

## Beleidsregel Handhavingsstrategie voor de uitvoering van omgevingstaken gemeente Brunssum 2024

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en op het bepaalde in afdeling 13.2 (kwaliteitsbevordering en afstemming uitvoering en handhaving) van het Omgevingsbesluit, zoals die na inwerkingtreding van de Omgevingswet komt te luiden;

### Besluit:

#### Artikel 1

1. De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht wordt vastgesteld overeenkomstig bijlage 1 bij deze beleidsregel.
2. Het uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid Regio Zuid-Limburg wordt gewijzigd overeenkomstig bijlage 2 bij deze beleidsregel.
3. Het college past de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht toe bij de handhaving van de wet- en regelgeving waarvan de voorbereiding en uitvoering van de betreffende omgevingstaken geschiedt door de RUD Zuid-Limburg in opdracht van het college, alsmede door de eigen organisatie van de gemeente Brunssum.

#### Artikel 2

Deze beleidsregel treedt in werking op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Indien de bekendmaking in het publicatieblad van de gemeente Brunssum geschiedt op een later tijdstip, dan treedt deze beleidsregel in werking op de dag na de dag van de bekendmaking.

#### Artikel 3

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel Handhavingsstrategie voor de uitvoering van omgevingstaken gemeente Brunssum 2024.

*De burgemeester,*

*W.J.F. van der Rijt*

*De secretaris,*

*R. Evers*

## Bijlage I Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

### HOOFDSTUK 1

#### Inleiding

##### 1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze wet heeft daarbij oog voor de duurzame ontwikkeling, woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wet is ook gericht op de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd.

Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds.

Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkings- bereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid.

De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.<sup>1</sup>

1) Op grond van de modelverordening uitvoering en handhaving van de VNG en het IPO. De link voor de omgevingsdiensten met de LHS en de LHSO staat beschreven in deel C (procescriteria), onder de 9b (de sanctiestrategie).

## 1.2 Doelstelling en werkingssfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren.

De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk  
De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. 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. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingpartners 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 handhavingpartners 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. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

## 1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingpartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven. In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

### Landelijke handhavingsstrategie (algemeen/basis)

De handhavingsstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria<sup>2</sup> vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingsstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingsstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor

2) In dit document wordt uitgegaan van de VTH Kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019.

het vaststellen van een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingspartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

#### **Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën**

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering.<sup>3</sup> Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

## **HOOFDSTUK 2**

### **Uitgangspunten en beginselen**

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingspartners. Dat zijn de volgende.

#### **2.1 Uitgangspunten**

##### **A. *Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.***

Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

##### **B. *Vertrouwen.***

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

##### **C. *Integraal, risico gestuurd en effectgericht.***

Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

##### **D. *Onafhankelijk en professioneel.***

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevagen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke

3) De landelijke handhavingsstrategie Brzo die van toepassing is bij de handhaving van Sevesovoorschriften, is een voorbeeld van een landelijke module die al bestond vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om een module 'bovenop' de algemene landelijke handhavingsstrategie voor een basistaak waarvoor de specifieke deskundigheid is vereist die bij een klein aantal (6) omgevingsdiensten is gebundeld. Er valt ook te denken aan modules voor andere taken dan de verplichte basistaken.

handhaving is groot. De handhavingsinstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hier aan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

#### **E. Loyale samenwerking.**

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

#### **F. Adequate overlegstructuur.**

Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichthouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaaksniveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

#### **G. Dienstbaar.**

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtreders.

#### **H. Transparant.**

Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

## **2.2 Beginselen**

#### **A. Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken.**

Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

#### **B. Beginselplicht tot handhaving.**

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering 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.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavinginstrumenten.

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

#### **C. Gelijkheidsbeginsel**

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

#### **D. Verdedigingsbeginsel**

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheids-optreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

#### **E. Respect voor fundamentele rechten**

Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten - is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

### **HOOFDSTUK 3**

#### **Visie op een passende interventie**

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

*Inzake herstel*

- 1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:
- 1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

*Inzake bestraffing*

- 2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:
- 2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevensgeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingpartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

**Ad 1a en 1b** (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

**Ad 2a en 2b** (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen.

Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen.

Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingpartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller

en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

## HOOFDSTUK 4

### Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners.<sup>4</sup>

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

**Stap 1:** positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

**Stap 2:** bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpendere herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.

**Stap 3:** optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.

**Stap 4:** bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

**Stap 5:** vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip ‘handhaver’ ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

#### 4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver<sup>5</sup> bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.<sup>6</sup>

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 →]	<b>A.</b> Goed-willend	<b>B.</b> Onverschillig	<b>C.</b> Calculerend	<b>D.</b> Notoir/crimineel

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

4) Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorganger – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:G HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.

5) Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden.

6) Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechts personen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding).



### **Ad 1** Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

**Ad 2** Typering van (het gedrag van) de overtreder De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of
- D. Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.<sup>7</sup> En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

7) Dit neemt uiteraard niet weg dat van de overheid kan worden verwacht dat burgers en bedrijven goed worden voorgelicht over nieuwe regels en wijzigingen van regels. Goede voorlichting en transparantie draagt bij aan grotere naleving.

#### **4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing**

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeert naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuurs- rechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

- A. *Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:*  
de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.
- B. *Recidive:* de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen.  
Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.
- C. *Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):*  
de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.
- D. *Combinatie met andere relevante strafbare feiten:*  
de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.
- E. *Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"):*  
De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.
- F. *Waarheidsvinding:* soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet

van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.

- G. *Normbevestiging*: het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

### 4.3 Step 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.<sup>8</sup> Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).
3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

De (mogelijke) gevolgen:	Interventiematrix			
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV	<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV	<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafrecht. onderzoek	<b>Strafrecht</b> PV/nader strafrecht. onderzoek
	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijkeboete (indien mogelijk)	
			<b>Bestuursrecht ingrijpend</b> Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				<b>Bestuursrecht ingrijpend</b> Exploitatieverbod/sluiting Schorsen

8) Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing."

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

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

### **Maatvoering (termijnen)**

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

#### **4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is**

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden.

De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping.
- De toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

#### **4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen**

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient

aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

## HOOFDSTUK 5

### Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

#### Eventuele vaststelling en bekend making als beleid( sregel )

De LHSO kan elektronisch worden bekendgemaakt als beleidsregel. Vaak zal er daarnaast een beleidsregel moeten worden vastgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt dat en hoe de LHSO wordt gevolgd in het eigen beleid. Er is daarvoor een model-vaststellingsbesluit beschikbaar dat door het betrokken bestuursorgaan kan worden gebruikt.

#### Afstemming met ander handhavingsbeleid

Het bestaande handhavingsbeleid dient waar nodig te worden afgestemd op de LHSO. De betrokken handhavende instantie is verplicht om een handhavingsstrategie vast te stellen en kan hierbij gebruik maken van de LHSO. Voor bepaalde beleidsterreinen zullen daarvoor naar verwachting in de toekomst modellen worden ontwikkeld die kunnen worden overgenomen of waarbij aansluiting kan worden gezocht. Om recht te doen aan het uitgangspunt van een transparante overheid zouden deze keuzestrategieën ook als beleidsregel moeten worden vastgesteld die elektronisch wordt bekendgemaakt. Het model-vaststellingsbesluit gaat uit van deze mogelijkheid.

#### Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie). Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

#### Organisatorische borging

Niet alleen op papier, maar ook organisatorisch moet uitvoering van de LHSO en in het bijzonder de afstemming en samenwerking geborgd zijn. Dat betekent dat de betrokken instanties ervoor zorgen dat relevante functies (zoals contactpersonen en specialisten) structureel bemenst zijn.

#### Model verslaglegging stappen

Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging van de stappen en beslissingen in handhavingstrajecten dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

## BIJLAGE 1

### Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht provincie xxx/ Waterschap xxx/ Gemeente xxx  
Het college van Gedeputeerde Staten/het college van dijkgraaf en heemraden/het college van

Burgemeester en wethouders (en de burgemeester)

#### Gelet op:

- Artikel 18.1 en 18.20, eerste lid, Omgevingswet;
- Artikel 13.5 Omgevingsbesluit;
- Artikel xx Verordening Kwaliteit, toezicht en handhaving Omgevingsrecht xx

#### Besluit vast te stellen:

- + Beleidsregel Handhavingsstrategie omgevingsrecht en de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
- + De handhavingsstrategie Bouwen (bij wijze van voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Cultureel Erfgoed (bij wijze van voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Horeca ((bij wijze van voorbeeld van een optioneel lokaal geformuleerde strategie)

*Het verdient aanbeveling om in het vaststellingsbesluit (of in de daarmee vast te stellen besluiten) voorzieningen op te nemen van overgangsrecht, en een uitdrukkelijke bepaling die de citeertitel voorschrijft.*

## Bijlage II Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg Deel I

### 1. Inleiding

Voor u ligt het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid van alle gemeenten en de provincie Limburg die deelnemen in de RUD Zuid-Limburg. Dit uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid betreft het beleid voor het basistakenpakket dat door de RUD Zuid-Limburg (nader: RUD) vanaf de inwerkingtreding wordt uitgevoerd.

Hiermee wordt geborgd dat alle deelnemende gemeenten en de provincie Limburg voldoen aan de wettelijke vereisten die het huidige Besluit omgevingsrecht (nader: Bor) stelt aan de adequate organisatie van regionaal belegde VTH-taken. We realiseren ons dat alle gemeenten en de Provincie Limburg samen met hun burgers en ondernemers bezig zijn met belangrijke opgaven voor de toekomst, vanwege bijvoorbeeld de economische agenda, de woonopgave, biodiversiteit, het klimaat en de energievoorziening. Ook zien we nieuwe juridische ontwikkelingen op ons afkomen, door de Omgevingswet, de digitalisering van de informatievoorziening over de leefomgeving. Dat zorgt voor nieuwe uitdagingen voor de RUD Zuid-Limburg en alle regionale deelnemers. Deze ontwikkelingen zijn nog volop in beweging. We kiezen ervoor om daar niet op te wachten, maar om vooruit te lopen hierop met onze dagelijkse uitvoering. Onze werkwijze is praktisch en toekomstgericht.

Het uniforme beleid en de thema's van dit beleid zijn in de geest van de Omgevingswet opgesteld en voldoen momenteel daaraan.

Het beleid wordt vastgesteld voor vier jaar. Mocht echter blijken dat, door ontwikkelingen die de Omgevingswet in de nabije toekomst nog met zich meebrengt, aanpassingen van het beleid gewenst dan wel noodzakelijk zijn, zal het beleid uiteraard in het kader van monitoring en evaluatie conform geldende wet- en regelgeving worden aangepast.

In deze inleiding worden voorts de aanleiding en het doel van dit plan toegelicht. Ook komen de landelijke wets- en beleidsontwikkelingen op het terrein van vergunningen, toezicht en handhaving, die mede bepalend zijn voor de invulling van dit plan, beknopt aan bod.

#### 1.1 Aanleiding

Met het in werking treden van de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (nader: Wet VTH) op 14 april 2016, als wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (nader: Wabo), en de wijziging van het Bor (op 1 juli 2017 Stb. 2017-193), is het aan de bevoegde gezagen om voor de in artikel 7.1 van het Bor bedoelde basistaken (milieu) voor de RUD uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen.

Onder het basistakenpakket (hierna: btp) wordt verstaan de uitvoering (vergunningverlening), het toezicht en de handhaving van de omgevingsvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit milieubeheer en toezicht in het kader van de Wet bodembescherming. Een nadere toelichting is opgenomen in paragraaf 1.3 van dit beleid.

Ook voert de RUD Zuid-Limburg vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavingstaken uit voor de bedrijven die vallen onder het Brzo 2015 en de RIE, categorie 4, waarbij het primaat ligt binnen het werkgebied van de hele provincie Limburg en waarvoor Gedeputeerde Staten (nader: GS) het bevoegd gezag is.

Binnen de samenwerking van de RUD Zuid-Limburg laten de gemeenten en de Provincie Limburg ten minste dit takenpakket uitvoeren. Het Bor geeft procescriteria voor het op te stellen uitvoerings- en handhavingsbeleid. Zo moet het beleid uniform zijn en moeten er doelen worden gesteld die de RUD Zuid-Limburg moet behalen. Het voorgaande geldt ook voor het uniform vaststellen van de door de bevoegde gezagen die deelnemen in de RUD op te stellen uitvoeringsprogramma's die gebaseerd zijn op dit beleid (artikel 7.3 Bor). Het Bor geeft daarnaast aan dat waar nodig dient te worden afgestemd met beleid dat is opgesteld door andere bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld het waterschap en andere omgevingsdiensten in aangrenzende regio's (in geval van bijvoorbeeld ketentoezicht).

Er heeft in het voortraject afstemming plaatsgevonden met het Openbaar Ministerie (Functioneel Parket). Het onderdeel van het uniforme beleid dat betrekking heeft op het handhavingsbeleid (de landelijke handhavingsstrategie) is vastgesteld in overeenstemming met het Openbaar Ministerie. De RUD Zuid-Limburg gaat bij haar uitvoerings- en handhavingstaak uit van een uniform uitvoeringsniveau voor de regionale taken. Concreet houdt dit in dat de werkzaamheden worden uitgevoerd conform wettelijke kaders, richtlijnen en vigerende kwaliteitscriteria. Hierover gaat dit uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. Bij de voorbereiding van dit uniforme beleid is een analyse gemaakt van de strategische beleidsdocumenten en werkwijzen die de deelnemende bestuursorganen reeds gebruiken bij de uitvoering van VTH-taken.

#### 1.2 Doel van het beleidsplan

Dit uniforme beleidsplan voor de uitvoerings- en handhavingstaken is opgesteld op hoofdlijnen. Het betreft een basisdocument dat zal worden doorontwikkeld. Met elkaar hebben we dit basisdocument

in Zuid-Limburg inhoud gegeven en de elementen benoemd die we belangrijk vinden. Samen een lerende organisatie zijn en continu leren en verbeteren. Deze ontwikkeling zal worden gevoed vanuit de beleidscyclus (Big 8). Een belangrijk element in dit beleid is om met elkaar te staan voor de kwaliteit en de beleidsambities en deze goed te borgen.

Het VTH-beleid Zuid-Limburg is uniform voor de basistaken binnen de RUD Zuid-Limburg. Dit laat echter onverlet dat elke gemeente evenals de provincie zijn eigen autonomie heeft voor wat betreft de taken VTH. Het VTH-beleid legt hierom het minimale uit te voeren niveau vast. De gemeenten en de provincie kunnen aanvullend hierop zijn/haar bestuurlijke prioriteiten door de RUD Zuid-Limburg laten uitvoeren. De resultaten van de bestuurlijke prioriteiten worden opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de daaruit voortkomende jaaropdracht aan de RUD Zuid-Limburg.

Dit VTH-beleidsplan is, zoals hiervoor reeds benoemd, gericht op de hoofdlijnen. De stap naar uitvoering gaan we met elkaar maken in het uitvoeringsprogramma. Dit VTH-beleid geeft daar richting aan en de eerste handvatten om samen aan de slag te gaan.

### **1.3 Scope van het beleidsplan**

#### Basistaken

Dit VTH-beleidsplan ziet toe op de basistaken zoals deze volgens de vigerende wet- en regelgeving zijn ingebracht in de RUD Zuid-Limburg. De basistaken zijn de milieutaken van gemeenten met een bovenlokale dimensie die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, taken die zeer complex zijn en provinciale milieu- en bouwtaken.

Op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo wijst het wijzigingsbesluit Bor in Bijlage IV gebaseerd op artikel 7.1, eerste lid, taken aan die in ieder geval door een omgevingsdienst worden uitgevoerd.

Op 16 juni 2009 is de package deal die ten grondslag hieraan ligt tot stand gekomen tussen het Rijk, het IPO en de VNG. Hierin is bepaald welke taken van provincies en gemeenten tot het basistakenpakket worden gerekend. Het basistakenpakket omvat taken met betrekking tot de voorbereiding van de omgevingsvergunning waarvoor gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. Deze taken dienen door de omgevingsdienst te worden uitgevoerd, waarbij het wenselijk is dat de bevoegdheden voor deze taken aan de directeur van de omgevingsdienst worden gemandateerd.

In het geval gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn, bereidt de omgevingsdienst de omgevingsvergunning in zijn geheel voor. Als burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn, bereidt de omgevingsdienst alleen het milieudeel van de omgevingsvergunning voor. Daarnaast maken taken met betrekking tot milieutoezicht op zowel vergunningplichtige als niet vergunningplichtige activiteiten door inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn deel uit van het basistakenpakket. Tot slot valt het voorbereiden van handhavingsbeschikkingen onder het basistakenpakket.

Huidig basistakenpakket:

Op het moment van het inwerkingtreden van dit Uniform Beleidsplan vigeert de in bijlage IV behorend bij artikel 7.1, eerste lid, van het Bor opgenomen versie van het basistakenpakket.

Toekomstig basistakenpakket:

Dit Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid is eveneens opgesteld rekening houdend met de Omgevingswet die binnen afzienbare tijd na inwerkingtreding van dit beleid eveneens in werking zal treden. Voor de ten tijde van het inwerkingtreden van de Omgevingswet en aanverwante besluiten en regelgeving vigerende versie van het basistakenpakket zij op deze plaats verwezen naar artikel 13.12 van het Omgevingsbesluit (Ob). In dit basistakenpakket wordt de bevoegdheid van omgevingsdiensten om besluiten te nemen onderdeel van het pakket.

In dit plan benoemen we alle elementen die belangrijk zijn voor het VTH-beleid in Zuid-Limburg en hoe we – rekening houdend met de aanstaande ontwikkelingen waaronder de Omgevingswet - het VTH-beleid willen inrichten. Uitgangspunt is dat op al deze taken de vigerende kwaliteitscriteria (op het moment van inwerkingtreding van dit uniform beleidsplan zijn dat de kwaliteitscriteria 2.2, zoals verder toegelicht in paragraaf 1.4 van dit beleid, onder het kopje Kwaliteitscriteria versie 2.2.) van toepassing zijn.

#### **Waar ziet dit beleidsplan niet op toe?**

##### Plustaken, thuishaken en advisering

Het uniforme beleidsplan handelt niet over plustaken, thuishaken en advisering. Indien en voor zover deze niet-basistaken ingevolge de vigerende mandaatregeling aan de RUD zijn of worden gemandateerd vallen deze niet onder dit uniforme beleidsplan maar onder het vigerende beleid van het desbetreffende bevoegde gezag.

##### Basistaken inzake Brzo en Rie 4-installaties

Op grond van artikel 5.3, vierde lid, van de Wabo zijn basistaken aangewezen die, gelet op de bijzondere deskundigheid die voor het uitvoeren van die taken is vereist, uitsluitend door bepaalde omgevingsdiensten mogen worden uitgevoerd. In bovengenoemd wijzigingsbesluit van het Bor is bepaald dat de



vergunningverlening op grond van de Wabo en het toezicht daarop voor de bedrijven die onder de werkingssfeer van het Brzo vallen, wordt uitgevoerd door zes gespecialiseerde omgevingsdiensten, de zogenaamde Brzo-omgevingsdiensten. Hetzelfde geldt voor inrichtingen met een RIE 4-installatie. De RUD Zuid-Limburg is ingevolge artikel 7.1, derde lid in bijlage V, Bor aangewezen als een Brzo-omgevingsdienst en voert deze basistaken voor de hele provincie Limburg uit.

#### Wbb -taken

Voor wat betreft de Wet bodembescherming (Wbb) zijn er in Zuid-Limburg op het moment van het inwerkingtreden van dit uniforme beleidsplan drie bevoegde gezagen voor de Wbb, te weten de provincie Limburg, de gemeente Heerlen en de gemeente Maastricht.

Voor toezicht bodemsanering Wbb is naast het volgen van de HUM (Handhavings- uitvoeringsmethode) geen specifiek gemeentelijk beleid vastgesteld. De bevoegde gezagen Wbb hebben met de RUD Zuid-Limburg afspraken gemaakt voor de uitvoering van de basistaken op het gebied toezicht en handhaving bij bodemsaneringen. De HUM-Wbb\* is (bij de gemeente Heerlen) als uitgangspunt van de handhavingsaanpak benoemd. In de gemeente Maastricht wordt maatwerk per saneringslocatie toegepast.

De meest recente versie van genoemde uitvoeringsmethode dient gehanteerd te worden. De registratie van de inspanningen en resultaten van het bodemtoezicht- en handhaving vindt plaats in twee systemen:

- een Bodeminformatiesysteem (door de gemeente bijgehouden) waarin de actuele status en verontreinigingssituatie per locatie wordt geregistreerd en;
- een Handhavingsinformatiesysteem waarin controles, overtredingen en de wijze van afhandelen per (rechts)persoon (saneerder) worden geregistreerd (door de RUD-Zuid Limburg bijgehouden).

De overige basistaken voor wat bodem betreft zijn voor alle aangesloten gemeenten van toepassing en daarom ziet dit uniforme beleidsplan daar wel op toe.

*\*In de HUM-Wbb is vastgelegd op welke wijze het toezicht het meest efficiënt en het meest effectief kan worden uitgevoerd en op welke wijze handhavend moet worden opgetreden. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten overtredingen. De HUM-Wbb geeft handhavers en toezicht-houders handreikingen en werkinstructies om het dagelijkse werk inzichtelijker en makkelijker te maken.*

#### Optioneel van toepassing verklaren

Individueel kunnen bevoegde gezagen/bestuursorganen er voor kiezen om dit uniforme beleidsplan ook van toepassing te verklaren op de overige VTH-taken, niet zijnde milieubasistaken en overige (niet milieu-)taken, waaronder thuishaken, plustaken en advisering.

### **1.4 Ontwikkelingen**

Bij de totstandkoming van dit beleidsdocument is rekening gehouden met landelijke beleidsontwikkelingen en (recente en toekomstige) wijzigingen in wetgeving, waaronder:

#### Evaluatie Wet VTH

In 2019 heeft de Minister van Milieu en Wonen een nieuw onderzoek op basis van de artikelen 5.4 en 5.5. Wabo naar de uitvoeringskwaliteit laten uitvoeren. Doel van dit onderzoek was inzicht krijgen in de doeltreffendheid van de regels over de uitvoering en handhaving van de gemeentelijk/provinciale milieutaak waarvan de uitvoering verplicht belegd moet worden bij een omgevingsdienst en is aangewezen in het Besluit omgevingsrecht (de basistaken).

Een doel was inzicht krijgen in de wijze waarop zorg wordt gedragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de gemeentelijk/provinciale milieutaak die vrijwillig is belegd bij een omgevingsdienst (plustaken) en de gemeentelijk/provinciale milieutaak die door het bevoegd gezag zelf wordt uitgevoerd (achterblijvende taken).

#### Hoofdconclusies:

- In het rapport wordt geconcludeerd dat het geheel aan kwaliteitsborgende instrumenten (kwaliteitsverordeningen, zorgplicht) – het centrale onderzoeksobject in deze evaluatie – een goede basis legt in het stelsel en daarmee bijdraagt aan de kwaliteit van de uitvoering;
- De onderzoekers zien wel ruimte voor optimalisatie van de kwaliteitsborgende instrumenten. De vastgelegde criteria zijn soms te beperkt. De beleids- en uitvoeringscyclus sluiten niet voldoende op elkaar aan (wat o.a. in de verschillen in mandatering tot uiting komt). Ook heeft het onderwerp VTH vaak weinig bestuurlijke aandacht en de (horizontale) verantwoording verdient dan ook meer aandacht;
- Uit de evaluatie komt de aanbeveling om een kennisinfrastructuur in te richten op bovenregionaal en nationaal niveau waarin nieuwe thema's als ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen), de energietransitie en circulaire economie en hun betekenis voor het stelsel onder de loep genomen worden;
- De onderzoekers identificeren in hun onderzoek verschillende aspecten in het stelsel die spanningen opleveren. Het gaat bijvoorbeeld om betrokkenheid van bevoegd gezag bij de uitvoering versus

onafhankelijkheid van de uitvoerende omgevingsdienst, of het zoeken naar efficiëntie (standaardiseren) versus de behoefte aan lokaal maatwerk. De Minister herkent deze spanningen ook in zijn rol als stelselverantwoordelijke. Maatwerk en decentrale afweging zijn een belangrijk aspect in de werking van het VTH-stelsel, maar eenduidigheid en een gelijk speelveld zijn belangrijke uitgangspunten voor een effectief milieubeleid;

- Deze spanningen zijn in het stelsel 'ingebakken'. Het perspectief van waaruit wordt gekeken, is sterk bepalend voor de beoordeling van de gemaakte keuzes. Wat voor de ene partij een knelpunt is, is voor de andere partij een belangrijke waarde;
- De onderzoekers geven aan dat het beleggen van nieuwe taken bij omgevingsdiensten niet eenvoudig blijkt te zijn. Dit komt onder andere doordat elk bevoegd gezag hier apart mee moet instemmen. Overdracht van taken leidt weleens tot de verkeerde discussie tussen omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers /eigenaren.

Ook de Inspectie Leefomgeving en Transport ziet in haar recent uitgebrachte signaalrapportage met betrekking tot VTH een aantal dezelfde punten als de onderzoekers.

De Minister van Milieu en Wonen onderschrijft de conclusies van dit rapport met betrekking tot het VTH-onderzoek en is van mening dat het rapport handvatten geeft om te werken aan een verdere professionalisering binnen het huidige systeem. In dat kader heeft de Minister aanknopingspunten benoemd om de werking van het stelsel te verbeteren. Het gaat daarbij niet alleen om 'reparaties' aan het huidige stelsel. Het betreft ook de voorbereiding van het stelsel op de nieuwe maatschappelijke opgaven voor de komende decennia en op de Omgevingswet.

#### Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht

Provincies en gemeenten zijn verplicht een verordening te hebben waarin de kwaliteit voor VTH-taken wordt geborgd. Deze verplichting is opgenomen in de Wabo.

De 'Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht' geeft uitvoering aan de opdracht uit de Wet VTH om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht (basistakenpakket). Daarnaast is er de verplichting om zorg te dragen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van overige taken (zorgplicht artikel 5.5 Wabo).

De 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht' is voor het basistakenpakket vastgesteld door de in de RUD Zuid-Limburg vertegenwoordigde bevoegde gezagen.

Deze verordening regelt de gemeentelijke en provinciale zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Dit voor zover die zorg gestalte krijgt in de kwaliteit van uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. In de verordening is een verplichting opgenomen om minimaal te voldoen aan de vigerende set kwaliteitscriteria en om doelen uit te werken op de navolgende onderwerpen: De dienstverlening, de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten en de financiën. De uitwerking van deze doelen vormt een belangrijk element in het voorliggende beleidsplan (hoofdstukken 4 en 8 - de nadere uitwerking).

#### Kwaliteitscriteria versie 2.2

De kwaliteitscriteria zijn richtlijnen om de organisatie zodanig in te richten dat een kwalitatieve taakuitvoering wordt bereikt. De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is, een inhoudelijke ondergrens en dat de taken belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerker niveau betekent dit dat voldoende deskundigheid en 'vlieguren' (frequente uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren.

Per 1 juli 2019 is de VNG Model Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht aangepast. De tekst van deze Model Verordening zelf is niet gewijzigd. De enige wijziging is dat de vigerende set kwaliteitscriteria is geactualiseerd. Set 2.1 is vervangen door set 2.2.

De kwaliteitscriteria bestaan uit drie componenten: A. algemene uitgangspunten, B. kritische massa en C. procescriteria. De actualisatie betreft enkel de criteria voor kritische massa (deel B). De algemene uitgangspunten (A) en procescriteria (C) blijven ongewijzigd. Voor deel C blijft gelden dat dit handreikingen bevat voor organisatorische inrichting, maar dat dit lokaal verder in te vullen is.

De hoofdlijn is dat het kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft en dat de criteria vooral uitvoerbaarder en realistischer zijn gemaakt.

Op een aantal punten is sprake van een verzwaring van de opleidingseisen, omdat dit werk aan complexiteit is toegenomen en voorlopig ook zal blijven toenemen. Ook is een nieuw kennisgebied toegevoegd, te weten 'Energie en Duurzaamheid'. Reden hiervoor is de energietransitie waarvoor geen 'criteria' waren opgenomen in de vorige set kwaliteitscriteria.

De vigerende verordening van de in de RUD Zuid-Limburg vertegenwoordigde bevoegde gezagen verwijst in artikel 5, eerste lid, van deze verordening in alle gevallen naar 'de kwaliteitscriteria'. In artikel 1 van de vigerende verordening zijn 'de kwaliteitscriteria' vervolgens gedefinieerd als: 'de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast'.

Dit betekent dat de set kwaliteitscriteria 2.2 voor de in de RUD Zuid-Limburg vertegenwoordigde bevoegde gezagen automatisch van kracht is geworden per 1 juli 2019. Dat is de datum dat deze bestuurlijk op landelijk niveau zijn vastgesteld. De set kwaliteitscriteria 2.2 is raadpleegbaar op <https://www.informil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/vth-0/>.

### Omgevingswet

De Omgevingswet is een fundamentele stelselherziening van het omgevingsrecht en huidige wetgeving. In de Omgevingswet zullen alle wettelijke bepalingen, besluiten en regelingen opgaan die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Met het oog op een duurzame ontwikkeling, de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is de wet gericht op een onderlinge samenhang van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Voorts is de wet gericht op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over vele tientallen wetten, besluiten (AMvB's) en ministeriële regelingen. Er zijn aparte wetten voor ruimtelijke ordening, bouwen, verschillende milieuthema's (geluid, lucht, geur, bodem etc.), externe veiligheid, water, mijnbouw, monumentenzorg, natuur, landschap en ecologie infrastructuur. Deze verbrokkeling leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen en verminderde kenbaarheid en bruikbaarheid voor alle gebruikers.

De Omgevingswet is nodig om te komen tot één afgestemd instrumentarium voor de integrale aanpak van nieuwe initiatieven en de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

Om dit voor elkaar te krijgen zijn vier verbeterdoelen benoemd:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Met de Invoeringswet worden de regels over kwaliteitsborging en samenwerking bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) uit de huidige Wabo naar de Omgevingswet overgezet. Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen binnen de Omgevingswet meer ruimte om hun eigen regels en beleid te bepalen. Het bestuur van de provincie stelt daartoe een omgevingsvisie en omgevingsverordening vast. Het bestuur van een gemeente heeft eveneens de opdracht om een omgevingsvisie op te stellen, met daarin het gewenste resultaat voor de fysieke leefomgeving. Vervolgens vertaalt de gemeente deze omgevingsvisie naar een gebiedsdekkend omgevingsplan, met functietoedeling en met regels voor activiteiten. Mede in aansluiting op dat omgevingsplan worden toezichts- en handavingsinstrumenten ingezet.

Dit nieuwe stelsel heeft meerdere gevolgen voor de taakuitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving: de bevoegde gezagen in de regio Zuid-Limburg bereiden zich daar op voor in samenwerking met de RUD en andere samenwerkingspartners binnen deze regio.

## **2. Missie, visie en samenwerking**

In dit hoofdstuk zijn de missie en de visie geformuleerd, die leidend zijn voor het uniforme uitvoerings- en handavingsbeleid. Hierbij zijn enkele kernwaarden benoemd voor het werk op het terrein van uitvoering en handhaving. Tenslotte is onder samenwerking beschreven welke partners er zijn van de bevoegde gezagen en welke rol zij vervullen.

### **2.1 Missie**

'Wij werken samen met onze partners aan de totstandkoming van een veilige leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'.

### **2.2 Visie**

In de oprichtingsfase van de RUD Zuid-Limburg hebben wij gezamenlijk een visie geformuleerd omtrent de uit te voeren VTH-taken door deze dienst. Kwaliteit staat centraal in ons werken. Wij werken continu

aan de verbetering van de dienstverlening, waarbij we aansluiten bij de dienstverlening principes van de Omgevingswet.

Deze visie is eveneens als uitgangspunt gehanteerd voor het Zuid-Limburgse uniforme VTH-beleid: 'Wij staan voor het bieden van een meerwaarde door bundeling van specialistische kennis, door een goede kennis van de lokale situatie, een efficiënte bedrijfsvoering en continuïteit van dienstverlening'.

### **2.3 Samenwerking**

Voor de realisatie van een kwalitatief hoogwaardig uniform uitvoerings- en handavingsbeleid in de regio Zuid-Limburg is een samenwerking deels wettelijk verplicht deels wenselijk met diverse partners. Ons samenwerkingsnetwerk in het kader van het uniforme uitvoerings- en handavingsbeleid bestaat uit de navolgende partners:

#### RUD Zuid Limburg

De RUD Zuid-Limburg levert kennis en expertise op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en milieuadvies. In opdracht van de gemeenten Beek, Beekdaelen, Brunssum, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Maastricht, Meerssen, Simpelveld, Sittard-Geleen, Stein, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Voerendaal en de Provincie Limburg werkt de RUD Zuid-Limburg aan een gezonde en veilige leefomgeving in de regio Limburg.

De RUD Zuid-Limburg werkt samen met de zestien Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg aan een veilige en gezonde leefomgeving voor inwoners, ondernemers en bedrijven in de regio Limburg. Zij is een uitvoerende en adviserende organisatie die in opdracht van de Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg taken uitvoert op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en milieuadvies. Het is een zelfstandige organisatie, die de zestien Limburgse gemeenten en de Provincie Limburg samen besturen. In de structuur waarin de uitvoering van taken van gemeenten en de provincie bij de RUD zijn ondergebracht, zijn de gemeenten en provincie opdrachtgever en de RUD opdrachtnemer. Op het gebied van veiligheid rondom risicovolle bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo 2015) vallen, zoals de grote chemiebedrijven, is de RUD verantwoordelijk voor de uitvoering van vergunningverlening-, toezicht en handhavingstaken in heel Limburg. De RUD Zuid-Limburg is één van de zes omgevingsdiensten die als Brzo dienst is aangemerkt.

De gemeenten en de provincie Limburg zijn bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de vergunning-, toezicht- en handhavingstaken.

#### Veiligheidsregio Zuid-Limburg

Veiligheidsregio Zuid-Limburg is (VRZL) erop gericht om inwoners en bezoekers van Zuid-Limburg beter te beschermen tegen (gezondheids)risico's, rampen en crises.

Die veiligheid beschermt de VRZL door risico's in kaart te brengen en zich aan de hand daarvan voor te bereiden op mogelijke rampen en crises in samenwerking met haar partners.

Op 1 oktober 2010 is de Wet veiligheidsregio's in werking getreden. Deze Wet vormt de grondslag voor de veiligheidsregio. VRZL is één van de 25 veiligheidsregio's van ons land. Binnen VRZL werken de 16 gemeenten, Brandweer, Politie en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR, onderdeel van GGD Zuid Limburg) met elkaar samen om bij een ramp of crisis zo effectief mogelijk op te kunnen treden. Op basis van de gemeenschappelijke regeling is elke gemeente van de regio deelnemer van VRZL en daardoor medeverantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische aansturing van de organisatie.

De VRZL wordt in relatie tot dit uniforme beleidsplan ingezet voor advisering op externe veiligheid en brandveiligheidsgebied bij vergunningen en handhaving.

#### Openbaar Ministerie (OM)

Wanneer de toezichthouders van de RUD Zuid-Limburg overtredingen constateren, wordt gehandeld conform de vastgestelde landelijke handhavingstrategie. Indien met betrekking tot de overtreding feitelijk/bestuurrechtelijk moet worden gehandhaafd heeft het Openbaar Ministerie te maken met het bevoegd gezag en/of de RUD Zuid-Limburg, een en ander afhankelijk van de mandatering. Bij milieu-overtredingen kan over het algemeen ook strafrechtelijk worden opgetreden. Er vindt dan afstemming plaats tussen het OM en het bevoegd gezag.

#### Waterschap Limburg

Het waterschap Limburg is bevoegd gezag voor een aantal wateren in Limburg. Dat betekent dat het waterschap erop toe ziet dat die wateren en dijken in Limburg hun functie kunnen blijven vervullen. Het waterschap Limburg is actief op het grondgebied van gemeenten en provincie met vergunningen en toezicht. Bedrijven kunnen voor bepaalde taken met de gemeente dan wel de provincie als bevoegd gezag in aanraking komen en gelijktijdig voor diezelfde taak met het waterschap. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de lozing afvalwater op oppervlaktewater of het onttrekken van grondwater. Het

waterschap heeft haar eigen nalevingsbeleid. Dit beleid is gebaseerd op de Landelijke Handhavingsstrategie.

#### Rijkswaterstaat

Als beheerder van de oppervlaktewateren is Rijkswaterstaat bevoegd gezag in het kader van de Waterwet.

#### Politie

De politie heeft een strafrechtelijke taak. Milieu-overtredingen zijn economische delicten. We werken samen met de politie (ondersteuning van de sterke arm) in het kader van projecten zoals bij voorbeeld integrale aanpak mestfraude.

#### Samenwerking met partners in het kader van integrale aanpak om ondermijning en criminaliteit tegen te gaan

Naast het toetsen van vergunningaanvragen die onder de werkingssfeer vallen van het Bibob-beleid van de bevoegde gezagen (indien vastgesteld en bekendgemaakt), vindt er op meerdere fronten afstemming plaats om ondermijning en criminaliteit tegen te gaan. In dat kader wordt onder andere gebruik gemaakt van de functie van het RIEC als informatieverstrekende instantie.

#### Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Zij bewaakt en bevordert de veiligheid van het transport op de weg, in de scheepvaart, in de lucht en op het spoor. Ook zet de ILT zich in voor een veilige en gezonde leefomgeving, door toezicht op de veiligheid van bouwwerken en drinkwater, de beperking van risico's van gevaarlijke stoffen en industrieën, de verantwoorde verwerking van afval en de preventie en sanering van vervuilingen in bodem en water. Ook met het ILT kan de directeur van de RUD Zuid-Limburg afspraken maken over samenwerking, voor onder andere gecoördineerde acties.

#### RUD Limburg-Noord

De RUD Limburg-Noord is een Gemeenschappelijke Regeling waarin alle Noord- en Midden-Limburgse gemeenten en de Provincie Limburg op inhoud en beleid met betrekking tot de VTH-taken samenwerken. De precieze reikwijdte van de samenwerking wordt vastgesteld en zonodig bijgesteld door het algemeen bestuur (AB) in samenspraak met de bestuursorganen van de partners.

De RUD Limburg-Noord werkt hierbij nauw samen met de ketenpartners.

De provincie Limburg heeft als bevoegd gezag haar taken belegd bij beide regionale uitvoeringsdiensten gevestigd in Limburg, waarbij de werkzaamheden worden uitgevoerd door de RUD Zuid-Limburg voor de aan de RUD Limburg-Noord toebehorende taken.

#### GGD

De GGD kan worden ingeschakeld voor de medische milieukunde. GGD Zuid Limburg adviseert onder andere gemeenten, de Provincie Limburg, scholen en woningbouwverenigingen over hoe ze gezondheidsrisico's door milieufactoren zoveel mogelijk kunnen beperken en voorkomen. Ook denkt de GGD mee bij nieuwe ontwikkelingen, zoals de aanleg van wegen en bedrijventerreinen of de renovatie van woonwijken en scholen.

De GGD is deskundig op het gebied van: bodem-, lucht- en waterverontreiniging, binnenmilieu in huizen, scholen en kinderdagverblijven, verstoring van de leefkwaliteit door bijvoorbeeld stank, geluid en straling (hoogspanningsleidingen en GSM/UMTS-masten), gevaarlijke stoffen als asbest en bestrijdingsmiddelen.

### **3. Gebiedsbeschrijving en probleem- en risicoanalyse**

In dit hoofdstuk wordt de omgeving van Zuid-Limburg in kaart gebracht en dient als referentiekader voor het VTH-beleid. Hierin worden de kenmerken van de ontwikkelingen beschreven.

#### **3.1 Gebiedsbeschrijving**

De provincie Limburg heeft twee regionale uitvoeringsdiensten. De RUD Limburg-Noord en de RUD Zuid-Limburg. Het werkgebied van de RUD Zuid-Limburg bestaat zoals hierboven reeds benoemd uit de provincie Limburg en zestien gemeenten verdeeld over drie regio's.

**Regio Westelijke Mijnstreek**

- Beek
- Sittard-Geleen
- Stein

**Regio Maastricht en Heuvelland**

- Eijsden-Margraten
- Gulpen-Wittem
- Maastricht
- Meerssen
- Vaals
- Valkenburg aan de Geul



**Regio Parkstad**

- Beekdaalen
- Bronssum
- Heerlen
- Kerkrade
- Landgraaf
- Simpelveld
- Voerendaal

Zuid-Limburg telt zo'n 607.000 inwoners, meer dan de helft van het totale aantal inwoners van de provincie. Het gebied heeft een bevolkingsdichtheid van 955 inwoners per km<sup>2</sup> en is daarmee een van de meest verstedelijkte gebieden van Nederland.

De regio Zuid-Limburg is het werkgebied van de RUD Zuid-Limburg en valt voor een deel samen met de grenzen van andere samenwerkingsverbanden. Het werkgebied valt onder meer samen met dat van de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, de GGD en omvat (delen van het gebied van) het Waterschap Limburg. De RUD Zuid-Limburg werkt waar nodig samen in de bovengenoemde Zuid-Limburgse samenwerkingsverbanden.

Zuid-Limburg wordt in sterke mate gekenmerkt door de aanwezigheid van relatief op korte afstand van elkaar gelegen, dichtbevolkte stedelijke gebieden (vergelijkbaar met de dichtheid in de Randstad) en het daartussen gelegen unieke Nationaal Landschap Zuid-Limburg. Dit heuvellandschap geeft samen met de historische binnenstad van Maastricht een bijzondere kwaliteit aan deze regio. Zuid-Limburg maakt onderdeel uit van een Europese regio met een rijk palet van economische topsectoren. De dragende sectoren van de economie van Zuid-Limburg zijn Chemie & Materialen, Life Sciences & Health, en Smart Services. De Brightlands Chemelot Campus in Sittard-Geleen en de Brightlands Maastricht Health Campus fungeren als de twee belangrijkste groeimotoren van de regio.

Het logistieke knooppunt Zuid-Limburg is gesitueerd in Sittard-Geleen en omvat de havens en railterminals in Born, Stein en op het Chemelotterrein. De nadruk ligt op logistiek en productie, met spin-off naar kennis. Maastricht-Aachen-Airport fungeert als regionale luchthaven voor personen- en vooral goederenvervoer en derhalve als logistieke knoop.

De regio Parkstad wordt gekenmerkt door een mijnverleden. In Heerlen zijn (boven)regionale voorzieningen gehuisvest zoals de woonboulevard, wordt voorzien in een sterk onderwijs- kenniscluster (zoals bijvoorbeeld de onderwijscampus, de BrightlandsSmartServicesCampus en de huisvesting van zorgvoorzieningen (zoals Adelante)) voor de regio Parkstad.

**3.2 Probleemanalyse**

Veiligheid en duurzaamheid hebben veel aandacht bij vergunningen, toezicht en handhaving op o.a. milieugebied. Ook de leefbaarheid (klachten) staat hoog op de agenda. In een gezamenlijke bijeenkomst van de bevoegde gezagen is aandacht besteed aan de thema's die spelen. Energie noemen we hier als voorbeeld van een van de aspecten die momenteel volop in de belangstelling staan en besproken is. In de nadere uitwerking van dit beleid (deel II) zullen de thema's aan de orde komen.

**3.3 Risicoanalyse**

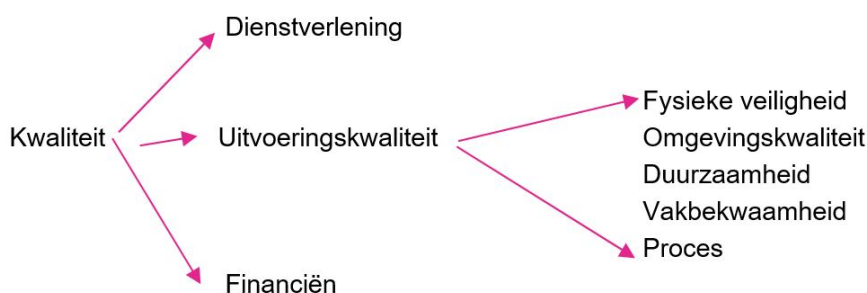
De laatste jaren is de landelijke tendens om binnen vergunningen, toezicht en handhaving risicogericht te (gaan) werken.

Voor toezicht en handhaving kan de aandacht worden gericht op die aspecten waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag laag is. De gegevens van de risicoanalyse zullen jaarlijks worden gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma worden voor het betreffende jaar de prioriteiten bepaald.

De methodiek van de risicoanalyse is in een werkgroep in breder verband besproken en akkoord bevonden. De risicoanalyse houdt eveneens rekening met de Omgevingswet en de outcomecriteria (naleefgedrag).

#### 4. Doelen vergunningen, toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk worden de doelen op hoofdlijnen beschreven en een nadere uitwerking en aanscherping van taken vindt plaats in het uitvoeringsprogramma.



##### 4.1 Algemene doelstelling uniform uitvoerings- en handhavingbeleid

Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht op de naleving en het handhaven van regels doen we om bij te dragen aan een 'hogere doel'. De nieuwe Omgevingswet die tientallen wetten en honderden regels over de leefomgeving bundelt, geeft in artikel 1.3 maatschappelijke doelen:

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

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

Dit hogere doel hebben we uitgewerkt in drie onderdelen waarbij we verschillende doelen hebben geformuleerd. Deze drie onderdelen zijn de basis van de vastgestelde Verordening kwaliteit VTH die we in Zuid-Limburg hanteren. Deze onderdelen vormen ook het raamwerk voor dit uniforme beleidsplan en sluiten goed aan bij de Omgevingswet.

Dit kader is opgebouwd uit de navolgende onderdelen:

##### Uitvoeringskwaliteit (van producten en diensten):

De mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen, met andere woorden de inhoudelijke kwaliteit.

De doelen die aan de uitvoeringskwaliteit hangen zijn in dit beleid (in de nadere uitwerking) op hoofdlijnen uitgewerkt. Een verdere uitwerking zal plaatsvinden in het uitvoeringsprogramma.

Voor het VTH-beleid richten we ons met name op de drie onderdelen:

- Fysieke veiligheid;
- Omgevingskwaliteit en
- Duurzaamheid.

In het VTH beleid vermelden wij niet specifiek het onderdeel gezondheid. Deze taak ligt voornamelijk bij de GGD. Deze instantie heeft de kennis met betrekking tot medische milieukunde. We versterken elkaar als het gaat over uitwisseling van kennis en het delen van informatie.

Overheden moeten bij het ontwikkelen van gebieden wel al zo vroeg mogelijk nadenken over het realiseren van een gezonde fysieke leefomgeving. Zij kunnen eigen gezondheidsambities vastleggen en uitwerken in verschillende instrumenten van de Omgevingswet. Te denken valt hierbij aan de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning bijvoorbeeld

weigeren als deze zou leiden tot (mogelijk) ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid. Het onderwerp gezondheid is derhalve een belangrijke pijler van de Omgevingswet. In onze doorontwikkeling – onder de Omgevingswet - zal dit onderwerp integraal verder vorm krijgen.

Met een VTH beleid gericht op veiligheid, omgevingskwaliteit en duurzaamheid dragen we bij aan een gezonde en veilige leefomgeving.

Naast deze drie onderdelen zijn voor de uitvoeringskwaliteit de vakbekwaamheid en het proces belangrijk (registreren, analyseren, evalueren).

Met de aanvulling van deze twee doelen hebben we een mooie basis voor de uitvoeringskwaliteit.

Dienstverlening:

De manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat.

Financiën:

De inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

#### **4.2 Uitwerking doelen**

Bovenstaande doelen (uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën) zijn uitgewerkt in het Uniforme Uitvoerings- en Handhavingsbeleid deel II (de nadere uitwerking). Per beleidsdoel zijn indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan. Aan de doelen moeten nog streefwaarden worden gekoppeld.

Zowel de uitwerking van de doelen als de indicatoren en streefwaarden zijn opgenomen in de nadere uitwerking (deel II) van dit beleid.

#### **5. Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging**

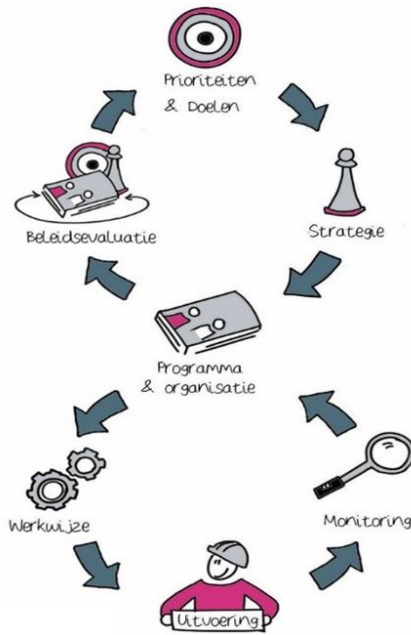
Het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid gaat over kwaliteit die we met elkaar willen waarmaken. Kwaliteitszorg gaat over het doorlopen van een cyclisch (werk)proces, waarbij we het uitgangspunt hanteren "goed zijn is beter willen worden". Een intentie die we met elkaar in Zuid- Limburg onderstrepen.

Aan de uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot vergunningen, meldingen, ontheffingen, controles (toezicht) en handhavingsacties liggen diverse (beleids)documenten en (werk)processen ten grondslag. Niet alleen in het kader van kwaliteitszorg moet het (werk) proces transparant en vastgelegd zijn. Ook voor het creëren van een zogeheten 'level playing field' voor burgers en bedrijven is dat een vereiste.

De procescriteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De basis voor de procescriteria is afkomstig uit de Plan Do Check Act (PDCA-cyclus). De 'Big 8' maakt vervolgens vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging te samen met een sluitende planning en control cyclus.

In de afbeelding hieronder staan de Big- 8-processtappen. Op basis van een risicoanalyse stellen we prioriteiten en doelstellingen vast. Daarna bepalen we de strategie die erbij past. Dit leggen we vast in het VTH beleidsplan. Hieruit volgt een (jaarlijks) programma dat we gaan uitvoeren. Door voldoende capaciteit te reserveren waarborgen we de uitvoering. De uitvoering van de taken en te behalen doelen monitoren en evalueren we jaarlijks in ons jaarverslag. Indien nodig passen we het beleid hierop aan. Dit beleidsplan VTH vormt hiermee het strategisch beleidskader en is maatgevend voor de uitoefening van de VTH-taken.





Ook op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningen en toezicht en handhaving dient goed nagedacht te worden over de borging van kwaliteit. Een gesloten kwaliteitscyclus zorgt dat we leren van onze interventies.

Als lerende en professionele organisatie zijn er een aantal elementen te benoemen die voor systematische kwaliteitszorg staan.

Deze elementen zijn:

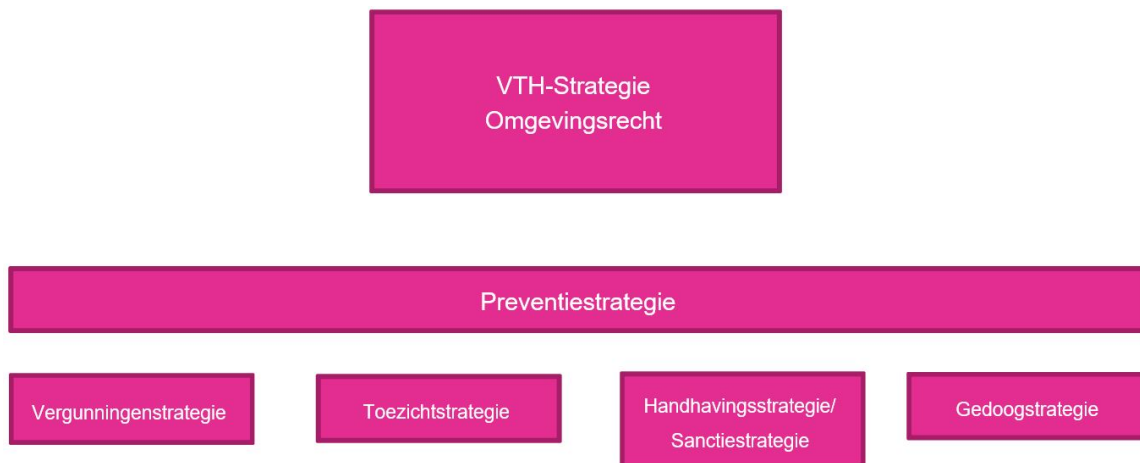
- verantwoordelijkheid beleggen voor het ontwikkelen en in stand houden van kwaliteitszorg en het rapporteren over de voortgang;
- zorg dragen voor kwaliteitsbeleid en – doelstellingen welke gericht zijn op het continu verbeteren, evalueren en (zo nodig) bijstellen;
- zorg dragen voor een kwaliteitsprogramma inclusief planning;
- borging werkwijze in cultuur en systemen;
- het managen van verbeterpunten;
- vergelijking en auditing: interne en externe ogen houden ons scherp.

De gemeenten in de regio Zuid-Limburg en de provincie vinden het borgen van kwaliteit en het continue verbeteren een belangrijk element in het uniforme uitvoerings- en handhavingsbeleid. In het uitvoeringsprogramma willen we deze lerende organisatie een belangrijk onderdeel laten zijn en samen vormgeven om deze lerende organisatie met elkaar te zijn.

## 6. Uitvoerings- en handhavingstrategieën

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de strategieën voor vergunningen, toezicht en handhaving. De grondslagen van het stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving zijn momenteel nog vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Wabo. De preventiestrategie is een overkoepelende strategie en vormt samen met de overige strategieën het kader voor het gezamenlijke VTH-beleid.



### 6.2 Preventiestrategie

Bij preventie gaat het om het voorkomen van aantasting van de leefomgeving of ontstaan van risico's, door het geven van voorlichting en zorgdragen voor een heldere communicatie over de kaders waar partijen in de samenleving zich aan moeten houden.

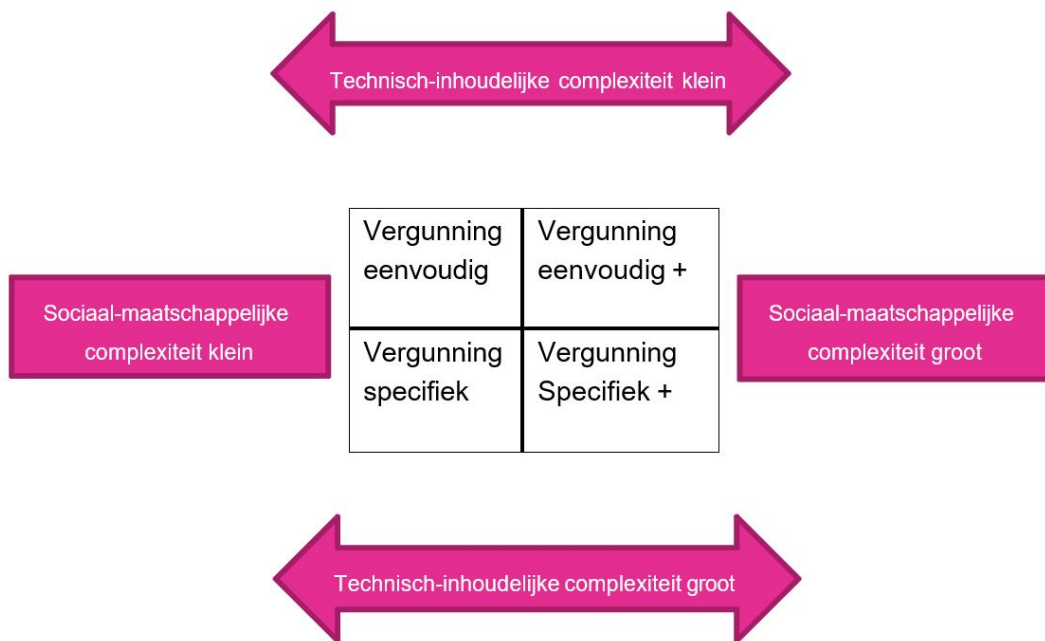
Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders en regels er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zin, belanghebbenden.

We zetten expliciet in op preventie, vanuit een goede voorlichting communicatie en overleg. Vanuit deze basisgedachte wordt ingezet op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels zo nodig moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke/provinciale website, klantencontacten en waar nodig in aansluiting daarop met deskundige medewerkers backoffice, overleggen met stakeholders, zoals: het bedrijfsleven, agrariërs, tijdens bilaterale contacten met initiatiefnemers en aanvragers van vergunningen en tijdens het toezicht op bedrijven en activiteiten. In de contacten over VTH-aangelegenheden staat een klantgerichte, pragmatische en oplossingsgerichte benadering van initiatiefnemers en aanvragers centraal, passend binnen de gestelde kaders van wet- en regelgeving. Wij sluiten daarvoor aan bij de belevingsprincipes op basis van de Omgevingswet; snel, persoonlijk, betrokken, eenvoudig, relevant, transparant en consistent. Vooroverleg staat centraal in dit proces. Bij preventie is ook de term naleefgedrag belangrijk welke handelt over het nakomen van regels over leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid. Wij willen het naleefgedrag bevorderen door toezicht uit te voeren, maar ook in te zetten op voorlichting en het doel van het toelichten van regels. Dit vormt een belangrijk onderdeel binnen de preventiestrategie.

### 6.3 Vergunningenstrategie

Onderdeel van het stelsel voor vergunningen, toezicht en handhaving is het formuleren van een strategie voor de uitvoering: de vergunningenstrategie. Voor toezicht en handhaving zijn al geruime tijd strategieën in gebruik, maar voor vergunningen is dit nu ook wettelijk verplicht.

Vergunningen levert een bijdrage aan het reguleren van de milieudruk en het verbeteren en handhaven van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Voor het bepalen van de acceptabele milieukwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen. Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt hieronder schematisch weergegeven, waarbij vier kwadranten worden gebruikt. Op de verticale as de technisch-inhoudelijke complexiteit en op de horizontale as de sociaal-maatschappelijke. De complexiteit is afhankelijk van de situatie en kan groot of klein zijn. De vergunningenstrategie is opgenomen in de nadere uitwerking (deel II).



#### 6.4 Toezichtstrategie

Door toezicht te houden controleren we of vergunningvoorschriften en regels worden nageleefd. Voor de toezichthouders die de controle uitvoeren maakt de toezichtstrategie duidelijk hoe zij hun werk moeten doen (bijvoorbeeld in gelijke gevallen gelijk optreden).

Goed toezicht begint met een juiste voorbereiding. Dat betekent dossieronderzoek, het verzamelen van aanvullende relevante informatie en het opstellen van een controle-checklist. Tijdens het daadwerkelijke toezicht controleren we of er sprake is van overtredingen en waar nodig herstellen. Maar belangrijker nog, we proberen overtredingen te voorkomen, zodat we niet sanctionerend hoeven op te treden. Ofwel, hoe kan de toezichthouder ongewenst gedrag ombuigen naar gewenst gedrag? Voor zowel de toezichthouders als bedrijven en inwoners heeft dat voordelen. Het geven van voorlichting is, zoals al eerder gesteld, daarbij een essentiële stap. Dat zal niet altijd het gewenste effect hebben. In dat geval ontkomen we er niet aan de volgende stap in de handhavingstrategie te zetten: sanctioneren. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname en het risico bestaat dat niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd. De toezichtstrategie is opgenomen in de nadere uitwerking (deel II).

#### 6.5 Handhavingstrategie/sanctiestrategie

Om te kunnen handhaven is het noodzakelijk afspraken te maken over de manier waarop we vorm geven aan handhaving. Om een goede uitvoering te geven aan handhaving sluiten we aan bij de Landelijke Handhavingstrategie (LHS).

De LHS is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend optreden bij overtredingen, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies kiezen en toepassen op eenduidige wijze. Dit kan op zowel strafrechtelijke wijze (bestraffend) als bestuursrechtelijk (gericht op het herstel van de situatie). De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie vindt plaats aan de hand van de in de strategie opgenomen interventieladder en interventiematrix. Daarbij zijn het gevolg van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de wijze hoe er gehandhaafd wordt. De Landelijke Handhavingstrategie is opgenomen in de bijlage bij de nadere uitwerking (deel II).

#### 6.6 Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin het opleggen van sancties niet gewenst is. In dat geval kunnen we een overtreding gedogen. Onder gedogen wordt verstaan: het expliciete schriftelijke besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden terwijl het bestuursorgaan in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om op te treden.

Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden. We volgen hiervoor de landelijke gedoogstrategie "Gedogen in Nederland".

We beperken het gedogen tot zeer bijzondere situaties, waarbij er op korte termijn uitzicht bestaat op het opheffen van de overtreding of op het legaliseren van de situatie, bijvoorbeeld doordat een vergunning verleend kan worden. De gedoogstrategie staat als onderdeel van de Landelijke Handhavingstrategie in de nadere uitwerking.

## 7. Elementen van de organisatie RUD Zuid-Limburg

Het Bor beschrijft welke taken in ieder geval door een omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Daarnaast bevat het besluit criteria voor het uniforme uitvoerings- en handavingsbeleid. De Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie hebben een Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht vastgesteld. De bepalingen in deze verordening over het basistakenpakket (milieu) zijn gebaseerd op de vigerende landelijke kwaliteitscriteria zoals in hoofdstuk 1 van dit beleid benoemd. De bevoegde gezagen bieden hiermee een kader voor kwaliteit, dat met deze uniforme beleidsnota voor de uitvoering en handhaving op Zuid-Limburgse schaal verder wordt ingevuld.

### 7.1 Organisatorische condities

#### Rollen en deskundigheid

De directeur van de RUD draagt zorg ervoor dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in relatie tot de functies worden vastgelegd. Daarnaast wordt voorzien in een beschrijving van de werkprocessen waarin wordt vastgelegd op welke wijze vergunningverleners en toezichthouders de werkzaamheden uitvoeren. Inzichtelijk dient te zijn of aan de gestelde eisen van de door alle Zuid-Limburgse bevoegde gezagen vastgestelde 'Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving Omgevingsrecht' wordt voldaan en meer specifiek de vigerende kwaliteitscriteria.

#### Mandaat

De gemeenten en provincie zijn en blijven het bevoegd gezag en behouden de bestuurlijke en politieke verantwoordelijkheid over de taken die de RUD Zuid-Limburg op het gebied van VTH, onder de Wabo, uitvoert. De directeur van de RUD Zuid-Limburg is gemandateerd om namens het bevoegd gezag te handelen. Hieronder vallen de mandatering van enkelvoudige milieu toestemmingen, bestuurlijke handavingsbevoegdheden zoals oplegging van een last onder dwangsom, of intrekking van een vergunning of ontheffing. Zoals eerder aangegeven veranderen de uitvoeringstaken en daarmee het mandaat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Mandatering betreft geen overdracht van bevoegdheden (zoals bij delegatie), maar de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen. Uit de vigerende mandaatregelingen met bijbehorend mandaatregister (mandaat- volmacht- en machtigingslijst) van de Zuid-Limburgse bevoegde gezagen blijkt welke taken en bevoegdheden aan de directeur van de RUD zijn gemandateerd.

#### Vergewisplicht

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:9) dient het bestuursorgaan (of de door het bestuursorgaan gemandateerde), indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Dit is de zogenaamde vergewisplicht. Op die expertise mag het college volgens vaste rechtspraak in beginsel afgaan, tenzij blijkt dat dit advies op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen, inhoudelijk niet concludent (sluitend) of consistent, of niet voldoende kenbaar is. Het besluit om gegevens van deskundigen niet altijd meer inhoudelijk te toetsen betekent niet dat wij ons niet vergewissen over de zorgvuldigheid van de gegevens. De toets op de volledigheid van de ingediende gegevens blijft: zijn alle noodzakelijke onderdelen volledig uitgewerkt, berekend etc. Ook voeren we steekproeven uit naar de correctheid van de inhoud van de gegevens die we in beginsel niet inhoudelijk toetsen. Dit alles maakt dat wij voldoen aan onze vergewisplicht zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

#### Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bij de inrichting van de RUD is uitgegaan van een procesgerichte sturing. Inhoudelijk ligt het zwaartepunt bij de kernprocessen vergunningen, toezicht & handhaving en specialismen (o.a. bodem, geluid, etc.). Deze kernprocessen worden organisatorisch gescheiden uitgevoerd. Er geldt een functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningen enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Medewerkers vergunningen worden niet belast met milieutoezicht of -handhaving en andersom. Voor de specialistische en juridische deskundigheden geldt een scheiding op objectniveau. Een specialist die advies heeft uitgebracht in het vergunningproces stelt voor hetzelfde dossier geen advies op voor het toezichts- en handavingsproces.

#### Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren inrichtingen/branches en geografische gebieden (vaste handavingsrelatie), moet een handavingsorganisatie bij grotere en omvangrijke controles een roulatiesysteem hebben. De RUD zorgt voor een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd.

#### Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoor tijd is een bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling van belang. Het Bor geeft aan dat de organisatie van de bestuurs-

organen en van de regionale uitvoeringsdienst er zorg voor dragen ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar te zijn. Bereikbaarheid en beschikbaarheid in verband met de opvolging van klachten en/of meldingen is voor de basistaken geborgd.

#### Monitoring en Registratie

Om te kunnen beoordelen of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden uit het uitvoeringsprogramma gehaald en uitgevoerd zijn, is het belangrijk dat de activiteiten geregistreerd worden. Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid slaagt en of de gestelde doel- en taakstellingen behaald zijn of gaan worden. Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel management doeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording aan het College en de Gemeenteraad/Gedeputeerde en Provinciale Staten.

#### Planning, evaluatie en rapportage door de bestuursorganen

Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde taken worden beoordeeld en kan tijdig worden bijgestuurd. Hiervoor is het belangrijk om te evalueren en te rapporteren. Er wordt periodiek gerapporteerd over het bereiken van de gestelde doelen, de uitvoering van de voorgenomen activiteiten en de uitvoering van afspraken met bestuursorganen onderling.

Er wordt jaarlijks geëvalueerd en gerapporteerd of de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn uitgevoerd en in welke mate deze hebben bijgedragen aan de gestelde doelen. Hierover wordt door de colleges van Burgemeester en Wethouders en Gedeputeerde Staten verantwoording afgelegd in het jaarverslag VTH. Hiermee wordt de beleidscyclus van de BIG 8 gesloten. Daarnaast wordt het jaarverslag aan de interne en externe partners ter kennisname aangeboden. Het jaarverslag en het uitvoeringsprogramma worden in het kader van het Interbestuurlijk Toezicht ook doorgestuurd naar de provincie in haar rol als toezichthouder.

#### Integraal werken

In het kader van de Omgevingswet wordt, nog meer dan nu het geval is, ingezet op integraal werken. Met integraal wordt benadrukt dat een aanvrager één vergunning kan aanvragen voor alle activiteiten en dat deze integraal wordt beoordeeld. Bij toezicht en handhaving wordt er niet alleen per deelaspect gehandhaafd, maar bij geconstateerde overtredingen worden alle van belang zijnde aspecten meegewogen en zo nodig wordt ook op basis van verschillende wet- en regelgeving samen opgetreden. De vergunningverleners, toezichthouders en juristen werken bij vergunningen, toezicht en handhaving zoveel mogelijk samen met (externe) partners zoals de gemeenten en de Provincie Limburg, de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, de Politie, de GGD, het waterschap, het OM en de ILT.

## **7.2 Informatievoorziening**

### ICT/VTH systeem

De RUD Zuid-Limburg en de diverse bevoegde gezagen beschikken momenteel allen over verschillende ICT-systemen. Momenteel wordt hard gewerkt aan de implementatie van Squit 20/20 op Zuid-Limburgse schaal, zodat dit zo snel mogelijk kan worden ingericht, getest en gevuld. Daarmee wordt een belangrijke bouwsteen in het kader van efficiency gerealiseerd voor de lange termijn om zaak- en objectgericht te werken in het VTH-werkveld.

### Inspectieview milieu

De wet VTH gaat uit van verplichte samenwerking en informatie-uitwisseling door de betrokken bestuursorganen. Het gaat hierbij onder meer over informatie-uitwisseling met betrekking tot gemeentegrensoverschrijdende handhaving (ketentoezicht op grondstromen en asbestafval). De verplichting om handhavingsinformatie uit te wisselen en handhavingsinformatie te verstrekken beperkt zich tot het basistakenpakket.

Inspectieview milieu is een virtueel dossier waarin inspecteurs informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Deze informatie is voor toezichthouders en handhavers toegankelijk via een beveiligde website. De informatie, zoals de resultaten van inspecties, is afkomstig van inspectiediensten die hun data hiervoor beschikbaar stellen.

### DSO

Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet wordt de landelijke voorziening van het DSO opgeleverd: het nieuwe Omgevingsloket. Een nieuwe, centrale en uniforme ingang dat de bestaande digitale loketten - Omgevingsloket online, Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en ruimtelijkeplannen.nl - voor burgers en bedrijven vervangt door één ingang. Dit nieuwe Omgevingsloket levert minimaal dezelfde functionaliteiten als voorheen, maar dan geoptimaliseerd zodat het gebruiksvriendelijker, sneller en efficiënter is. Daarmee is de basis op orde.

Het nieuwe Omgevingsloket moet in de toekomst dé centrale plek worden waar alle digitale informatie over de fysieke leefomgeving in samenhang te vinden is zoals de verschillende regels vanuit gemeente, provincie, waterschap en Rijk. Zo ontstaat voor burgers en bedrijven een compleet beeld van wat kan en mag in hun leefomgeving. Gebruikers oriënteren zich op de kaart en zien dan direct welke regels er op een plek gelden. En via slimme digitale vraag- en antwoordformulieren gaan zij na of er op die plek een vergunning of melding nodig is. Gebruikers dienen hun aanvraag of melding in met één klik op de knop. Het Omgevingsloket levert hem dan automatisch af bij de juiste overheidsorganisaties.

### **8. Nadere uitwerking**

In de nadere uitwerking van het Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (deel II) worden de navolgende onderdelen verder uitgewerkt:

- Doelen, indicatoren en streefwaarden
- Vergunningenstrategie
  - Onderdeel vergunning
  - Onderdeel meldingen
- Vormen en werkwijze van toezicht (toezichtstrategie)
- Landelijke handhavingstrategie (LHS)
- Gedoogstrategie

## Bijlage II Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg Nadere uitwerking (deel II)

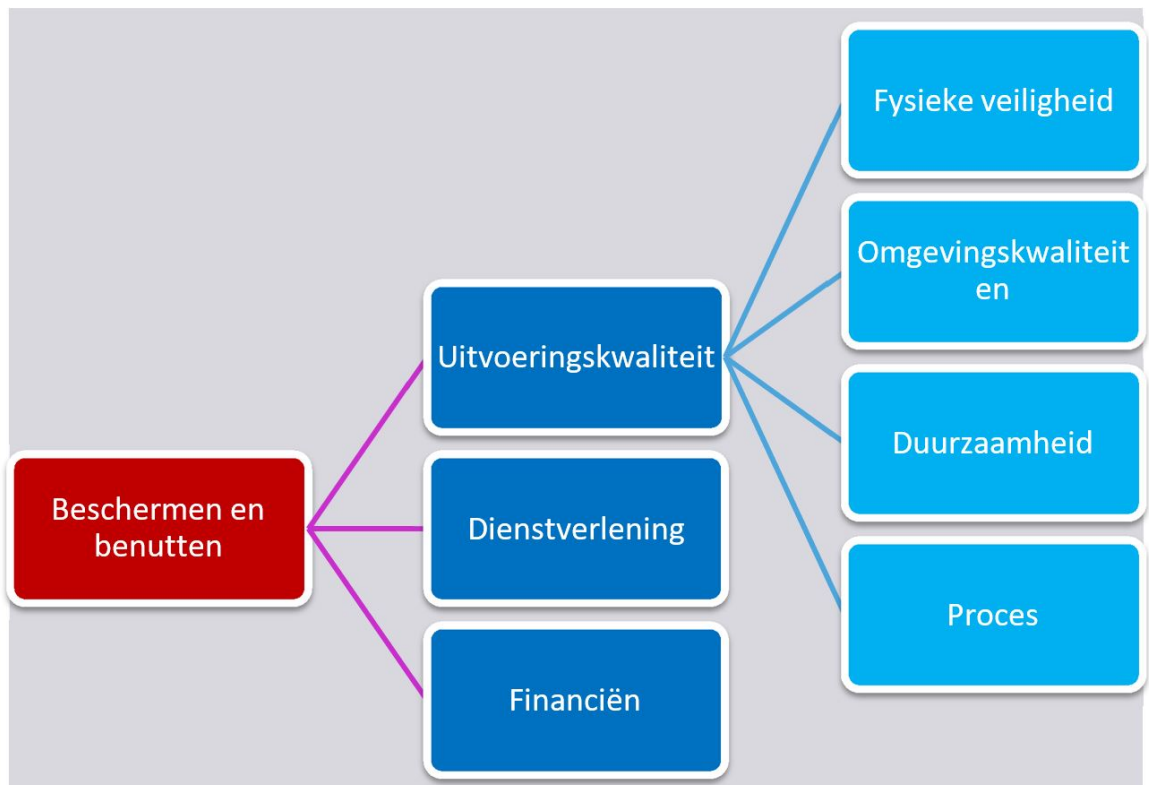
### 1. Doelen, indicatoren en streefwaarden

In deel I van het Uniforme Uitvoerings- en Handhavingsbeleid zijn de strategische en operationele doelen van het 'Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid regio Zuid-Limburg' opgenomen (paragraaf 4.1). Deze doelen worden in dit hoofdstuk uitgewerkt naar indicatoren. De doelen zijn hieronder nogmaals gevisualiseerd.

De strategische doelen van dit UUH-beleid regio Zuid-Limburg zijn afgeleid van het doel van de Omgevingswet, namelijk het bereiken van een balans tussen:

- bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, [= beschermen] en
- het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies [= benutten].

Deze zijn voor de inzet van VTH vertaald naar drie operationele doelstelling (uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën, waarbij uitvoeringskwaliteit een aantal sub-doelen kent:



Bovenstaande doelen (uitvoeringskwaliteit, dienstverlening en financiën) worden hierna verder uitgewerkt zoals aangekondigd in deel I van dit beleid. Per operationeel doel zijn daarvoor indicatoren opgesteld waarmee kan worden bepaald of aan de gestelde doelen kan worden voldaan.

Aan de indicatoren worden vervolgens streefwaarden gekoppeld. Daarbij dient aangetekend te worden, dat het concreet vormgeven van de beleidsdoelen, indicatoren en streefwaarden een groeimodel omvat. Zo zijn het benoemen en kwantificeren van servicenormen en afspraken tussen het bevoegd gezag en de RUD nog volop in ontwikkeling, dit mede in relatie tot de Omgevingswet.

Dit geldt ook voor de onderliggende registratiesystemen, zoals zaaksystemen en de VTH-applicatie. Bovendien dienen deze voldoende gevuld te worden met (kwalitatieve) gegevens om analyses te kunnen maken.

**NOTA BENE** Onderstaande wordt daarom gehanteerd als (basis)richtlijn. Dat betekent dat de indicatoren en streefwaarden niet als bindend worden gekenmerkt, maar een 1e opmaat zijn naar gezamenlijke doelrealisatie.

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren voor het verkrijgen van inzicht	Streefwaarde per individuele partner*
<b>Uitvoerings-Kwaliteit Vergunningen</b>	We beschikken over een actueel bestand van milieubelastende activiteiten ("inrichtingen")	% vergunnings- en meldingsplichtige milieubelastende activiteiten die vergund dan wel gemeld (Type B en C inrichtingen) zijn	95
	Vergunningen zijn actueel	% vergunningen dat jaarlijks is beoordeeld op benodigde actualisatie	20 (= 5-jaarlijkse check van inrichtingenbestand)
	In het geval van instellen bezwaar/beroep is dit bezwaar/beroep ongegrond	% procedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering, maatwerkvoorschriften waarbij bezwaar-/beroepschriften ongegrond zijn	85
		Communicatie middels voortgangsrapportages	
	Tijdige advisering over de te nemen beslissing op eenaanvraag	% van de adviezen over de te nemen beslissing op een aanvraag dat binnen de afgesproken termijn gegeven is, tenzij wordt ingestemd met termijnverlenging	95
<b>Uitvoeringskwaliteit Toezicht en Handhaving</b>	Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd (trendanalyse)	Aantal klachten uitgevoerde klachtenanalyse	Aantal 1 analyse per jaar
	Er is een hoog naleefgedrag (spontaan naleefgedrag)	Bij % van de eerste controles is geen sprake van zware overtredingen van de wetgeving (als bedoeld in de LHS A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3, D4)	95
		Bij % van de eerste controles is geen sprake van overtreding van wetgeving (als bedoeld in de LHS: A1, A2, A3, B1, B2, C1)	60
	Opvolging van eerste controlebezoek is hoog	% hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding niet opnieuw wordt geconstateerd	80
	In het geval van instellen bezwaar/beroep is dit bezwaar/beroep ongegrond	% procedures van handhavingzaken / verzoeken om handhaving waarbij bezwaar-/beroepschriften ongegrond zijn	85
	Kwaliteit	% van de handhavingbesluiten genomen binnen de daarvoor afgesproken termijn.	95
	Tijdigheid	Uitvoering werkprogramma opdrachtgever zoals onderling afgesproken	Afwijkingen worden gerapporteerd via Voortgangsrapportages
	Uniformiteit	Hanteren van vastgesteld handhavingbeleid opdrachtgever	Afwijkingen worden gerapporteerd via Voortgangsrapportages
<b>Uitvoerings-kwaliteit Algemeen</b>	Proactief informeren van opdrachtgever	Voortgangsrapportage conform planning in werkprogramma	3 maal per jaar
	Periodiek overleg opdrachtgever	Overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (contracthouders en accountmanagers)	1 per kwartaal
	Uitvoeringskwaliteit op landelijk niveau	Werken conform kwaliteitscriteria	Vigerende kwaliteitscriteria

\* Met 'streefwaarde per individuele partner' wordt bedoeld dat de criteria weliswaar uniform gelden, maar ook absoluut gelden per partner. Er kan bijvoorbeeld niet bij de ene partner 10% minder worden



gescoord en bij de andere partner 10% meer, zodat het gemiddelde voldoet. In die zin moet de term 'per individuele partner' worden gelezen.

\*\* De lex silencio positivo vervalt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren voor het verkrijgen van inzicht	Streefwaarde per individuele partner
Dienstverlening/ge-drag	De organisatie is goed bereikbaar	% ingesteld: 24-uurs bereikbaarheid ingesteld: Milieumeldpunt (MMP) Digitale klantvriendelijke informatieverstrekking via website (goed vindbaar)	95
	Verzender krijgt snel antwoord na schriftelijk verzoek via e-mail of brief	Aantal dagen na ontvangst verzenden van ontvangstbevestiging	5 werkdagen
	Informeel verzoek (informatie)	Aantal dagen na ontvangst verzenden van reactie (kan ook procesinformatie zijn)	5 werkdagen
	Adhoc informeren opdrachtgever	Informeren van de opdrachtgever bij klachten met grote (milieu)gevolgen start en tussentijds informeren over stand van zaken bij langdurende handhavingen vergunningstrajecten	Agendapunt bij accountoverleggen met de betreffende opdrachtgever.
Dienstverlening/proces	Beschikkingen en meldingen worden tijdig afgehandeld (tenzij is ingestemd met termijnverlenging)	% binnen de termijn behandelde meldingen en afgegeven beschikkingen (tenzij is ingestemd met termijnverlenging)	95
		Max. % gevallen waarin de beslistermijn door de RUD wordt verlengd	40
		Uitgevoerde analyse op de verlengingen van de beslistermijn	Jaarlijkse analyse
	Klanten hebben inzicht in VV of HH proces	% brieven betreffende procedures waarin proces en voortgang zijn opgenomen	100
	Klachten worden behandeld	% klachten in behandeling nemen	100
	Na aanzegging (formele aankondiging) wordt een HH besluit genomen of schriftelijke reactie	% aanzeggingen waarop een HH besluit wordt genomen of een schriftelijke reactie met beëindiging van de procedure	100%
	Er is een optimale dienstverlening	Aantal klachten over dienstverlening	Agendapunt accountoverleg
		% klachten met mogelijk grote (milieu)gevolgen dat op diezelfde dag wordt opgepakt	100
		% overige klachten dat binnen 3 werkdagen na 1 <sup>e</sup> contact met klager wordt opgepakt	100
Financiën	Er wordt begroot op basis van output	Begroting met KPI's en transparante en herleidbare kengetallen	aantallen/uren etc.
	We heffen kostendekkende leges indien mogelijk ***	Vastgestelde Legesverordening***	

\*\*\* Niet uitgewerkt in de Gemeenschappelijke Regeling. Onder de Omgevingswet volgt een voorstel over het heffen van leges via de VNG.

## 2. VERGUNNINGENSTRATEGIE

De vergunningenstrategie verstaat onder vergunningverlening:

- Het verlenen, (gedeeltelijk) weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning (mogelijk als onderdeel van een legalisatietraject);
- Het verlenen van een ontheffing;
- Het behandelen van een melding;
- Het opstellen en/of het intrekken van een maatwerkvoorschrift en/ of gelijkwaardigheid;
- Het opstellen van een gedoogverklaring (zie hiervoor de gedoogstrategie);
- Het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb);
- Het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een MER (m.e.r.-beoordeling);
- Het actualiseren van een vergunning.

De strategie heeft betrekking op alle wet- en regelgeving waarvoor de provincie en de gemeenten binnen het domein van het omgevingsrecht - en in relatie tot dit nadere Uniforme Beleid alleen voor de basistaken milieu - bevoegd gezag zijn. De uitvoering is gericht op een integrale benadering van wetten en besluiten die vallen onder de Wabo, de Wet natuurbescherming en de Waterwet.

De vergunningenstrategie is een beslissingsondersteunend model bij het komen tot een bij de omgeving passend kader bij elk besluit. De vergunningenstrategie heeft de volgende doelen:

- vaststellen van gezamenlijke uitgangspunten die het bevoegd gezag kan toepassen in de zorg voor de leefomgeving;
- mogelijk maken van ruimtelijk-economische initiatieven met acceptabele gevolgen voor de fysieke leefomgeving;
- maximale inzet van mogelijkheden voor innovatie onder meer op het gebied van veiligheid, gezondheid, en duurzaamheid en circulaire economie;
- uniformeren van het proces van vergunningverlening ter vermindering van regeldruk;
- bieden van uitgangspunten voor het werken als één overheid;
- signaleren en verkleinen van het risico op latere omgevingsproblemen.

Met het vaststellen van de vergunningenstrategie voor de basistaken milieu voldoet het bevoegd gezag aan de eis uit artikel 7.2 Besluit Omgevingsrecht om een strategie voor vergunningverlening toe te passen. De uitvoering van vergunningverlening aan de hand van een strategie past in een cyclisch proces waarvoor de BIG 8 wordt gebruikt (plan, do, check, act).

#### **Uitvoeren vergunningenstrategie**

Het speelveld van de vergunningenstrategie wordt gevormd door twee assen. Deze assen zijn de technisch-inhoudelijke complexiteit en de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie, die klein of groot kunnen zijn. De assen worden als volgt beschreven:

##### *Technisch-inhoudelijke complexiteit*

In het geval de aanvraag of de actualisatie een technisch-inhoudelijk complexe situatie betreft en/of de activiteit daarvan binnen een gebied ligt of komt te liggen dat een grote dynamiek kent en/of gevoelige functies herbergt, zal bij toekenning van de vergunning zorgvuldig worden overwogen of er naast standaard voorschriften (ook) specifieke voorschriften moeten worden opgenomen. Vaak gaat het om uitgebreide procedures.

Wordt de aanvraag in een beperkte of niet technisch-inhoudelijke complexe situatie behandeld, dan volstaan vooral standaard-voorschriften en is er sprake van een reguliere procedure.

##### *Sociaal-maatschappelijke complexiteit*

Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de situatie echter groot is, ligt het totstandkomingsproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de voorgeschiedenis of het economisch belang van de betrokken aanvrager/initiatiefnemer en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren. In dat geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg en/of samenwerking zijn noodzakelijk tussen de RUD Zuid-Limburg (nader: RUD), het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden. De Omgevingswet heeft hiervoor het instrument van "de Omgevingstafel" geïntroduceerd.

De Omgevingswet stelt organiseren van participatie voor een viertal kerninstrumenten (omgevingsvisie, omgevingsplan, programma, projectbesluit) verplicht. Daarbij wordt in meer of mindere mate naar samenwerking met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisatie en medeoverheden gezocht. De vergunningenstrategie sluit hier goed op aan.

Bij een geringe of afwezige sociaal-maatschappelijke complexiteit kan het proces dat leidt tot een vergunning betrekkelijk gemakkelijk worden doorlopen. Indien de sociaal-maatschappelijke complexiteit echter groot is, dan is ook het proces van totstandbrenging gecompliceerder. In dat geval moet de beschikbare bestuurlijke afwegingsruimte (ten volle) worden benut en waar mogelijk in overleg, afstemming en samenwerking met de betrokken belanghebbenden.

In combinatie leiden beide assen tot vier typen vergunningen en meldingen. In onderstaande figuur wordt dit uitgebeeld.



In de afbeelding is de kleur van het type vergunning donkerder naarmate de inspanningen om het type vergunning te leveren en het aantal betrokkenen over het algemeen groter is. De toelichting op de vier typen vergunningen is hierna opgenomen in het 'onderdeel vergunningen'.

**Werkwijze bij meldingen, maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid**

Bovenstaande typering is breder bruikbaar dan vergunningen en kan naar analogie worden toegepast voor het behandelen van meldingen en het opstellen van maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid in het kader van algemene maatregelen van bestuur. De werkwijze op basis van bovenstaande figuur voor meldingen is hierna opgenomen in onderdeel meldingen.

**Samenwerken op basis van de vergunningenstrategie**

Met de toepassing van de vergunningenstrategie is het instrument vergunningverlening maximaal in te zetten voor het bereiken van bestuurlijke ambities en beleidsdoelen voor de omgeving. Hiervoor is het noodzakelijk dat de omgevingsdienst en de betrokken bevoegde gezagen gericht met elkaar samenwerken. Uitgangspunt is dat met een efficiënte werkwijze een kwalitatief hoogwaardig product wordt geleverd. Aan de voorkant is dit klantgericht en waar mogelijk flexibel georganiseerd. Aan de achterkant zijn de processen duidelijk en uniform vorm gegeven en worden aanvragen/meldingen behandeld op basis van het uitvoeringskader dat wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

Bij de toedeling van taken is het uitgangspunt dat de frontoffice is ondergebracht bij de bevoegde gezagen. Het 'gemeenteloket' is hiermee voor burgers en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. Achter het loket bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke of provinciale disciplines en de RUD Zuid-Limburg voor de taken ten aanzien van milieu. Het bevoegde gezag verzorgt de registratie en de intake van de klantvraag. Dit laatste houdt in dat onderzocht wordt welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit. Uitgangspunt is dat bij meervoudige cases het casemanagement bij het bevoegd gezag ligt en bij enkelvoudige cases (alleen milieu) bij de omgevingsdienst (een en ander conform de mandaatregelingen). In de gevallen waar de provincie het bevoegd gezag is, ligt het casemanagement ook bij meervoudige cases bij de omgevingsdienst.

Afhankelijk van de door een bevoegd gezag gekozen participatietraject in het kader van de Omgevingswet, vindt in meer of mindere mate participatie van de RUD Zuid-Limburg bij de voorbereiding van een project plaats.

**Organiseren/begeleiden van het overleg met de aanvrager (vooroverleg toepassen "Omgevingstafel")**

Om kwaliteit te leveren, beoordelen de gemeenten/provincie en de RUD Zuid-Limburg – indien noodzakelijk - zo vroeg mogelijk plannen en initiatieven integraal, mede op basis van de vergunningenstrategie. Daarbij worden partners, adviseurs en belanghebbende derden betrokken. Het betekent dat de RUD – indien noodzakelijk - vooroverleg voert bij een initiatief, inzage heeft in het volledige dossier in verband

met de milieurisico's in relatie tot overlappende vakgebieden en – desgewenst - deelneemt aan een gemeentelijk en/of regionaal overleg/overlegtafels (omgevingstafelproces).

### **Behandelen vergunningaanvragen en meldingen**

Voor een kwalitatief goede beoordeling wordt bij het behandelen van een aanvraag om een vergunning of een melding een lijn gevolgd op basis van een aantal elementen: omgevingsgerichtheid, transparantie, differentiatie, professionaliteit en samenwerking (zie hierna onder behandelen vergunningaanvragen en meldingen).

In het kader van de Omgevingswet dient tevens Participatie te worden toegepast. Iemand die een vergunning aanvraagt voor een activiteit die hij of zij wil doen, is initiatiefnemer. Hij of zij heeft zelf de verantwoordelijkheid om belanghebbenden te informeren en te betrekken. Hoe de Participatie is uitgevoerd en wat het resultaat ervan is maakt onderdeel uit van de vergunningaanvraag.

### **Doorontwikkelen vergunningenstrategie**

Deze vergunningenstrategie is algemeen van opzet en bevat geen inhoudelijke kwaliteitsnormen ten aanzien van verschillende milieuthema's. Het beleidsinstrument van vergunningen en algemene regels wordt ingezet om een bepaalde, gunstige toestand van het milieu te bereiken of te behouden. In afstemming met de RUD Zuid-Limburg kan in de toekomst worden besloten om deze vergunningenstrategie aan te vullen met kwalitatieve beoordelingskaders voor de verschillende milieuthema's.

### **Actualisatie van vergunningen**

Het bevoegd gezag heeft de taak een bijdrage te leveren aan het terugdringen van de milieudruk met het instrument vergunningen. Het is om die reden noodzakelijk de actualiteit van de vergunningen te bewaken. Monitoring en registratie zijn hierbij van belang.

Aanleidingen en uitgangspunten voor actualisatie zijn:

#### *Wijziging van regelgeving en beleid*

Vergunningen zijn onder andere gebaseerd op de regelgeving en het beleid uit de periode van verlening. Het actuele VTH-beleid en de actuele regelgeving zijn toets of de vergunning daaraan voldoet vormt een vast onderdeel van de actualisatie;

#### *Leeftijd en samenstelling van de vergunning*

Indien een vergunning ouder is dan vijf jaar, zijn de voorschriften mogelijk niet meer actueel. Ook kan het zijn dat het dossier mogelijk niet meer overzichtelijk is door –later verleende– veranderings- vergunningen. De omgevingsdienst toetst jaarlijks 20% van de vergunningen op actualiteit. Wanneer uit deze toets blijkt dat een vergunning niet meer actueel is, wordt voor die vergunning het actualisatietraject gestart.

#### *Risicoanalyse*

Aan de hand van de risicoanalyse en andere beschikbare informatie worden in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's prioriteiten vastgesteld. Zoals reeds vermeld zal de mate waarin het doel wordt behaald vooral ook afhankelijk zijn van de prioritering en frequentie op grond van de risico-analyse. Op dit moment vindt bijvoorbeeld nog geen programmatische aanpak actualisaties van het gehele inrichtingenbestand plaats. Input voor de risicoanalyse vergt de aanwezigheid en invulling van een goed (verbeterd) registratie- en monitoringssysteem. Ook de informatiestroom (bijv. rapportages) naar de bevoegde gezagen dienen hierop te zijn afgestemd.

Vergunningaanvragen en meldingen van activiteiten waarbij het niet naleven van de voorschriften leidt (of kan leiden) tot grote schade aan de leefomgeving, de veiligheid en natuur worden intensiever behandeld dan vergunningaanvragen en meldingen van activiteiten waarbij dit minder is.

#### *Wettelijke termijnen voor actualisatie bij nieuwe BBT-conclusies*

Indien er nieuwe Best Bestaande Technieken (BBT)-conclusies in Europees verband zijn vastgesteld, worden deze door de RUD Zuid-Limburg binnen vier jaar geïmplementeerd in vergunningen voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot één of meer IPPC-installaties. Ook door wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen aanpassingen in de vergunningen noodzakelijk zijn. De RUD Zuid-Limburg draagt zorg voor tijdige implementatie van deze wijzigingen in de vergunningen.

#### *Handhavings- of incidentbevindingen*

Uit een inspectie kan naar voren komen dat een vergunning op een bepaald onderdeel niet meer toereikend is. Om (herhaling van) incidenten te voorkomen bestaat de verplichting om alsdan de vergunning te actualiseren. De RUD geeft hier invulling aan.

#### *Programmatische aanpak actualisaties*

Het jaarprogramma bevat een overzicht met de planning van uit te voeren actualisaties. De planning gebeurt op basis van een overzicht van alle vergunningen met leeftijd, voorzienbare ontwikkelingen

binnen een thema (bv. energie) die aanleiding zijn voor mogelijke aanpassingen van vergunningen, de resultaten van de actualisatietoetsen en eventueel branchegerichte actualisatieacties en de bedrijven waar sprake is van overlast voor de omgeving.

## Onderdeel vergunningen

### 1. Vergunning eenvoudig

De vergunning is technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. De vergunning bestaat vooral uit standaardvoorschriften. De vergunning kan zelfstandig door de RUD Zuid- Limburg worden voorbereid.

#### Voorbeeld:

Een betonmortelbedrijf wil de grondstoffenopslag verplaatsen en de productiecapaciteit niet verhogen. Het bedrijf ligt op een gezoneerd bedrijventerrein. Er zijn geen locatie specifieke problemen te verwachten. Technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex.

Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM (verdwijnt onder de Omgevingswet)) is vereist en daarnaast een melding Activiteitenbesluit met eventueel maatwerk voor geluid. Toepassing van o.a. het geluidbeleid van het bevoegd gezag.

### 2. Vergunning specifiek

De situatie is technisch-inhoudelijk complex, maar de sociaal-maatschappelijke complexiteit is klein. De vergunning kan zelfstandig door de omgevingsdienst worden voorbereid. De relatief grote technisch-inhoudelijke complexiteit maakt dat de vergunning vooral bestaat uit specifieke voorschriften.

#### Voorbeeld:

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

### 3. Vergunning eenvoudig+

De situatie is technisch-inhoudelijk gezien niet complex, maar de sociaal-maatschappelijke impact is groot. Vanwege de relatief kleine technisch-inhoudelijke complexiteit kan er een vergunning worden opgesteld die hoofdzakelijk bestaat uit standaardvoorschriften. De sociaal- maatschappelijke complexiteit gebiedt dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg en/of samenwerking tussen de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden. (Toepassing "Omgevingstafel" en initiatiefnemer past participatie toe).

#### Voorbeeld:

Het voornemen bestaat een hostel te vestigen in een bestaand bedrijfsgebouw dat voor die nieuwe bestemming uitgebreid dient te worden met een keukengebouw en een gebouw met slaapgelegenheid voor 150 personen. Technisch-inhoudelijk niet complex voor wat betreft bouwvoorschriften, milieuvoorschriften en voorschriften over brandveiligheid. Het centrum stuit echter op grote bezwaren vanuit de omgeving. Sociaal-maatschappelijke context is groot. Voordat de vergunningverlener aan de slag gaat, moet het bevoegd gezag communicatie strategisch toepassen.

### 4. Vergunning specifiek+

De situatie is zowel technisch-inhoudelijk als sociaal-maatschappelijk complex. De technisch- inhoudelijke complexiteit maakt dat er een vergunning moet worden opgesteld die vooral bestaat uit specifieke voorschriften. De sociaal-maatschappelijke complexiteit gebiedt dat dit gebeurt met extra aandacht voor zorgvuldige afstemming, overleg, en/of samenwerking tussen de omgevingsdienst, het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), de inrichting of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbenden derden (toepassing "Omgevingstafel" en initiatiefnemer past participatie toe).

#### Voorbeeld:

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

## Onderdeel meldingen

### 1. Melding eenvoudig

Melding beoordelen en in beginsel geen actieve opvolging geven.

#### Voorbeeld:

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

### 2. Melding specifiek

Melding beoordelen en waar nodig actief opvolging geven door het stellen van maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid.

#### Voorbeeld:

Een meldingsplichtig bedrijf (type B) met een opslag voor gevaarlijke stoffen (<10 ton) is van plan gevaarlijke stoffen af te tappen uit verpakkingen in de opslag en meer gevaarlijke stoffen als werkvoorraad buiten de opslag aan te houden dan de PGS-15 toestaat. Er is een melding Activiteitenbesluit vereist die moet worden beoordeeld op indieningsvereisten en specifieke omschrijving van aard en omvang van de nieuwe activiteiten.

Voor deze activiteiten is een maatwerkbesluit vereist en afstemming nodig met I-SZW (medebevoegd gezag) en eventueel advies van de veiligheidsregio (brandveiligheid werkvloer, doorvoeringen in brandcompartiment).

### 3. Melding eenvoudig+

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

#### Voorbeeld:

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

### 4. Melding specifiek+

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

#### Voorbeeld 1:

Een groot bouwwerk staat op de nominatie om te worden gesloopt. In verband met asbest in het bouwwerk is een melding Bouwbesluit vereist voor de sloop (>10m<sup>3</sup> bouw- en sloopafval) en de aanwezigheid van asbest. Voor de verwerking van het steenachtig bouw- en sloopafval wordt een mobiele puinbreker ingezet. Daarvoor is een melding nodig op basis van het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval. De helft van een rijbaan wordt tijdelijk gestremd inclusief een parkeerstrook. De omwonenden worden in een bijeenkomst geïnformeerd over de plannen en de voorgestelde maatregelen ter voorkoming van overlast (stof, geluid) en ter voorkoming van onrust vanwege de verwijdering van asbest ('mannen in witte pakken').

#### Voorbeeld 2:

Een Brzo-bedrijf is van plan een meldingsplichtige wijziging (Activiteitenbesluit) doorvoeren. Het betreft het vernieuwen van de uitpandige opslagtanks voor afvalolie. De oude constructie wordt gesloopt en er wordt een nieuwe (uitpandige) opslag gerealiseerd. De capaciteit gaat van 80 naar 120 m<sup>3</sup>. Voor het onderdeel Milieu is een melding Activiteitenbesluit vereist. De wijziging heeft impact op het (geconsolideerd) Brzo-dossier en het inspectieplan.

## Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

### Omgevingsgerichtheid

- toetsen van de (nieuwe) activiteit aan de belasting op het milieu;
- inhoudelijk beoordelen van de aanvraag na een integrale beoordeling en toetsing van de weigeringsgronden op ontvankelijkheid;
- voorkomen van onaanvaardbare belasting voor de omgeving (natuur, milieu, mens en dier);
- toetsen aan het model van technisch-inhoudelijke en sociaal maatschappelijke complexiteit;

- adresseren van (mogelijk) politiek-bestuurlijke aandachtspunten;
- adresseren van (mogelijk) aanwezige maatschappelijke onrust in de omgeving van de (nieuwe) activiteit, het werken conform communicatiestrategie: vroegtijdig verbinding zoeken met partners, versterken relaties in- als extern;
- bepalen van mogelijkheden tot innovatie en duurzaamheid (circulaire economie) in de voorschriften behorende tot de vergunning;
- werken vanuit de kernthema's integraliteit, uniformiteit, gelijke procedures en gelijke voorschriften bij vergelijkbare aanvragen.

#### **Transparantie**

- afstemmen van de vergunningverlening op landelijke algemene regelgeving en landelijke standaarden en op het gemeentelijk en/of het provinciaal beleid;
- zorgdragen voor een vergunning die op maat is opgesteld, helder, transparant, openbaar en digitaal beschikbaar is, begrijpelijk is voor burger en bedrijf en die handhaafbaar is;
- baseren van voorschriften op Best Bestaande Technieken (BBT) met waar nodig en mogelijk toepassen van zogenoemde doelvoorschriften;
- overzichtelijk vastleggen van alle verleende/niet geaccepteerde en geweigerde vergunningen/meldingen per bedrijf, zodat alle wettelijke verplichtingen van een bedrijf op ieder moment inzichtelijk is voor de RUD Zuid-Limburg en het bevoegd gezag; voor de provincie is die taak belegd bij de RUD Zuid-Limburg;
- zorgdragen voor de mogelijkheid het VTH-beleid van het bevoegd gezag digitaal te raadplegen;
- toestemmingen voor meerdere activiteiten binnen één vergunning moeten op elkaar zijn afgestemd. In de Omgevingswet en in het Omgevingsbesluit zijn regels over participatie opgenomen. Participatie dient onderdeel uit te maken van de aanvraag.

#### **Differentiatie**

- behandelen van aanvragen om een vergunning voor activiteiten die bij niet-naleven schade kunnen veroorzaken aan natuur, milieu, mens en dier met aandacht voor mogelijk middelvoorschriften. Aanvraag (activiteit), besluit (vergunning) en voorschriften (exacte condities) worden in detail geformuleerd;
- toepassen van maatregel(middel)voorschriften wanneer landelijke voorschriften onvoldoende helder zijn in de toepassing op een specifieke situatie of als er sprake is van slecht naleefgedrag.

#### **Professionaliteit en samenwerking**

- opleveren van de vergunningverlening met een eerste toezichtbezoek bij technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk complexiteit groot met als doel de toets van handhaafbaarheid en overdracht naar toezicht;
- het toetsen of vergunning handhaafbaar is (4-ogen principe) en tegenlezen;
- publiceren (ontwerp-)vergunning;
- het behandelen van zienswijze;
- deelnemen aan de geborgde (landelijke) kennisinfrastructuur, die verbonden is aan de taakuitvoering door het bevoegd gezag of de omgevingsdienst;
- uitwisselen van kennis en goede voorbeelden.

### **3. VORMEN EN WERKWIJZE VAN TOEZICHT (TOEZICHTSTRATEGIE)**

We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er gepland 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 extra toezicht noodzakelijk maken. Dit niet geplande extra toezicht is over het algemeen niet goed voor te bereiden en doet een aanslag op de beschikbare middelen die voor het geplande toezicht waren voorzien. In het uitvoeringsprogramma worden, op basis van kentallen, uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. We zetten verschillende vormen van toezicht in.

#### **Wat is toezicht?**

Onder het houden van toezicht wordt hier verstaan alle werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of wet- en regelgeving of voorschriften van vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd door speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders. Een toezichthouder is een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Van dit toezicht houden gaat een belangrijk preventief effect uit.

De werkzaamheden bestaan in de praktijk uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd door (al dan niet met afspraak) een bezoek aan een activiteit, een bedrijf of een bouwwerk te brengen. Meer specifiek wordt dan aangekondigd of onaangekondigd gecontroleerd, afhankelijk van de casuïstiek van het geval. Dit kan ook een 'ongepland' bezoek zijn naar aanleiding van wat tijdens een algemene inspectieronde

wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een (melding van een) ongewoon voorval. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

De eventuele overtredingen van de regels en voorschriften worden tijdens het uitoefenen van toezicht gesignaleerd en daarop worden dan eventuele acties ondernomen. Er zijn twee hoofdvormen van toezicht te onderscheiden, namelijk preventief en repressief toezicht.

Preventief toezicht is het controleren van wettelijke bepalingen zonder dat daartoe een aanleiding bestaat in de vorm van concrete aanwijzingen voor niet-naleving van de wettelijke bepalingen. Preventief toezicht heeft dan het karakter van regulier toezicht.

Er wordt van repressief toezicht gesproken als het toezichtbezoek gebaseerd is op aanwijzingen van niet-naleving van gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht, of een ongewoon voorval of na een hercontrole. We benadrukken dat bedrijven primair verantwoordelijk blijven voor het naleven van de regels. Elke controle is een momentopname waarbij over het algemeen niet alles wordt gecontroleerd of geconstateerd.

### **Doel van toezicht en deze strategie**

Toezicht en handhaving staan regelmatig hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. Naleving van regelgeving is in onze samenleving namelijk geen vanzelfsprekendheid. Gezien de risico's van bepaalde maatschappelijke activiteiten in de fysieke omgeving, die in het verleden tot incidenten en rampen hebben geleid en die dat nu en in de toekomst nog steeds kunnen doen, is naleving van regels, die die risico's trachten te beheersen, van cruciaal belang. Het doel van toezicht is dat het naleven van de gestelde regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's.

Voorwaarde daarbij is wel dat de gestelde regels eenduidig, correct en duidelijk zijn gesteld en toepasbaar zijn op de betreffende situatie. De druk op de controles op activiteiten, van vergunningen, ontheffingen en meldingen, waarmee wordt toegezien op de naleving van de gestelde regels, is groot. De mate waarin regels worden nageleefd is afhankelijk van de spontane naleving, maar ook afhankelijk van controle en sancties. In deze strategie wordt aangegeven welke vormen van toezicht gehanteerd kunnen worden. In het jaarlijkse toezichtprogramma wordt aangegeven waar welke vorm van toezicht wordt ingezet.

De toezichtstrategie is een beslissingsondersteunend systeem dat gericht is op het op eenzelfde wijze uitvoeren van toezicht werkzaamheden in overeenkomstige gevallen. De doelen hiervan zijn het bereiken van transparantie, professionaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor diegenen waarop het toezicht zich richt en het voorzien in een hoge mate van effectiviteit en efficiency voor de uitvoerende diensten, zodanig dat de zo hoogst mogelijke maatschappelijke effecten tegen de zo laagst 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 toezichtprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding en het waar nodig bepalen van de ernst van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd wordt overgegaan op een andere strategie. Dit zal over het algemeen de sanctiestrategie zijn. In uitzonderlijke gevallen kan worden besloten de gedoogstrategie te volgen.

### **Vormen van toezicht**

Het toezicht, dat door en voor de gemeenten en de provincie wordt verricht, wordt opgenomen in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het vaak nodig om de verschillende vormen van toezicht naast elkaar te hanteren. De RUD Zuid-Limburg kiest uiteindelijk voor de meest optimale vorm.

De volgende vormen van toezicht worden onderscheiden:

1. Toezicht bij oplevering
2. Periodiek toezicht
3. Thematisch toezicht
4. Gebiedsgericht toezicht
5. Administratief toezicht
6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen
7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingprocedures
8. Ad hoc toezicht (op verzoek van het bevoegd gezag en niet vallend onder 1 tot en met 7)

#### **1. Toezicht bij oplevering**

Deze vorm is gekoppeld aan het afgeven van een omgevingsvergunning of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan. Het gaat hier om een zogenaamde oplevercontrole, waarbij wordt nagegaan of aan de voorschriften en eisen wordt voldaan, zoals opgenomen in de vergunning en/of regelgeving. Omdat er sprake is van een nieuwe of andere situatie, is extra



aandacht vereist voor de uitvoering of aanwezigheid van voorgeschreven voorzieningen en bekendheid met de vigerende regels. Deze oplevercontrole levert een goed beeld op hoe het gesteld is met de naleving van regelgeving en kan dan ook van invloed zijn op de frequentie waarin in de toekomst toezicht wordt uitgeoefend. Bij nieuwe inrichtingen is dit tevens het vertrekpunt voor het hieronder vermelde periodieke toezicht.

#### 2. Periodiek toezicht

Reeds bestaande inrichtingen, objecten of installaties worden op basis van een risicoanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht. Belangrijk hierbij is het risico voor de brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid.

#### 3. Thematisch toezicht

Deze vorm van toezicht richt zich op een bepaald thema uit de regelgeving. Zo wordt in een korte tijd inzicht verkregen in het naleefgedrag voor dat thema. Aanleiding kan zijn het vermoeden dat op dit punt de regels niet in acht worden genomen. Vaak vallen dit soort controles binnen een project waarvoor een projectplan wordt geschreven. Een voorbeeld hiervan is de controle op het onderhoud van grote stookinstallaties in gebouwen in het kader van duurzaamheid.

#### 4. Gebiedsgericht toezicht

In dit geval spreken we van toezicht in het vrije veld of op basis van bijvoorbeeld een beheerplan of het bedrijvenbestand. Deze vorm van toezicht is meer gericht op het preventief aanwezig zijn in een stadsdeel, op een industrieterrein of in het buitengebied. Het is belangrijk dat bij het toezicht rekening wordt gehouden met de kans dat niet naleving van de regels zich zal voordoen en activiteiten niet bij ons bekend zijn terwijl men dit wel had moeten melden (zicht krijgen op illegale activiteiten).

#### 5. Administratief toezicht

Deze vorm wordt ook wel de controle 'van achter het bureau' genoemd. Een administratieve controle richt zich op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen. Een voorbeeld hiervan is een controle of aan keurings- en certificeringsverplichtingen is voldaan. Indien daartoe aanleiding bestaat zal er een controle ter plaatse worden gehouden.

#### 6. Toezicht n.a.v. klachten en ongewone voorvallen

Reden voor deze controle is een binnengekomen klacht of melding van een calamiteit of mogelijk illegale situatie.

#### 7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingsprocedures

Als uitvloeisel van de onder punt 1 tot en met 6 uitgevoerde toezichtvormen kan het zijn dat een handhavingprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen. Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die worden gehouden na een vooraankondiging, een opgelegd dwangsom- of bestuursdwangbesluit, een verklaring tot gedogen of het intrekken van een vergunning. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of het besluit betrekking heeft (hierbij worden in het oog springende nieuwe overtredingen uiteraard wel meegenomen). Van de controle wordt een toezichtverslag gemaakt.

#### 8. Ad-hoc toezicht

Ad hoc toezicht betreft de zaken die niet nauwkeurig in te plannen zijn, maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden toch de nodige aandacht aan geschonken moet worden. Hierbij kan gedacht worden aan controles als gevolg van weersomstandigheden, wijzigingen in de vergunning en dergelijke.

#### **Toezicht tijdens de verschillende fasen**

Toezicht vindt op verschillende momenten plaats. De toezichtstrategie biedt hiervoor een aantal richtlijnen om een uniforme aanpak van controles van bedrijven, instellingen en objecten te bereiken. Dit mede omdat toezicht op de verschillende aspecten door verschillende toezichthouders plaatsvindt, eventueel al dan niet gezamenlijk in het kader van het integrale aspect. We kennen daarin verschillende fasen.

De realisatiefase heeft voornamelijk te maken met de activiteiten slopen, inrichten, aanleggen, gebruik en bouwen (briks-taken zijn basistaken voor het provinciale bevoegde gezag). Het toezicht kan plaatsvinden op onderdelen (op basis van prioriteitstelling), maar kan ook een controle van alle vigerende regelgeving en vergunde voorschriften betekenen.

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles, de zogenaamde bedrijfs-, instellings- of objectcontrole. De controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle.

Het betreft beiden visuele controles. De deelcontrole is gericht op een beperkt aantal thema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen. Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Per bedrijf of gebied, per thema of onderwerp, zoals:

- specifieke aspecten;
- branchegericht;
- ketencontrole;
- geveltoezicht.

Tot slot bestaat nog de sloopfase. Tijdens deze fase worden betreffende bouwwerken gesloopt en wordt een controle uitgevoerd van alle geldende wet- en regelgeving en vergunde voorschriften.

#### **Integraliteit van het toezicht**

Om de administratieve lastendruk van burgers en ondernemers zoveel mogelijk te beperken is het noodzakelijk om de verschillende soorten controles, zoals oplevercontroles en periodieke controles, integraal uit te voeren waardoor sprake is van één controlemoment. Dit geeft daarnaast ook een besparing op de capaciteit door efficiency.

Hierbij dient ook andere wetgeving te worden meegenomen zoals het bestemmingsplan, de Woningwet en het Bouwbesluit.

Integraal toezicht kan op verschillende manieren worden opgevat.

Bij de eerste manier wordt integraal opgevat als één toezichthouder, die vanuit verschillende disciplines en instanties controle en handhaving oppakt. Afhankelijk van de benodigde kennis en ervaring kunnen vervolgens modellen worden toegepast als "controleren voor elkaar", "controleren achter elkaar" en "controleren met elkaar". Bij de tweede manier wordt integraal opgevat als het afstemmen van handhavingsactiviteiten vanuit verschillende disciplines in planning en uitvoering. Handelingsplannen van twee of meer partijen worden geïntegreerd zodat een eenheid of samenhangend geheel ontstaat.

Omdat het toezicht van de RUD zich momenteel beperkt met het milieuaspect is het zaak met de opdrachtgevers te overleggen om de controles gezamenlijk uit te voeren zodat de integraliteit zoveel als mogelijk wordt geoptimaliseerd.

#### **Naleefgedrag**

Bedrijven met een goed naleefgedrag zullen worden beloond door deze minder frequent te controleren. Bedrijven die constant in de fout gaan zullen vaker worden gecontroleerd. Op die manier wordt getracht duidelijk te maken dat naleving van de regels zich loont en hierdoor administratieve lasten minder zijn.

#### **Toezichtniveaus**

Net als bij de toetsing van aanvragen en meldingen 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. Per werkveld is hieronder het toezichtniveau beschreven.

Toezichthouders 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 collega's uit het betreffende werkveld om een vervolgactie te bepalen.

#### **Bodem en ondergrond**

Voor werken waarvoor een saneringsbeschikking Wbb wordt verleend of een BUS-melding wordt ingediend, is het van belang het aspect bodem te controleren. Afhankelijk van een aantal criteria, zoals locatie, omvang van het werk en ernst van de verontreiniging worden deze werken in meer of mindere mate op locatie gecontroleerd. Bodemsaneringen vragen om actief toezicht. Een saneringsplan geeft op papier de condities aan waaronder de sanering moet plaatsvinden en het is zaak om te borgen dat het plan ook zo wordt uitgevoerd dan wel dat als de uitvoering aanpassingen nodig maakt dit tijdig met het bevoegd gezag wordt afgestemd. Bij deze thematische controles worden alle aspecten uit de beschikking / melding gecontroleerd en wordt gehandeld conform de LHS.

Ook het toezicht op de meldingen Bbk worden afhankelijk van risicovariabelen zoals het naleefgedrag, soort toepassing of soort maatregel, in meer of mindere mate op locatie gecontroleerd. Bij deze controles worden alle aspecten uit de melding Bbk beoordeeld en wordt gehandeld conform LHS.

#### **Complexe bedrijven**

Bij alle "NIET-Brzo plichtige en/of -RIE4 activiteiten", vindt ten minste één keer per twee jaar een Wabo controle plaats.

#### 4. LANDELIJKE HANDHAVINGSTRATEGIE (LHS)

Op deze plaats verwijzen wij integraal naar de vigerende versie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) welke hier ingelast wordt geacht. Wij werken te allen tijde in overeenstemming met de op het moment van besluitvorming meest recente versie van de LHS. De ten tijde van de vaststelling van dit uniforme beleid vigerende versie van de LHS hebben wij als bijlage bij deze nadere uitwerking opgenomen. De bevoegde gezagen die de LHS nog niet hebben vastgesteld doen dat gelijktijdig met de vaststelling en bekendmaking van dit Uniforme Uitvoerings- en Handhavingsbeleid.

#### 5. GEDOOGSTRATEGIE

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. 'Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien'. In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen. De basis hiervoor vormt de nota "Grenzen aan gedogen" van het Ministerie van Justitie (*SDU Uitgevers, ISBN 90399 1156 8*).

Het landelijke beleidskader inzake gedogen opgesteld door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de minister van Verkeer en Waterstaat (*Bestaande uit de 'eerste gedoogbrief' van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de 'tweede gedoogbrief' van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2*) en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van dit hoofdstuk. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

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

##### Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): 'een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.' De Awb bepaalt ook het volgende: 'Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.' Hiermee wordt gedoeld op de inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

##### Wat is gedogen?

###### Definitie van gedogen:

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

###### Verschillende vormen:

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

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

###### Eisen:

- uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- tijdelijke karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- verbonden aan voorwaarden;
- betrokkenheid van belanghebbenden.

##### Grensvlak tussen handhaven en gedogen

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

Wanneer voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar. Wanneer de gedoofttermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedooftverklaring niet worden nageleefd kan alsnog handhavend worden opgetreden.

#### **Wanneer is gedogen aanvaardbaar?**

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

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

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

**Gedogen dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden, en aan controle te zijn onderworpen.**

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

#### **Overmacht situatie**

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

#### **Overgangssituatie**

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

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

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen ertoe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Voor al deze omstandigheden

geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

#### **Gedogen beperken in omvang en/of tijd**

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

#### **Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging**

Gedogen moet altijd in de vorm van een duidelijke en controleerbare verklaring. Een gedoogverklaring dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Noodzakelijk is ook dat in de verklaring vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

#### **Gedogen aan controle onderwerpen**

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

Dat 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 bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Wel kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van handhaving naar aanleiding van de oorspronkelijke overtreding (het bijvoorbeeld niet hebben van een omgevingsvergunning).

Uitgangspunt is dat voorafgaand aan de inzet van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging wordt gemaakt. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden.

#### **Afstemming met de handhavingspartners**

- Interne afstemming:

Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogverklaring goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op de andere gebieden niet mogelijk is.

- Externe afstemming:

Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogverklaringen betrokken worden. Een afschrift van de gedoogverklaring wordt gezonden aan: het Openbaar Ministerie, de Politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport en zo nodig andere betrokken instanties.

#### **Procedurele eisen voor een gedoogverklaring**

Een gedoogverklaring moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder.

#### **Motivering**

Verzoeker moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie: concreet zich op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergunbaar'), onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee te dienen belangen, andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

#### **Verlenging geldigheidsduur gedoogverklaring**

Voor een verlenging van de geldigheidsduur van een gedoogverklaring moet opnieuw aan de inhoudelijke eisen worden getoetst. Een verklaring tot verlenging van de geldigheidsduur moet ook gebaseerd zijn op een schriftelijk en gemotiveerd verzoek.

Tegen een dergelijke verklaring kan dus bijvoorbeeld geen bezwaar worden gemaakt.

Wel dient het bestuursorgaan bij een dergelijke beslissing de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen.

### **Gedoogvoorwaarden**

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmacht situaties worden aan de gedoogverklaring zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de verklaring kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de gedoogtermijn kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt de gedoogverklaring ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreiding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de Landelijke Handhavingstrategie.

### **Optreden tegen opdrachtgevers en andere overheden**

Handhaving van voor een overheid geldende voorschriften is niet anders dan anders. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren en ondernemers, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid. Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de rijksoverheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen opdrachtgevers. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen van de rijks- of de opdrachtgevers moet dan ook gericht zijn op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder andere door maximale transparantie.

Bij het handavingsproces van eigen inrichtingen van de opdrachtgevers wordt gewerkt aan de hand van de 'Handreiking Gemeentelijke Inrichtingen' van de VROM-inspectie van oktober 2005. Dit betekent dat het naleefgedrag inzichtelijk moet worden gemaakt en moet leiden tot een (jaarlijkse) rapportage aan het dagelijks bestuur (college) van de opdrachtgevers.

In deze rapportage worden de volgende vragen beantwoord:

- a. Zijn vergunningen / ontheffingen / meldingen aanwezig?
- b. Is toezicht uitgeoefend?
- c. Worden de regels nageleefd? en
- d. Is er waar nodig een verbetertraject ingezet?

Op overtredingen, begaan door (diensten of gelieerde instellingen van) de opdrachtgevers wordt conform eerder beschreven strategieën gereageerd.

De genoemde extra transparantie en openbaarheid bestaat hierin dat de toezichthouder (of aangewezen persoon) door het bestuur gemandateerd is om, bij constatering van een overtreding van een kernbepaling door een eigen overheidsdienst of – instelling, onverkort de gebruikelijke bestuursrechtelijke handavingstappen aan te kondigen aan de beheerder van de dienst of instelling, maar tevens in afschrift aan de voor die dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder/gedeputeerde en de voor handhaving verantwoordelijke portefeuillehouder/gedeputeerde wordt gestuurd. Het bestuur behandelt deze constatering op zodanige wijze dat het resultaat open staat voor democratische controle.