend communicatiemiddel voor de doelgroep. Dit kan zijn massacommunicatie zoals een bericht op een website of gerichte communicatie zoals via een brief. We leggen regels en processen uit.
- Stimuleren vooroverleg: Omgevingstafel en Participatie
Wij stimuleren participatie bij nieuwe ontwikkelingen. Een initiatiefnemer betreft bij participatie de omgeving bij het plan. Participatie bij vergunningverlening is een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.

We stimuleren vooroverleg bij initiatieven of plannen voor activiteiten. Vooroverleg is een overleg tussen een initiatiefnemer en de overheid (of overheden) die over toestemming voor de plannen gaat. Vooroverleg zorgt er voor dat we op tijd kunnen meekijken of een plan naar verwachting past binnen kaders en regels en welke voorschriften gaan gelden. De initiatiefnemer kan daar in een vroeg stadium rekening mee houden. Voor het beoordelen van vergunningaanvragen gelden kortere termijnen. Een goede en volledige aanvraag is daarom belangrijk. Vooroverleg versnelt en stroomlijnt het vergunningproces en beperkt het aantal vergunningaanvragen dat we buiten behandeling moeten laten of het aantal vergunningen dat we moeten weigeren.
- Zichtbaarheid toezicht en handhavingsactiviteiten
We laten zien dat we toezicht houden en handhaven als dat nodig is. We communiceren over toezicht- en handhavingsprioriteiten en over grotere handhavingsprojecten. Het openbaar maken van toezichtresultaten op bedrijfsniveau is ook een preventiemiddel. Wij gebruiken dit terughoudend en eigenlijk alleen als we dit wettelijk verplicht zijn. We zijn daarnaast zelf als toezichthouder regelmatig zichtbaar aanwezig in het veld. In jaarprogramma's en projectplannen nemen we preventie en communicatie standaard als instrument op.
- (integraal) Samenwerken
We treden zo veel mogelijk gezamenlijk en eenduidig op. Landelijke regels passen we uniform toe. Lokale regels en voorschriften zijn zoveel mogelijk gelijk en afgestemd. Dit geeft duidelijkheid en zorgt voor meer begrip.
- Informatie delen
Overheden delen onderling zo veel mogelijk informatie. Zo kunnen overheden risicogericht en informatie-gestuurd toezicht houden en handhaven. Maar ook de handhaving efficiënter en effectiever inrichten. Informatie over een bedrijf, burger of instelling is zoveel mogelijk centraal opgeslagen en raadpleegbaar voor overheden onderling, mits dit wettelijk is toegestaan.
- Maatschappelijke controle stimuleren
We juichen sociale controle toe, zoals buurtpreventie. We willen dat de omgeving de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. Vergunningen en besluiten zijn zoveel mogelijk digitaal in te zien. We vragen klagers vooral (ook) om zelf richting de overlastgever aan te geven dat ze overlast hebben. Wijkcoördinatoren, wijkmanagers, wijkagenten en Boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

Hoe communiceren we?

We gebruiken een communicatiemiddel dat past bij de doelgroep en dat aansluit bij het moment of het gedrag van iemand. We communiceren bij voorkeur interactief, want dan kunnen we gelijk nagaan of de informatie goed over komt. We kijken ook naar de gedragsmotieven (dat kan bijvoorbeeld meewerkend zijn of expres tegenwerken) van degene aan wie we communiceren voor de keuze van het communicatiemiddel.

3.0 Vergunningenstrategie

3.1 Inleiding

Onder de Omgevingswet is een vergunning eerder uitzondering dan regel. Veel activiteiten kunnen legaal uitgevoerd worden door vooraf een melding in te dienen of aan de informatieplicht te voldoen. Voor de vergunningen volgen wij de wettelijke eisen en vastgestelde beleidsuitgangspunten. Als uitgangspunt nemen we de concept Landelijke vergunningen strategie (LVS-2017). We stellen heldere, transparante en handhaafbare vergunningen op en verlenen ze binnen de gestelde termijn. Initiatiefnemers hebben een eigen verantwoordelijkheid om aan hun verplichtingen te voldoen. Bij initiatieven waar meerdere vergunningen of toestemmingen voor nodig zijn, stemmen we zoveel mogelijk af met andere bevoegde overheden en omgevingsdiensten. Waarbij we niet als adviesbureau functioneren maar als procesbe-

geleider. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het aanvragen van zijn product. Dit doen we vanuit de 1-loket-gedachte. Hiermee voorkomen we dat we een activiteit deels vergunnen, maar deze op basis van andere wetgeving toch niet mag. Het vooroverleg is hierbij een belangrijk onderdeel. In de kwaliteitseisen heet dit vereiste 'casemanagement'.

Onder vergunningverlening verstaan we:

- het afgeven, weigeren of wijzigen van een vergunning waarbij we aan een bedrijf, particulier of (bestuurlijke) organisatie toestemming verlenen om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd), toch uit te voeren
- afhandelen van een melding
- afhandeling van een informatieplicht
- opleggen van een maatwerkbesluit
- afgeven van een advies met instemming
- het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning

Het maken van een gedoogbeschikking is onderdeel van de gedoogstrategie. Een gedoogbeschikking heeft een andere insteek dan een vergunning. Daarnaast is het proces van gedogen gekoppeld aan handhaving, omdat we eerst afwegen om te handhaven.

De Omgevingswet verplicht overheden te werken als 1-loket met als doel een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van de wet en komt terug in gewijzigde wettelijke voorschriften in de Awb over de coördinatiebepalingen. Het vooroverleg heeft hierin een belangrijke functie. Wel staat het een aanvrager vrij bepaalde activiteiten los aan te vragen. Onlosmakelijkheid kennen wij niet meer onder de Omgevingswet. Daarom zetten wij in op professioneel casemanagement.

3.2 Integraal werken is ons uitgangspunt

Bij de uitvoering benaderen we wetten en besluiten integraal. Dit betekent dat we plannen en initiatieven zo vroeg mogelijk integraal beoordelen, ook op basis van de vergunningenstrategie. De betrokken bevoegde gezagen en omgevingsdienst(en) werken gericht met elkaar samen voor integrale en samenhangende besluitvorming.

1. We passen integraal casemanagement toe

Het belangrijkste instrument van integraal werken is casemanagement. Dit is een strategisch uitgangspunt en staat los van waar het binnen de organisatie ondergebracht is.

Casemanagement vergunningverlening

Casemanagement is vaak de eerste stap in het proces van integrale benadering van een project of aanvraag. Daarna komt vergunningverlening en toezicht. Casemanagement is belangrijk voor de omgeving en de klant. Ook is het belangrijk voor de uitvoering van taken door betrokken organisaties of afdelingen. Het draagt bij aan integrale behandeling en het verkorten en transparant maken van procedures. Dit verhoogt het kwaliteit- en dienstverleningsniveau. Goed casemanagement zorgt voor een integrale beoordeling van samenhangende aanvragen en uiteindelijk besluitvorming op maat, passend in de omgeving.

Vanuit de Omgevingswet passen we casemanagement minimaal toe op de wettelijke taken die uit de Omgevingswet volgen. In Zeeland passen wij het casemanagement breder toe omdat er ook nog wetten en verordeningen naast de Omgevingswet gelden.

Een casemanager voert het casemanagement uit. De casemanager is verantwoordelijk voor integrale beoordeling van aanvragen en coördineert samenhangende besluiten. De casemanager stemt af met andere betrokken bevoegde gezagen of adviesorganen, dit kunnen zijn:

- (andere) Gemeente
- Provincie Zeeland
- RUD Zeeland
- DCMR (voor BRZO-zaken)
- Veiligheidsregio Zeeland
- GGD Zeeland
- Waterschap Scheldestromen
- Rijksoverheid (bijvoorbeeld IL&T, RWS)

2. Aanvragen voorzien we van een goed bij de omgeving passend kader (zie model hieronder)

De manier waarop we invulling geven aan vergunningverlening en casemanagement is sterk afhankelijk van het kader waarbinnen we het beoordelen.

Hierbij maken we onderscheid tussen:

- omvang en aard van aangevraagde activiteiten;
- de specifieke omgeving waarin de activiteiten worden uitgevoerd.
- daarnaast beoordelen we de aanvrager op naleefgedrag en in sommige gevallen op integriteit volgens ons Bibob beleid.

Op basis van deze indicatoren bepalen we of aanvragen technisch- of sociaal-maatschappelijk eenvoudig of complex zijn. We delen aanvragen in 4 typen vergunningen:

Vergunning eenvoudig

Een vergunning voor een situatie met geringe technische en sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat vooral uit standaardvoorschriften.

Vergunning eenvoudig+

Is de situatie technisch-inhoudelijk niet complex maar sociaal-maatschappelijk wel, dan bestaat een vergunning vooral uit standaardvoorschriften en geven we extra aandacht aan afstemming, overleg en samenwerking tussen betrokken partijen.

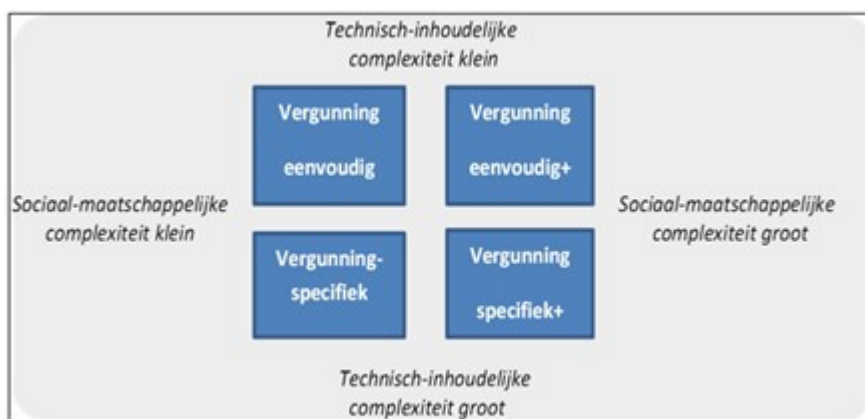
Vergunning specifiek

Bij een technisch-inhoudelijk complexe situatie met een geringe sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat de vergunning vooral uit specifieke voorschriften.

Vergunning specifiek+

De situatie is technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk gezien complex. Dit vraagt om specifieke voorschriften in een vergunning en een zorgvuldige afstemming, samenwerking en overleg tussen betrokken partijen.

De 4 typen vergunningen schematisch weergegeven.



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

De indicatoren spelen bij vergunningverlening een belangrijke rol bij het formuleren van een bij de omgeving passend kader voor de activiteiten. De indeling is breder toepasbaar dan alleen voor vergunningen. We gebruiken de werkwijze ook voor het behandelen van meldingen, het verlenen van ontheffingen, het opstellen van maatwerkvoorschriften of bij toepassing van een gelijkwaardigheidsbepaling.

3. We werken met actuele vergunningen

Actuele vergunningen dragen bij aan verlaging van de druk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele omgevingsvergunning met de laatste stand der techniek en kennis erin verwerkt is beter toetsbaar en handhaafbaar. De Omgevingswet verplicht actualisatie van omgevingsvergunningen milieu⁹. Dit geldt niet voor andere typen vergunningen. De Europese Richtlijn Industriële Emissies verplicht daarnaast extra actualisatie van vergunningen van IPPC-installaties.

Voor het actueel houden van omgevingsvergunningen milieu passen we het volgende beleid toe. Jaarlijks nemen we in het VTH-programma de volgorde en prioritering op van welke vergunningen we moeten actualiseren en de capaciteit die we daar voor nodig hebben.

Het vergunningenbestand beoordelen we bij de actualisatietoets op de volgende aspecten:

- Is er sprake van nieuwe wet- en regelgeving waardoor vergunningen binnen een in die wet gestelde termijn aangepast moeten worden? Door de Omgevingswet wijzigen
- vergunningvoorschriften, komt er soms een nieuwe vergunningplicht of vervalt de vergunningplicht.
- Zijn de voorschriften (nog steeds) goed handhaafbaar?
- Milieuvergunningendossiers van tien jaar oud (voor bedrijven die onder BRZO vallen is dit 5 jaar) toetsen we op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid.

De uitkomsten van de actualisatietoets nemen we op in een meerjarenplan vergunningverlening.

9) Zie artikel 5.38 (actualisering omgevingsvergunning)

We nemen wijzigingen in de bedrijfsvoering niet mee in deze actualisatie, omdat dan het initiatief bij het bedrijf ligt om een veranderings- of revisievergunning aan te vragen. Ook als er om andere redenen een verschil is tussen de feitelijke en de vergunde situatie dan valt dit buiten de actualisatieplicht. Wij passen waar mogelijk ambtshalve revisie (zonder aanvraag door het bedrijf) toe. Dat is een nieuwe mogelijkheid die de Omgevingswet biedt in artikel 5.43 Omgevingswet.

4. Intrekken vergunningen

We verlenen jaarlijks verschillende soorten vergunningen. De meeste projecten en activiteiten realiseert de vergunninghouder gelijk nadat de vergunning is verleend. Maar het komt ook voor dat een initiatiefnemer geen, of pas na jaren gebruik maakt van een vergunning.

We vinden het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit vergunningen, om meerdere redenen ongewenst:

- We moeten voorkomen dat bouwwerken of activiteiten die in het verleden zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd, (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige inzichten doorkruisen.
- Het moet voorkomen dat nieuwe bouwwerken c.q. activiteiten worden gebouwd/uitgevoerd naar verouderde technische inzichten.
- Het is vanuit administratief oogpunt gewenst dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie buiten.
- Het is voor omwonenden onplezierig als zij geconfronteerd worden met oude ongebruikte rechten, waar ze geen rechtsmiddelen meer tegen kunnen aanwenden.

We beogen in de hiervoor genoemde situaties, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, de vergunning na verloop van een bepaalde periode in te trekken.

We kunnen vergunningen intrekken als:

- een vergunning op basis van onjuiste of onvolledige informatie verleend is;
- de aanvrager erom verzoekt;
- de aanvrager is overleden (bijvoorbeeld in APV-vergunningen);
- het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten;
- van de vergunning een bepaalde periode geen gebruik is gemaakt.

De wet bepaalt deels wanneer wij een vergunning mogen intrekken (bijvoorbeeld in de Woningwet of APV) en deels is het gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen milieu).

5. Uitgangspunten vergunningverlening

Bij het behandelen van een vergunningaanvraag of een ingediende melding hanteren we de onderstaande vier uitgangspunten om te zorgen voor een kwalitatief goede beoordeling. Deze uitgangspunten geven invulling aan de algemene uitgangspunten van onze VTH-strategie uit Deel A. Dit zijn: integraal werken, risicogericht werken (o.a. door probleemanalyse), toetsen integriteit aanvragers, betrouwbaarheid, transparantie, professionaliteit en verantwoordelijkheid waar deze hoort.

a. Omgevingsgericht, integrale afstemming aan de voorkant

nieuwe activiteiten toetsen we op belasting van de omgeving;

- we beoordelen integraal, toetsen aan de weigeringsgronden en beoordelen inhoudelijk;
- we voorkomen onacceptabele omgevingsbelasting;
- politiek-bestuurlijke speerpunten geven we prioriteit;
- bij (potentiële) maatschappelijke onrust communiceren we goed naar de omgeving;
- we stimuleren innovatie en duurzaamheid.

b. Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar

- we passen landelijke standaarden en eigen beleid toe;
- we maken heldere en transparante, begrijpelijke, handhaafbare vergunningen op maat. Deze zijn openbaar en digitaal beschikbaar (dit is bijvoorbeeld voor IPPC-bedrijven een wettelijk verplicht);
- we baseren voorschriften op de best beschikbare technieken (BBT) en stellen vooral doelvoor-schriften; bedrijven kunnen dan zelf bepalen hoe ze daar aan voldoen. Dit past bij onze uitgangspunten voor deregulering en vermindering van administratieve lasten en meer zelfsturing;
- vergunningen van IPPC- en Seveso-bedrijven leggen we overzichtelijk vast, zodat alle verplichtingen van het bedrijf op ieder moment inzichtelijk zijn. We hebben ook een overzicht van al deze bedrijven digitaal beschikbaar.

c. Maatwerk bij beleidsrijke situaties en/of bij een slecht naleefgedrag ¹⁰

10) Naleefgedrag is de mate waarin bedrijven, burgers of instellingen regels en voorschriften volgen. We onderscheiden spontane naleving en naleving door het uitoefenen van toezicht en handhaving. Bijvoorbeeld de kans op een sanctie en de hoogte van de sanctie. Zie hiervoor het onderdeel sanctiestrategie.

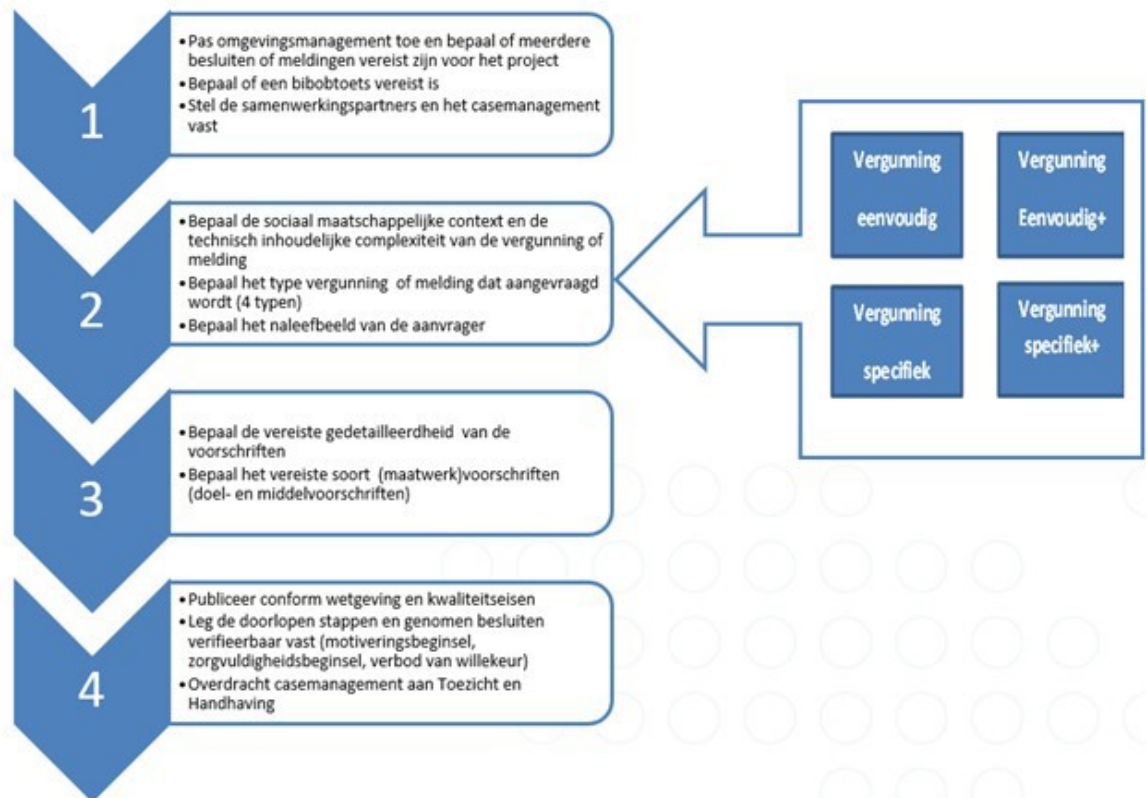
- we behandelen besluiten voor activiteiten die bij niet naleven schade kunnen veroorzaken aan leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur intensiever. De besluiten bevatten meer maatwerk- en/of middelvoorschriften. De aanvraag (wat vraagt de aanvrager precies), het besluit (wat staan we toe) en de voorschriften (onder welke voorwaarden staan we het toe) formuleren we in detail;
- als landelijke voorschriften niet goed helder zijn, niet goed toepasbaar voor een specifieke situatie of als de initiatiefnemer een slecht naleefgedrag heeft dan stellen we maatwerk- en/of middelvoorschriften op. Maatwerk- en middelvoorschriften geven minder speelruimte voor eigen invulling en meer duidelijkheid, ook voor de omgeving, toezichthouders en handhavers.

d. Gezamenlijk en professioneel

- het proces van vergunningverlening begint met een voorbereidende fase waarin de initiatiefnemer de mogelijkheden verkent, een aanvraag opstelt en eventueel vooroverleg heeft;
- het proces van vergunningverlening eindigt bij de oplevering naar toezicht, soms voeren we een gezamenlijke opleveringscontrole uit;
- als we dat wettelijk moeten, publiceren we de onherroepelijke vergunning voor iedereen;
- we dragen het casemanagement over aan toezicht.

6. Stappenplan vergunningenstrategie

In het schema staan samengevat en globaal de stappen van het proces van vergunningverlening. Een aantal processtappen kunnen en moeten we uitwerken in protocollen en werkinstructies.



4.0 Toezichtstrategie

4.1 Inleiding

Met toezicht houden we zicht op naleving van regelgeving en risico's van niet-naleven. Dat burgers, bedrijven en instellingen regels volgen is in onze samenleving niet vanzelfsprekend. We zien toezicht als een middel om de naleving van regels te bevorderen. Toezicht draagt bij aan een schone, veilige, gezonde en mooie leefomgeving voor iedereen. Activiteiten zorgen voor risico's voor de leefomgeving en we willen deze risico's beperken en beheersen. Door een aantal activiteiten waren er in het verleden incidenten of rampen en dat kan weer gebeuren. We vinden het belangrijk dat te voorkomen. Of burgers, bedrijven en instellingen regels naleven hangt af van de spontane naleving, maar ook van controleren en handhaven als dat nodig is. De toezichthouders controleren niet alleen of regels worden nageleefd, maar bevorderen ook het naleefgedrag.

4.2 Doel van toezicht

We houden toezicht om het ontstaan van risico's voor de leefomgeving zo klein mogelijk te houden. We vinden het belangrijk om op dezelfde manier toezicht te houden in gelijke gevallen.

We bereiken hiermee:

- transparantie;
- professionaliteit;
- rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers, bedrijven en instellingen waarop we toezicht houden;
- effectiviteit en efficiency bij uitvoering, zo kunnen we met zo min mogelijk inspanning en zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk bereiken.

Voorwaarde daarbij is wel dat regels eenduidig, correct, duidelijk en toepasbaar zijn op de (zelfde) situatie(s).

De toezichtstrategie gaat over de werkwijze van het vaststellen van het toezichtprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding. Bij overtredingen reageren we volgens de sanctiestrategie. Vaak betekent dit dat we handhaven om te zorgen dat de overtreding stopt of zich niet herhaalt.

4.3 Wanneer houden we toezicht?

We richten het toezicht op de meest risicovolle situaties: waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur. Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Dit is ook niet nodig, want niet alle situaties zijn even risicovol. Voor de evaluatie van toezicht, registreren we het uitgevoerde toezicht en het naleefbeeld (waarop is toezicht gehouden en de overtreding soorten). Zo kunnen we de output maar ook de outcome evalueren.¹¹

Naast toezicht hebben we ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, bijvoorbeeld communicatie en/of subsidiëring. Hier staat meer over in de preventiestrategie.

Met een probleem- en risicoanalyses stellen we de prioriteiten voor toezicht.

4.4 Wat is toezicht?

De term toezicht wordt vaak zowel in brede als in enge zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met het woord handhaving. In enge zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. En het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.

Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren het toezicht uit. Een toezichthouder is een persoon namens het bevoegd gezag belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht voeren we een controle uit ook zonder dat we een overtreding vermoeden of daarvan weten. We kunnen een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen.

Samengevat: onder toezicht verstaan we het controleren of en in hoeverre burgers, bedrijven of instellingen regels naleven.

Integraal toezicht

We willen voorkomen dat burgers en bedrijven onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom stemmen we toezicht acties zoveel mogelijk af en voeren we als verschillende instanties of verschillende onderdelen van instanties controles bij bedrijven of activiteiten zoveel mogelijk tegelijkertijd uit.

Dan gaat het om gezamenlijk toezicht, signaaltoezicht of integraal toezicht.

4.5 Toezichtmethode

We houden toezicht op de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode.

De keus voor de methode hangt onder andere af van:

- kennis van regelgeving;
- kosten en baten;
- mate van acceptatie;
- gezagsgetrouwheid doelgroep naar aanleiding van naleefgedrag.

Voor ons betekent de toezichtstrategie ook:

- het krijgen van inzicht in het naleefgedrag en de motieven voor naleving;
- het krijgen van inzicht door het samenbrengen van specifieke en gezamenlijke gegevens. Bijvoorbeeld om het effect van toezicht en handhaving te meten of om trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken. Met deze gegevens kunnen we onze strategie eventueel aanpassen.

Voor de doelgroep betekent dit:

¹¹) Zie voor de vereisten i.v.m. het jaarverslag artikel 13.11 van het Omgevingsbesluit.

- heldere communicatie over het naleefgedrag en waar dat onvoldoende is en wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor doelgroep zelf);
- inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- kennis van algemene preventieve werking en kennis dat we toezicht houden en overtredingen opmerken;
- kennis van wat de consequentie is van voortdurend niet naleven.

Voor de omgeving betekent dit:

- vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd zijn.

Preventief of repressief toezicht

We gebruiken 2 hoofdvormen van toezicht:

- Preventief toezicht
Dit zijn controles die we op basis van de risicomethodiek in de verschillende planningen opnemen. Uit de risicomethodiek volgt de controlefrequentie. Een preventieve controle is gepland en terugkerend.
- Repressief toezicht
Dit zijn controles met een specifieke aanleiding zoals signalen, klachten, handhavingsverzoeken, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles).

Vormen van toezicht

Bij preventieve en repressieve controles zetten we verschillende toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten in. De methode bevat de meest voor de hand liggende vorm van toezicht, de prioriteit of het thema. Vormen van toezicht:

- aangekondigd of onaangekondigd;
- steekproeven;
- fysiek toezicht, zichtbare aanwezigheid;
- administratief toezicht;
- aspectcontrole;
- systeemtoezicht (bijvoorbeeld het veiligheidssysteem bij BRZO-bedrijven);
- concerttoezicht (bijvoorbeeld op het compliance-systeem, werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een concern met meerdere vestigingen).

De meest geschikte toezichtvorm leggen we vast in het jaarlijks uitvoeringsprogramma, in een projectplan, in een samenwerkingsprogramma of in een toezichtplan.

Klachten en ongewone voorvallen

In het uitvoeringsprogramma reserveren we ook uren voor niet gepland toezicht, dit zijn ongewone voorvallen en klachten. Ongewone voorvallen of klachten onderzoeken we altijd. We voeren een administratieve of controle ter plaatse uit om te beoordelen of de klacht terecht is. Als dat nodig is ondernemen we actie en informeren we de klager.

Toezicht bij gedogen

We houden actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig controleren we of de overwegingen van de beslissing om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. We kijken of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorwaarden naleeft. Zo niet, dan handhaven we volgens ons beleid.

5.0 Sanctiestrategie

5.1 Doel

In de sanctiestrategie staan de kaders die wij gebruiken bij handhavend optreden als we een overtreding constateren.

5.2 Beginselplicht tot handhaven

Als we een overtreding van een voorschrift constateren, treden we hier in beginsel tegen op. Prioritering maakt voor de vraag of we handhaven niet uit. We stellen vooral in de toezichtfase prioriteiten aan de hand van risico's. Als we eenmaal controleren en we constateren een overtreding, dan is handhaven in beginsel het vervolg. Deze verantwoordelijkheid staat voor omgevingsrecht in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven.¹²

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik

¹²)Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242

moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat slechts onder bijzondere omstandigheden van het bestuursorgaan mag worden gevergd, van handhaving af te zien. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

De bovengenoemde 'standaard formulering' uit 2004 voor de beginselplicht tot handhaven is inclusief de precisering die de Raad van State in 2011 heeft toegevoegd.¹³

Voor het Openbaar Ministerie ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het algemene strafrecht en de wetten die gekoppeld zijn aan de Wet economische delicten. Het uitgangspunt is dat de bevoegde gezagen en het Openbaar Ministerie, vanuit de eigen verantwoordelijkheid handelen, afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.¹⁴ Het kenmerk van professionele handhaving is een consequente uitvoering. Handhaving kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Strafrechtelijk optreden gaat vaak in samenwerking met externe partners als de politie. Onder handhaving verstaan we: het afdwingen van het naleven van regels door de inzet van juridische/bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen. Bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, het intrekken van de vergunning, de bestuurlijke boete, de bestuurlijke strafbeschikking en het opmaken van een proces-verbaal. We noemen dit 'interventies'.

Aan handhaving kunnen, afhankelijk van de ernst van het geval, andere interventies vooraf gaan, bijvoorbeeld een gesprek. Als hierdoor de overtreding opgehouden is, dan zijn bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten niet nodig.

We bepalen de ernst van de overtreding door onder meer te kijken naar het gevolg van de overtreding. Naast de ernst van de overtreding bepaalt het gedrag van de overtreder de zwaarte van de sanctie.

5.3 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Verschillende (landelijke) partijen¹⁵ stelden in 2022 de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) vast.

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet, de daarop gebaseerde regels en de wetgeving voor het omgevingsrecht die daarnaast nog deels blijven bestaan, zoals de Woningwet en de Wet milieubeheer. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingspartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingspartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen. Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavingsstrategie van 4 juni 2014 en feitelijk is dat per 1-1-2024, de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

Met de LHSO willen wij de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving verbeteren en zorgen voor een gelijk speelveld voor burgers, bedrijven en instellingen waar regels voor gelden. Een ander doel van de LHSO is dat de omgeving ervan uit mag gaan dat we optreden als dat nodig is en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De LHSO geeft daarom aan hoe we per situatie reageren bij welke soort overtreding.

Sanctiestrategie

Als we een overtreding constateren dan handhaven we volgens de LHSO. Het stappenplan start bij de constatering van een overtreding tijdens het toezicht. De sanctiestrategie bepaalt hoe en welke sanctie we inzetten. De strategie zorgt voor meer afstemming en een passende inzet van bestuursrechtelijke en / of strafrechtelijke instrumenten, doordat:

- wij elke overtreding beantwoorden met een **passende reactie**. De keuze voor het instrument hangt af van het gedrag van de overtreder (waarom leeft de overtreder niet na?) en de soort en ernst van de overtreding;
- wij rekening houden met **verzachtende of verzwarende omstandigheden**, zoals een rechtvaardigingsgrond en de hoeveelheid schade waartoe de overtreding (mogelijk) leidt;
- onze reacties strenger worden als **overtredingen voortduren of zich herhalen**;
- de methodiek een goede basis is voor het maken van **(werk)afspraken over afbakening en werkwijze** tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren;
- wij voor het doen beëindigen van veel voorkomende overtredingen **standaard hersteltermijnen gebruiken, de Zeeuwse Leidraad begunstigingstermijnen en dwangsombedragen**.

13) ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307, JB 2011, 261, NJB 2011, 1911, Gst 2012, 7

14) Uit: Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO, versie 12 oktober 2022)

15) Deze strategie is opgesteld door IPO en het OM, in samenwerking met de VNG, de UvW, het ministerie van I&M, de Inspectie Leefomgeving en Transport, ISZW, politie en de vereniging van omgevingsdiensten.

Een bestuurlijk vastgestelde specifieke handhavingsaanpak voor een apart taakveld gaat voor op deze strategie. Hier hebben wij het over specifieke handhavingsaanpak(ken) met betrekking tot bijvoorbeeld specifieke wetgeving, lokaal beleid of verordening of een specifiek thema (bijvoorbeeld aanpak illegale containers in buitengebied) en bevat een hierop toegesneden sanctieaanpak. Bestaande voorbeelden hiervan zijn overtredingen die vallen onder het Damocles-beleid en de Alcoholwet. Voor overtredingen van regels met een specifieke handhavingsaanpak is deze sanctiestrategie dus niet van toepassing.

Stappen interventie

Casemanagement handhaving

Bij overtredingen gaan wij na of er raakvlakken zijn voor ketenpartners of andere overheidspartijen. Als dit het geval is, informeren we die partijen en gaan we na of we gecoördineerd kunnen / moeten optreden. Als er meerdere partners betrokken zijn, blijft het casemanagement voor de aanpak van de overtreding bij de partij die de overtreding constateerde, tot we daar andere afspraken over maken. Bij overtredingen waar meerdere instanties of interne afdelingen op willen handhaven werken we samen bij de toepassing van de LHSO en vullen we samen de matrix in. We wisselen informatie uit met elkaar over de aanpak en het vervolg. Als het efficiënt en/of effectief is, voeren wij (her)controles samen uit.

Relatie tot (partieel) gedogen

Als een overtreder calculerend of crimineel gedrag laat zien, werken we niet mee aan het tot stand komen van een eventuele gedoogbeschikking. We geven een eventuele gedoogbeschikking alleen af aan iemand waarvan we verwachten dat deze zich ook houdt aan de voorwaarden die in de gedoogbeschikking staan.

We passen de LHSO in 5 stappen toe:

Stap 1 – Plaats de bevinding in de interventiematrix

Schaal de overtreding in op de interventiematrix (onderstaande figuur 1) op basis van de rapportage van bevindingen.

Speerpunten

Als we speerpunten hebben vastgesteld in bijvoorbeeld ons handhavingsprogramma of een specifiek handhavingsproject, scoren overtredingen hiervan in beginsel minimaal niveau 3 'van belang' in de interventiematrix.

Overtredingen blijven voortgaan

Bij voortduren van een overtreding schuift de score 1 stap naar rechts in de interventiematrix, bijv. van B naar C, etc. Bij voortduren van overtredingen waarvoor we een herstelmaatregel hebben opgelegd (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang), schuift de score pas naar rechts nadat de herstelsanctie is uitgewerkt en de overtreding voortduurt en/of zich herhaalt.

Figuur 1: De interventiematrix uit de LHSO, figuur 1

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen !/ overtreder →]	A. Goed- willend	B. Onver- schillig	C. Calcu- lerend	D. Notoir/ crimineel

Stap 2 – bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

Bepaal of er wel of geen sprake is van verzwarende of verzachtende aspecten, die we moeten betrekken bij de afweging voor een passende interventie.

Verzwarende aspecten staan in de LHSO en hebben te maken met:

1. Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk;
2. Recidive;
3. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing);
4. Combinatie met andere relevante strafbare feiten;
5. Medewerking van malafide deskundige (facilitators);

6. Waarheidsvinding;
7. Normbevestiging;
8. Belemmeren toezicht en handhaving, bedreiging.

Ga vervolgens na of er verzachtende omstandigheden zijn. Voorbeelden van verzachtende omstandigheden zijn:

- Vormen van strafuitsluitingsgronden (zoals overmacht) waarbij bestuursrecht voor herstel wel doorgezet moet worden maar straffen niet kan of geen zin heeft.
- Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het langer in eigen omgeving blijven van oudere hulpbehoevende personen, dit geeft soms overlast voor de omgeving of onveilige situaties voor de personen zelf. Kenmerk hierbij is vaak dat de oudere hulpbehoevende persoon niet kan begrijpen wat het probleem is. Als de overtreding legaliseerbaar is.

Legaliseerbaar?

Als voor de activiteit alsnog vergunning (toestemming) kan worden verleend, is de overtreding legaliseerbaar. Is dat het geval, dan stellen we de overtreder in de gelegenheid om de toestemming aan te vragen. Als de overtreder dit doet en een ontvankelijke aanvraag indient die volgens het bevoegd gezag verleend kan worden, dan is sprake van concreet zicht op legalisatie. Volgens vaste jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is concreet zicht op legalisatie een grond om het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie achterwege te laten. Een overtreding die legaliseerbaar is, komt al snel ergens linksonder in de sanctiematrix terecht zodat we, naast het legalisatietraject, in beginsel kunnen volstaan met het aanspreken / informeren van de overtreder.

Toch kan er aanleiding zijn om een herstelsanctie of een bestraffende sanctie op te leggen. Vooral als een overtreder niet tijdig, dat wil zeggen binnen een termijn die wij redelijk vinden, de vereiste toestemming aanvraagt. Met een herstelsanctie voorkomen we dit gedrag. Een bestraffende sanctie komt in beeld als sprake is van calculerend gedrag of zelfs crimineel gedrag, zoals bedoeld in de LHS. We moeten voorkomen dat iemand van te voren bewust geen vergunning voor bepaalde activiteiten aanvraagt, omdat de overtreder er van uit gaat dat op het moment dat we er achter komen de activiteit alsnog kan worden gelegaliseerd zonder verdere consequenties. Zulk calculerend gedrag sanctioneren we.

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

In deze stap besluiten we tot de inzet van bestuurs- en/of strafrecht.

Bewuste, structurele en calculerende overtredingen, die met als mogelijk gevolg van belang of aanzienlijk, dreigend en of omkeerbaar zijn (C3, C4, D3 en D4-overtredingen) melden we bij het OM en (zo mogelijk) agenderen we deze voor het nog op te richten casusoverleg tussen de ketenpartners. Met de melding aan het OM stemmen we af over de keuze om sanctionerend op te treden.

Voor minder zware overtredingen (A4, B4, B3, C2, D2 en D1) loopt op dit moment voor Zeeland een onderzoek voor het ontwikkelen van formats voor bestuurlijke boetes.

Afhankelijk van de ontwikkeling van de afstemming tussen bestuurs- en strafrecht maken we nadere keuzes over hoe we afstemmen met het OM. Dit kan betekenen dat ook voor lichtere overtredingen meldingen plaatsvinden of juist een bijstelling plaatsvindt naar alleen zware overtredingen.

Gegevensuitwisseling

Voor een goede afstemming tussen bestuurs- en strafrecht is gegevensuitwisseling nodig. Om de informatie-uitwisseling tussen bestuurs- en strafrecht mogelijk te maken en rechtmatig te laten verlopen, zoeken we aansluiting bij het landelijke Convenant Gegevensuitwisseling. In dit convenant regelt de informatie-uitwisseling per regio via een casusoverleg (operationeel overleg) en een Periodiek Overleg Gegevensuitwisseling (operationeel-tactisch overleg). Het Openbaar Ministerie, de politie en de omgevingsdienst Zeeland nemen deel. Omdat dit VTH-beleid over veel meer taken gaat dan nu onder het convenant vallen, gaan we onderzoeken hoe Zeeuwse gemeenten en provincie in dit convenant betrokken kunnen worden.

Stap 4 – Optreden met 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 strafv. onderzoek	↑ Strafrecht PV/hader strafv. 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 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 ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
3. Van belang	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafv. onderzoek	↑ Strafrecht PV/hader strafv. 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

Bij het optreden met behulp van de interventiematrix zetten we het minst ingrijpende instrument in, gericht op herstel of om herhaling van de overtreding te voorkomen. Zwaardere instrumenten zetten we snel in als de overtreding voortduurt of zich herhaalt.

Stap 5 – Vastlegging

Stappen die we doorlopen en beslissingen die we nemen registreren we eenduidig, zodat de stappen duidelijk en controleerbaar zijn. We rapporteren over iedere overtreding waar die zich bevindt in de interventiematrix en welke keuze maken voor interventie.

5.4 Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen, keuzes en aanpak

Algemeen

Er zijn drie vormen van bestuursrechtelijke herstelsancties: de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang of het schorsen / intrekken van de vergunning. Wij maken per geval een keuze tussen één van deze mogelijkheden. In deze paragraaf lichten we de verschillende bestuursrechtelijke herstelmaatregelen toe en het afwegingskader om hierin van geval tot geval een onderbouwde keuze te maken. Naast bestuursrechtelijke herstelsancties kent het bestuursrecht ook de bestraffende sanctie, zoals de bestuurlijke boete.

De keuze tussen last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

Als we besluiten om een bestuursrechtelijke herstelsanctie op te leggen, dan kiezen we tussen last onder dwangsom en last onder bestuursdwang. Alleen bij uitzonderlijke zeer zwaarwegende omstandigheden, in wettelijk voorgeschreven situaties of in geval van vastgestelde lokale regelgeving/beleid zetten we het intrekken / schorsen van een vergunning als herstelsanctie in. Om een goede afweging te maken tussen de last onder dwangsom en last onder bestuursdwang gebruiken wij de volgende uitgangspunten:

a. Last onder Dwangsom

Met het inzetten van een last onder dwangsom bewegen we de overtreder ertoe zelf zijn overtreding of herhaling ervan ongedaan te (doen) maken. Daarom heeft de last onder dwangsom in beginsel de voorkeur boven de last onder bestuursdwang. De lasten en de verantwoordelijkheid leggen we direct bij de overtreder, wat past bij het principe 'de overtreder betaalt'.

b. Last onder Bestuursdwang

Als sprake is van bijvoorbeeld (dreigende) onomkeerbare ernstige schade of aantasting van de openbare orde, gevaar voor de volksgezondheid, de (verkeers)veiligheid en/of leefomgeving, waarbij spoedig handelen nodig is, willen we zo snel mogelijk een einde maken aan de overtreding. Omdat de last onder bestuursdwang over het algemeen sneller effect heeft dan een last onder dwangsom, kiezen wij in die omstandigheden voor de last onder bestuursdwang. Hiernaast passen we in spoedeisende gevallen vanzelfsprekend spoedeisende bestuursdwang toe.

Bij een last onder bestuursdwang maken wij de overtreding op kosten van de overtreder ongedaan (als de overtreder dit niet zelf heeft gedaan voor het einde van de termijn (als een termijn wordt gegeven)). Soms kunnen we dit niet of zijn er teveel praktische bezwaren. Bijvoorbeeld bij boekhoudkundige overtredingen of het ingrijpen in technisch complexe processen.

Als duidelijk is dat ook met een forse dwangsom de overtreder de overtreding niet ongedaan gaat maken, dan passen we de last onder bestuursdwang toe.

c. (Begunstigings)termijn¹⁶

Als we handhaven geven we vaak een (begunstigings)termijn, tenzij er geen tijd nodig is om een einde te maken aan de overtreding of als de handhaving er alleen op is gericht om herhaling van een overtreding te voorkomen. We hoeven geen (begunstigings)termijn te geven wanneer handelen met spoed nodig is. De (begunstigings)termijn moet op het moment dat we deze geven lang genoeg zijn om aan de overtreding een einde te kunnen maken. De (begunstigings)termijn mag niet afhangen van de lengte van een eventueel voortraject. We houden rekening met de tijd die nodig is voor bijvoorbeeld het bestellen van onderdelen of materialen om de overtreding ongedaan te maken. Een te lange (begunstigings)termijn of een (begunstigings)termijn voor onbepaalde tijd komt neer op gedogen. De in deel C bijgevoegde Zeeuwse leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen" gebruiken we als richtlijn voor begunstigingstermijnen en is niet uitputtend. In het besluit motiveren we de lengte van de begunstigingstermijn.

d. Keuze bij variant dwangsomoplegging en hoogte dwangsom

Bij het opleggen van een last onder dwangsom gebruiken we de Zeeuwse leidraad als basis. In het besluit motiveren we de variant en hoogte van de dwangsom met de Zeeuwse leidraad als naslagwerk. De hoogte van de dwangsom staat in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de benodigde werking van de last onder dwangsom. Het moet een voldoende prikkel zijn om de overtreding te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Om te bepalen welke prikkel effectief en evenredig is, kunnen we het eventuele financiële voordeel betrekken of de kosten van herstel van de overtreding. We kijken ook vaak alleen naar de aard en ernst van de overtreding. Tot slot beoordelen we welk gedrag de overtreder vertoont. Een calculerende overtreder heeft een forsere prikkel nodig om na te leven dan een goedwillende. De Zeeuwse leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen", die in deel C is opgenomen, hanteren wij als richtlijn voor een eerste inschatting van de hoogte van de dwangsom. Daarna stellen we het bedrag eventueel naar boven of naar beneden bij, afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. Deze leidraad leidden we af

¹⁶)Op grond van de Awb is alleen bij een last onder dwangsom sprake van een begunstigingstermijn, bij overige handhavingsinstrumenten is sprake van een termijn.

van de landelijke leidraad, aangevuld voor de Zeeuwse situatie. De leidraad wijkt daarom af van de landelijke leidraad. In het besluit motiveren we de hoogte van de dwangsom.

Effectueren handhavingsbesluit

Een handhavingsbesluit moet worden uitgevoerd. Wanneer de overtreding na de (begunstigings)termijn niet is beëindigd, dan volgt automatisch effectuering van de sanctie. Het innen van de verbeurde dwangsom(men) of de uitvoering van bestuursdwang en het kostenverhaal, is een vast onderdeel van het optreden en geen onderwerp meer van een hernieuwde bestuurlijke afweging. De standaardoverweging van de rechter voor een last onder dwangsom is:

bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom dient aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin staat dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd en slechts in bijzondere omstandigheden geheel of gedeeltelijk van invordering kan worden afzien'. Het gaat hier in andere woorden om de zogenoemde 'beginselplicht tot invordering'.

Bestraffende sancties

Naast herstelsancties zijn er ook bestraffende sancties. Wanneer we met een bestuurlijke sanctie leed toevoegen aan de overtreder, dan is het een bestraffende sanctie. Een bestraffende sanctie heeft een speciaal preventief effect op de overtreder. We ontmoedigen de overtreder om opnieuw de overtreding te begaan. Ook heeft een bestraffende sanctie een algemeen preventief effect op andere personen en/of bedrijven. Zij worden zo ontmoedigd om de overtreding überhaupt te begaan. Een bestraffende sanctie is anders dan een herstelsanctie. Een bestraffende sanctie is niet geschikt om, zoals een herstelsanctie, concrete overtredingen te (doen) beëindigen, de gevolgen daarvan te beperken of weg te nemen en/of om herhaling van de overtredingen te (doen) voorkomen. Het opleggen van de bestraffende sanctie heeft als doel het bestraffen van de overtreder voor het begaan van de overtreding. Omdat beide soorten sancties een ander doel hebben, kunnen wij de herstelsanctie en de bestraffende sanctie naast elkaar opleggen. De bestraffende sanctie komt sneller aan de orde als de overtreding opzettelijk is begaan, of als de overtreding niet kan worden weggenomen met een herstelsanctie (onomkeerbaar). Bestraffende sancties kunnen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke zijn. Een veel voorkomende bestuursrechtelijke bestraffende sanctie is de bestuurlijke boete.

Bestuursrechtelijk; de bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. Het bevoegde bestuursorgaan legt deze op. Het Openbaar Ministerie is hier niet bij betrokken. Onder de Omgevingswet kan dit instrument ook bij monumenten toegepast worden.

Strafrechtelijk; proces-verbaal of bestuurlijke strafbeschikking

Een bestraffende sanctie in het strafrecht wordt ingeleid met het opmaken van een proces-verbaal of een bestuurlijke strafbeschikking milieu. Bij deze sanctie is altijd een opsporingsambtenaar betrokken (politie of boa) en het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie ziet toe op vervolging op basis van een opgemaakt proces-verbaal van een opsporingsambtenaar.

Voor de inzet van de bestraffende interventiemiddelen: zie stap 3.

Overtredingen van de overheid

Voorop staat dat een overheidsinstelling zich in de rol van bouwer, exploitant etc. houdt aan de wet- en regelgeving en zelf daarin een voorbeeldfunctie vervult. Hierdoor hoeft handhaving van de eigen overheidsorganisatie niet nodig te zijn. Maar in de praktijk kunnen er toch situaties zijn waarbij een dienstonderdeel van de eigen overheidsorganisatie de regels niet volgt. Een bestuursorgaan is niet snel geneigd om bestuurlijke maatregelen tegen zichzelf te nemen. Bovendien heeft de handhaver intern een hiërarchisch ondergeschikte positie. Het is daarom belangrijk om vast te leggen hoe we handelen als de handhaver een overtreding van een voorschrift constateert bij (dienstonderdelen van) onze eigen organisatie. Wij hanteren voor de eigen dienst dezelfde strategie als voor burgers en bedrijven, waarbij we nadrukkelijk een rol zien voor ons managementteam om de overtreding te beëindigen.

Ook is het belangrijk dat we vastleggen welke procedure we volgen wanneer een toezichthouder bij een andere overheidsinstantie een overtreding constateert. Andere overheidsinstanties benaderen wij op dezelfde manier als bedrijven en burgers, waarbij we het vanzelfsprekend vinden dat we voorafgaand aan formele acties de overtredende andere overheidsinstantie (onze collega's/partners) informeren over de overtreding. Dit alles met als doel een snelle beëindiging van de overtreding.

Handhaven bij gedoogsituaties

Het niet naleven van gedoogvoorwaarden zelf kunnen we niet zien als overtreding van een wettelijk voorschrift. We kunnen dus niet tegen de niet-naleving van de gedoogvoorwaarden optreden met een herstelsanctie. We zijn namelijk alleen bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie als reactie op de overtreding van wettelijke voorschriften. In dat geval trekken we de gedoogbeschikking in en handhaven we op de onderliggende overtreding.

6.0 Gedoogstrategie

6.1 Inleiding

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

Definitie van gedogen:

"Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet bewust (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding."

6.2 Integrale beoordeling om te gedogen

We kijken bij het toepassen van de gedoogstrategie altijd als eerste stap of er samenloop is met andere regelgeving en of het gedogen niet in strijd is met andere wet- en regelgeving. We letten daarbij op eigen regels maar ook op die van andere overheden. Dit sluit aan bij integraal werken, zoals dit ook in deel A en de vergunningenstrategie staat.

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

*"Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien."*¹⁷

We gebruiken ook de regeringsnota's 'Grenzen aan gedogen' als kader.¹⁸

Gedogen passen we alleen in uitzonderlijke en/of spoedeisende situaties toe. We gedogen alleen 'actief' dit betekent dat we er een besluit over nemen. Onze uitgangspunten voor gedogen zijn:

- We handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn.
- Gedogen blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd;
- We gedogen expliciet, op schriftelijk verzoek van de overtreder en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging.
- Het gedogen tast belangen van derden niet in onredelijke mate aan.
- De activiteit is na de periode van gedogen vergund of gestopt.

Een gedoogbeschikking is geen besluit, en ook de weigering of intrekking van een gedoogbeschikking niet. Een gedoogbeschikking kan dan ook niet worden aangevochten bij de bestuursrechter. Dit laat onverlet dat anderen in zo'n geval wel om handhaving kunnen verzoeken. Op dergelijke verzoeken moeten we reageren.

We kunnen gedogen bij overgangs- en overmachtsituaties.

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

Overmachtsituaties zijn:

- situaties waarin de overtreding was toegestaan, dan is volgens artikel 5:5 Awb 19 handhaving niet toegestaan. We moeten dan gedogen;
- situaties waarin het belang waar de regel voor is gemaakt beter af is als we gedogen;
- gevallen waarin handhaven onevenredig zwaar is in verhouding tot het belang dat we met handhaving beschermen.

We gedogen niet:

¹⁷ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200306199/1

¹⁸Bestaande uit de 'eerste gedoogbrief' van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de 'tweede gedoogbrief' van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

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

Een afschrift van de gedoogbeschikking sturen we naar:

- het Openbaar Ministerie;
- de politie;
- eventuele andere betrokken instanties.

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

Ondertekening

Bijlage 1: VTH partners

Gemeente Veere
Gemeente Vlissingen
Gemeente Middelburg
Gemeente Schouwen Duiveland
Gemeente Tholen
Gemeente Noord Beveland
Gemeente Goes
Gemeente Borsele
Gemeente Reimerwaal
Gemeente Kapelle
Gemeente Terneuzen
Gemeente Hulst
Gemeente Sluis
Provincie Zeeland
Waterschap Scheldestromen
Openbaar Ministerie
Politie
RUD Zeeland
DCMR
Veiligheidsregio Zeeland
GGD
Rijkswaterstaat