

Concept Uitvoerings- en handhavingsbeleid Zeeland 2025 - 2028, Gemeente Terneuzen

Hier komt de aanhef van het besluit te staan. Aan de linkerkant staat een stippellijn, om aan te geven dat het hier de aanhef betreft. Zo kun je deze eenvoudig onderscheiden van een standaard alinea. De stippellijn verdwijnt bij publicatie in DROP. Het is mogelijk om een opsomming in de aanhef te plaatsen en de tekst cursief, onderstreept of vetgedrukt te maken. Onderstaande tekst is een voorbeeld van een vaststellingsbesluit (opmaakstijl OP_Aanhef).

Burgemeester en wethouders van (de gemeente) Terneuzen;

gelet op het bepaalde in de Omgevingswet en het bepaalde in artikel van de Omgevingswet;

gezien het verslag van x gewenst is beleidsnota x vast te stellen waarmee bij het nemen van beschikkingen die verband houden met rekening wordt gehouden;

besluiten vast te stellen de volgende beleidsnota x:

Voorwoord (opmaakstijl OP_Hoofdstuk_Titel)

Met genoegen bieden wij u het uitvoerings- en handhavingsbeleid Zeeland 2025-2028 (verder te noemen U&H-strategie) in de fysieke leefomgeving aan. Het U&H-beleid is een term die in de Omgevingswet wordt gehanteerd. We kennen dit beleid in de huidige vorm als 'VTH-beleid'. De essentie wijzigt niet: het gaat om een beschrijving van uitvoeringskaders voor vergunningverlening, toezicht en handhavings-taken. In dit U&H-beleid benoemen we de bestuurlijke uitgangspunten voor dit taakveld in Zeeland. Dit beleid is vastgesteld voor de Omgevingswet en de wetgeving die daarnaast nog inwerking is. De reikwijdte van dit beleid omvat alle taken van de Zeeuwse overheden op het gebied van de fysieke leefomgeving: milieu, water, bodem, natuur, ruimtelijke ordening, erfgoed en bouwen¹. Dit vernieuwde beleid borduurt voort op de strategie van 2021. Actualisatie was nodig doordat het nieuwe wettelijke stelsel van de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking is getreden en doordat wij het voormalige beleid hebben geëvalueerd. Naast de Omgevingswet passen wij ook nog andere wetgeving toe. Deze wetgeving² is voorlopig nog buiten de Omgevingswet gebleven. Een bij de wetgeving passend beleid is ook een kwaliteitseis in de Omgevingswet en door vaststelling voldoen wij weer aan dat vereiste.

Dit beleid draagt bij aan een schoon, veilig, gezond, biodivers en duurzaam Zeeland. Dit beleid draagt daarnaast bij aan het bewaren van ons Zeeuws erfgoed. Het beleid is tot stand gekomen door gezamenlijke inspanning van alle Zeeuwse overheden, Regionale uitvoeringsdienst Zeeland (RUD) en Dienst centraal milieubeheer Rijnmond (DCMR), Waterschap Scheldestromen, Veiligheidsregio Zeeland, Gemeenschappelijke gezondheidsdienst Zeeland (GGD), natuurbeheerders, politie en Openbaar Ministerie. De Zeeuwse bevoegde gezagen hebben samen besloten om een eenduidig U&H-beleid voor heel Zeeland op te stellen. Een gezamenlijk strategie draagt bij aan integrale benadering van zaken, opereren als één overheid, en onderling vertrouwen is daarbij belangrijk. Een belangrijk uitgangspunt in dit proces is dat een Zeeuws-breed gedragen U&H-beleid een gelijk speelveld voor inwoners en bedrijven moet opleveren, zonder dat dit ten koste gaat van de mogelijkheid om lokaal maatwerk te realiseren. Dat laatste is de kern van de Omgevingswet, op maat naar de lokale situatie kijken bij het U&H-werk.

Wij kijken terug op een boeiend en productief proces. Het proces begon in december 2023 met het opstellen van een beleid neutrale aanpassing van de strategie aan de Omgevingswet. Na de gezamenlijke en inhoudelijke evaluatie in 2024 is het nieuwe Zeeuws brede U&H-beleid nu beschikbaar.

Steeds meer komt de nadruk te liggen op integraal, probleem- en programmagericht werken. Dat proces begint met het vaststellen van de problemen en de prioriteiten. Naast het opstellen van dit nieuwe beleid is ook de gezamenlijke probleemanalyse opgesteld. De daaruit voortkomende Zeeuwse prioriteiten zijn samengevat in dit beleid opgenomen.

Zeeland kiest met dit gezamenlijke beleid voor een afgestemd geheel van bestuurlijke kaderstelling, een uitvoerbaar en eenduidig beleid. Zo zorgen we ervoor dat we gezamenlijk in Zeeland de goede dingen doen met goede uitvoering.

Wethouder Frank van Hulle
Gedeputeerde Dick van der Velde

Samenvatting

Het document presenteert de Zeeuwse strategie voor Uitvoering en Handhaving (U&H) in de fysieke leefomgeving. Dit beleid is belangrijk voor het verlenen van vergunningen, toezicht houden en handhaving van regels. De belangrijkste doelstelling is om een schoon, veilig, gezond, biodivers en duurzaam Zeeland te creëren.

Achtergrond

Het U&H-beleid is een vervolg op het bestaande VTH-beleid (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving). Door de komst van de Omgevingswet in 2024 is het noodzakelijk om het beleid te actualiseren en aan te passen. Het beleid is tot stand gekomen door samenwerking tussen verschillende Zeeuwse overheden, waaronder gemeenten, Provincie Zeeland, Waterschap Scheldestromen, en andere relevante organisaties zoals de omgevingsdiensten, GGD en Veiligheidsregio Zeeland.

Doelen

De belangrijkste doelen van het U&H-beleid zijn:

1. **Integrale Aanpak:** Het bevorderen van samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties om een eenduidige en samenhangende uitvoering van beleid te waarborgen.
2. **Risicogericht werken:** Focus op de grootste risico's om ervoor te zorgen dat bedrijven en inwoners zich aan de regels houden. Dit helpt de veiligheid te verhogen en de kwaliteit van de leefomgeving te behouden.
3. **Preventie:** Voorkomen van overtredingen door goede communicatie en voorlichting. Dit houdt in dat mensen goed geïnformeerd zijn over de regels en waarom deze belangrijk zijn.
4. **Gelijk speelveld:** Zorgen dat inwoners en bedrijven in Zeeland gelijk behandeld worden, met ruimte voor lokaal maatwerk waar nodig.

Structuur van het beleid

Het beleid bestaat uit verschillende delen:

- **Deel A:** Algemene inleiding en uitgangspunten voor het beleid.
- **Deel B:** Specifieke U&H-strategieën: preventie, uitvoering, toezicht, sanctie en gedogen.
- **Deel C:** Zeeuwse Leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen 2025, Probleem- en risicoanalyse 2025, Beleidsregel bestuurlijke boetes artikel 18.12 en 18.13, Casemanagement en Richtlijn KB
- **Deel D:** Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO)
- **Deel E:** Samenhang en uitvoering in de lokale context.

Strategieën

1. **Preventiestrategie:** Deze strategie richt zich op het voorkomen van overtredingen door duidelijkheid te geven over regels en verantwoordelijkheden. Het document benadrukt dat communicatie essentieel is, zodat iedereen goed geïnformeerd is.
2. **Uitvoeringstrategie:** De uitvoering van vergunningen en meldingen moet transparant en tijdig gebeuren. De overheid moet zorgen voor goede en handhaafbare vergunningen en samenwerken met andere instanties.
3. **Toezichtstrategie:** Toezicht is belangrijk om te controleren of de regels nageleefd worden. Er wordt een risicomethodiek gebruikt om te bepalen waar toezicht nodig is, zodat de meeste risico's effectief aangepakt kunnen worden.
4. **Sanctiestrategie:** Wanneer er overtredingen zijn, moet de overheid optreden. Er zijn verschillende sancties mogelijk, afhankelijk van de ernst van de overtreding. De focus ligt op herstel, maar ook op bestraffing als dat nodig is.
5. **Gedooagstrategie:** In bepaalde gevallen kan de overheid besluiten om tijdelijk niet op te treden tegen een overtreding. Dit kan bijvoorbeeld als er uitzicht is op legalisatie of als handhaving onevenredig zou zijn in verhouding tot het belang dat beschermd moet worden.

Conclusie

Het U&H-beleid voor Zeeland is een uitgebreid document dat de kaders schetst voor uitvoering en handhaving in de fysieke leefomgeving. Het beleid is gericht op samenwerking, transparantie en het waarborgen van een veilige en duurzame leefomgeving. Door de nadruk te leggen op preventie en integrale samenwerking voldoet Zeeland aan de eisen van de Omgevingswet en zetten wij in op verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

Deel A: Algemene inleiding en onze uitgangspunten

1. Uitvoerings- en handhavingsbeleid Zeeland 2025-2028

De U&H-partners in de provincie Zeeland ontwikkelen gezamenlijk Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (U&H-beleid) om te voldoen aan de kwaliteitseisen van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Dit document presenteert het Zeeuwse U&H-beleid, dat een integraal onderdeel vormt van het Stelsel van de Omgevingswet. Het U&H-beleid is, in de huidige vorm bekend als 'VTH-beleid'. Het beschrijft de uitvoeringskaders voor vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken. Dit beleid is ook van toepassing op andere wetten of verordeningen die nog niet zijn opgenomen in de Omgevingswet. Ze draagt bij aan een mooi, schoon, veilig, gezond, biodivers en duurzaam Zeeland.

Wij beschouwen een gezamenlijk en uniform U&H-beleid in Zeeland als wenselijk en waardevol. Ons gezamenlijke doel en proces is een breed gedragen U&H-beleid. Onderdeel hiervan is een gezamenlijke probleemanalyse, waarbij de prioriteiten worden geïdentificeerd.

De bevoegde gezagen (de colleges van gemeenten en provincie en, het bestuur van het waterschap) zijn individueel verantwoordelijk voor de ontwikkeling, afstemming en vaststelling van het U&H beleid. Voor de basistaken die door RUD Zeeland voor de gemeenten en de provincie worden uitgevoerd, bestaat de wettelijke verplichting om een gezamenlijk uniform U&H-beleid te hanteren. Deelnemers aan de RUD zijn de Zeeuwse gemeenten en Provincie Zeeland. Daarnaast is de provincie opdrachtgever voor de DCMR voor taken bij Seveso- en RIE-4 inrichtingen. Dit beleid biedt ook richting aan het werk van Veiligheidsregio Zeeland, de GGD en natuurbeheerders. De rol van de GGD is belangrijker geworden in de Omgevingswet, met gezondheid als nieuw toetsingsaspect in veel processen.

1.1 Leeswijzer

De strategie bestaat uit vijf delen:

- **Deel A:** Algemene doelstellingen, prioriteiten en uitgangspunten van het beleid.
- **Deel B:** U&H-strategieën: preventiestrategie, uitvoeringsstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie.
- **Deel C:** Uitwerkingsregels, beleidsregels, richtlijnen en convenanten.
- **Deel D:** Landelijke kaders en achtergrondinformatie die gebruikt zijn voor deze nota en voor verdere uitwerking.
- **Deel E:** Lokale doelstellingen, prioriteiten en uitgangspunten van de strategie

1.2 Wettelijke kaders

De belangrijkste voorschriften voor het opstellen van het U&H-beleid zijn vastgelegd in de Omgevingswet (Ow) en het Omgevingsbesluit (Ob). Deze wetgeving bevat kwaliteitseisen voor beleid, organisatie en de kwaliteit van personeel. De wet verplicht ons tot programmatisch werken. Dit houdt in dat we leren van voorgaande periodes (evaluatie, jaarverslag), analyseren wat de komende periode nodig heeft (risicoanalyse en prioritering), de beste aanpak voor de prioriteiten bepalen (beleid) en vervolgens de vastgestelde plannen uitvoeren (jaarprogramma).

Het doel van de wettelijke kwaliteitseisen in de Omgevingswet is een robuuste en professioneel werkende uitvoeringsstructuur voor uitvoering, toezicht en handhaving (U&H) die:

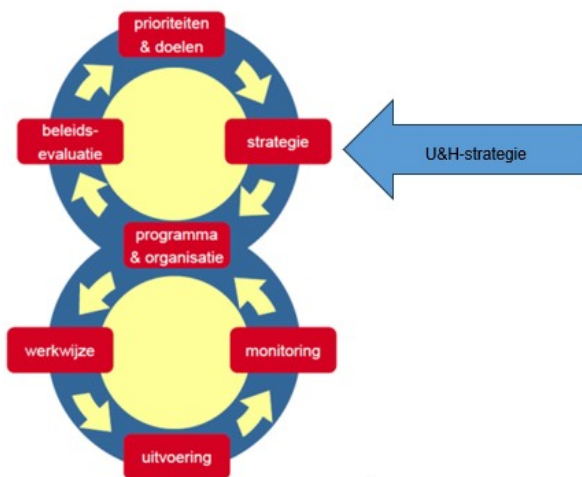
- kwaliteitsverbetering, afstemming en gegevensuitwisseling nastreeft, evenals de afstemming van straf- en bestuursrecht en een gelijk speelveld voor bedrijven;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, biodiversiteit, gezondheid, milieu, erfgoed en buitengebied;
- leidt tot een vermindering van regel- en toezichtdruk en zorgt voor een gelijk speelveld voor bedrijven;
- onafhankelijkheid, professionaliteit en vakmanschap, betrouwbaarheid, eenvoud en gezamenlijkheid waarborgt.

De Omgevingswet biedt ons meer ruimte en mogelijkheden voor integrale afwegingen, wat verplicht is. De wet en de daarop gebaseerde Omgevingsvisie van het bevoegd gezag zijn gericht op duurzame ontwikkeling en integrale besluitvorming ter bescherming van de fysieke leefomgeving. Het doel van de wet is in alle onderdelen van dit beleid geïntegreerd.

1.3 Programmatisch werken

Voor U&H-taken werken wij programmatisch. Deze aanpak is verdeeld in een beleidsmatig en een uitvoerend deel. De eerste stap omvat de probleem- en risicoanalyse en het bepalen van prioriteiten (wat). Deze werkwijze is deels wettelijk bepaald, deels gebaseerd op jurisprudentie en deels op (landelijke) bestuurlijke afspraken, zoals in de VNG of het IPO.

Dit U&H-beleid beschrijft stap 2 in het programmatisch werken: HOE we invulling geven aan het bereiken van goede naleving van de gestelde prioriteiten. In de onderstaande afbeelding is de gehele beleidscyclus weergegeven, inclusief de samenhang tussen de doelen en prioriteiten, de U&H-beleid, het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de evaluatie.



Figuur 1: de Big Eight, het symbool voor programmatisch werken

Strategische afwegingsruimte van het bevoegd gezag

Voor de gekozen prioriteiten hebben we ruimte om strategische afwegingen te maken bij de inzet van U&H-instrumenten. Dit betreft met name:

- Het ontwikkelen van preventieve instrumenten om overtredingen te voorkomen, bijvoorbeeld door gerichte communicatie met doelgroepen.
- Het vormgeven van het uitvoeringsproces.
- De uitvoering van toezicht.
- Het besluit om herstelsancties op te leggen, waarbij we bepalen welke bestuurlijke sanctie we toepassen.
- Het gedogen van uitzonderlijke gevallen, binnen de geldende kaders voor gedogen.

Dit geheel vormt ons beleid, die verder wordt uitgewerkt in deel B.

1.4 Aansturing omgevingsdiensten en gemeenschappelijke regelingen

Onze omgevingsdiensten en gemeenschappelijke regelingen, verantwoordelijk voor de fysieke leefomgeving in Zeeland (RUD Zeeland, DCMR, GGD en VRZ), worden aangestuurd met het instrument accountmanagement.

Dit houdt in dat we aansturen via drie pijlers:

1. **Kwaliteitsbeheer (BIG 8):** We houden toezicht op de toepassing van de U&H-beleid en de gestelde prioriteiten.
2. **Planning en controle cyclus:** Hiermee behouden we grip op financiën en kwantiteit.
3. **Relatiebeheer:** We onderhouden een gezonde werkrelatie met onze omgevingsdiensten.

De U&H-beleid valt onder de eerste pijler.

1.5 Missie, Visie en U&H-strategie

Missie:

We willen een mooi, schoon, veilig, gezond, biodivers en duurzaam Zeeland.

Visie :

Om dit te behouden en verbeteren voeren we een transparante preventie, uitvoering, risicogericht toezicht en een eenduidige handhaving uit. We willen een mooi, schoon, veilig, gezond, biodivers en duurzaam Zeeland.

Beleid:

Bij het uitvoeren van onze missie en visie werken we samen, integraal, risicogericht, transparant, professioneel, zijn betrouwbaar en leggen verantwoordelijkheden daar waar ze horen. We willen een mooi, schoon, veilig, gezond, biodivers en duurzaam Zeeland.

Wij hebben niet alleen de wens, maar ook de wettelijke plicht om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving waar nodig te verbeteren. We creëren een 'gelijk speelveld' voor inwoners, bedrijven en instellingen die aan bepaalde regels zijn gebonden. Iedereen kan erop rekenen dat we in vergelijkbare gevallen op een vergelijkbare manier handelen. We streven naar hoge professionaliteit en optimale samenwerking met onze ketenpartners. We zorgen ervoor dat de eindproducten, zoals verleende vergunningen of controles bij activiteiten of bedrijven, goed aansluiten bij de specifieke locatie. Dit is een essentieel onderdeel van risicogericht werken; wat op de ene locatie mogelijk is, is dat op een andere locatie misschien niet.

Visie op uitvoering en handhaving

Het vaststellen van regels, het toezien op de naleving van deze regels en het optreden tegen overtredingen vormen de kerntaken van onze organisatie. We willen voorkomen dat overtredingen de belangen van de overheid, inwoners en de fysieke leefomgeving schaden.

De eerste verantwoordelijkheid voor het beheersen van risico's ligt bij de veroorzaker zelf, maar het vergt ook een actieve houding van de overheid. Voor de uitvoering van deze taken is een heldere visie op uitvoering, toezicht en handhaving noodzakelijk. We nemen onze verantwoordelijkheid door bestuurlijke uitgangspunten te formuleren en zetten de beschikbare instrumenten uniform, risicogericht en proportioneel in: Zacht waar mogelijk en hard waar nodig, met de verantwoordelijkheid daar waar deze hoort.

1.6 Bestuurlijke Uitgangspunten U&H

We hanteren de volgende bestuurlijke uitgangspunten vanuit onze visie:

1. Integraal werken

Wij fungeren als één loket en zorgen voor een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit bereiken we door te werken volgens de volgende doelstellingen:

- Beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, waar nodig verbeteren.
- Verbeteren van de dienstverlening.
- Korte doorlooptijden van besluitvormingsprocessen.
- Goede en tijdige participatie van inwoners en bedrijven bij besluitvorming.
- Transparantie en inzicht in procedures en processen.
- Integrale en samenhangende besluiten.

Integraal werken is van groot belang, zoals blijkt uit de doelstellingen van de Omgevingswet. Dit komt terug in diverse wettelijke voorschriften, zoals coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging.

Integraal werken en de één-loketgedachte vereisen goed casemanagement. We passen dit toe bij uitvoering, en handhaving, bijvoorbeeld via het instrument 'Omgevingstafel'. We stimuleren initiatiefnemers om het principe van participatie te hanteren. Hiervoor maken we gebruik van participatiebeleid en participatieverordeningen, die de wettelijke eisen voor participatie concretiseren. Met deze werkwijze voorkomen we dat we op één regelgeving goed handelen, maar door strijdigheid of samenloop met andere regelgeving geen samenhangend besluit nemen. In Zeeland is casemanagement en integraal werken uitgewerkt in het Protocol Casemanagement 2025.

2. Risicogericht werken

We richten ons op de grootste risico's, omdat we niet alles kunnen toetsen en controleren. Ook zorgen we ervoor dat bedrijven en inwoners de regels naleven. We willen de veiligheid verhogen, de kwaliteit van de leefomgeving behouden en onnodige administratieve lasten voorkomen. Bij het verlenen van nieuwe vergunningen bepalen we risico's en prioriteiten aan de hand van de uitvoeringsbeleid en het actualiseringsbeleid voor bestaande vergunningen.

Bij het uitoefenen van toezicht concentreren we ons op de belangrijkste risico's en onze prioriteiten. We wegen het (naleef)gedrag van bedrijven en inwoners en de gevolgen van niet-naleven zorgvuldig af.

Met tijdige en goede voorlichting en communicatie proberen we overtredingen en risico's te voorkomen. Naleving wordt voor een groot deel bereikt doordat doelgroepen op de hoogte zijn van de regels. Door de komst van de Omgevingswet zijn we geconfronteerd met veel nieuwe wetgeving (zoals het begrip milieubelastende activiteit (MBA), de melding voor het private bouwtoezicht, nieuwe basis voor Natura2000 vergunningen, het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening). Het preventiebeleid is hierbij cruciaal. We informeren de samenleving over de nieuwe regels om overtredingen door onbekendheid te voorkomen.

We stellen periodiek prioriteiten via een gezamenlijke probleemanalyse om onze beperkte menskracht en middelen evenwichtig te verdelen. We streven ernaar om onze probleemanalyse elke vier jaar te vernieuwen. Bij het bepalen van risico's en inzet kijken we naar de maatschappelijke betekenis van wat er kan gebeuren als een regel niet wordt nageleefd.

De probleemanalyse voor deze periode is gebaseerd op analyses van individuele partners, aangevuld met resultaten van expertmeetings in januari 2025. De samenvatting van deze resultaten is in de onderstaande tabel weergegeven. Hierin nemen wij gezamenlijke problemen, risico's en bijbehorende activiteiten op. Deze gelden voor zowel Uitvoering (U) als Handhaving (H) vanwege de dwarsverbanden tussen deze taakvelden. In deel C is de volledige probleem- en risicoanalyse opgenomen.

Tabel 11: samenvatting gezamenlijke problemen, risico's en bijbehorende activiteiten.

No	Probleem	Risico	Activiteiten
U1 en H1	De Omgevingswet en het U&H-beleid gaan uit van integraal benaderen van zaken. De instanties in Zeeland werken bij zowel Uitvoering als ook Handhaving vaak nog sectoraal. Dit raakt alle bestuurlijke thema's. Kennis van de raakvlakken van elkaars werk is niet voldoende. Integraal handhaven en gezamenlijk toepassen van de LHSO wordt hierdoor beperkt. Thema's: veiligheid, water, bodem, biodiversiteit, schoon, natuur, stikstof, gezondheid	In besluitvorming worden onderdelen van de fysieke leefomgeving in samenhang onvoldoende beoordeeld. De kans op strijdige besluiten of onvoldoende maatwerk naar een locatie is aanwezig. Gezamenlijke handhaving bij problemen en probleemsituaties is vereist, verschuiving van problemen naar een ander vlak is mogelijk bij sectorale aanpak. Tevens is er gevaar voor ondermijning.	Reikwijdte Omgevingswet voor zover binnen de bevoegdheid van gemeenten, provincie, waterschap of Rijkswaterstaat.
U2 en H2	Vergunningen van met name de taakvelden milieu, natuur en lozingen zijn deels niet actueel en voorschriften niet BBT. Maatwerk voor een locatie (strenger of soepeler als belangrijk instrument in de Omgevingswet is in oude vergunningen niet toegepast of er bestaan nu nieuwe BBT-documenten). Maatwerk wordt nog (te) weinig toegepast bij nieuwe activiteiten. Thema's: stikstof, natuur, duurzaamheid, veiligheid, gezondheid, lucht.	Doelen voor gezondheid, (brand)veiligheid, natuur en biodiversiteit en water worden niet gehaald. Toezicht is gebaseerd op slechte/verouderde voorschriften waardoor handhaving (om problemen aan te pakken) onvoldoende mogelijk is. Als instanties besluiten tot actualisatie wordt dat mogelijk ieder voor zich gedaan. Samenhang en coördinatie is vereist.	Omgevingsvergunningen milieu (met name onderdelen (brand)veiligheid, lucht/emissies), omgevingsvergunningen lozingenactiviteit (waterbeheerder) en omgevingsvergunningen natuur (onderdeel stikstof).
U3 en H3	De waterkwaliteit voldoet niet aan de KRW-doelen (ecologische en chemische doelen en lijst van stoffen) voor 2027. Water wordt wel het 'nieuwe stikstof' genoemd. Naast het probleem dat gesignaleerd is bij U2/H2 is er geen gezamenlijk overzicht van de stoffen die vergund geloosd mogen worden op een waterlichaam (direct of via rwzi's en awzi's). Stoffen waar de rwzi geen zuivering voor heeft, worden toch geloosd (PFAS, ZZS e.a.) Thema's: water, natuur, biodiversiteit, gezondheid en samenloop met thema stikstof.	Woningbouw, ruimtelijke plannen en andere activiteiten lopen stagnatie op of worden niet gerealiseerd. Instanties werken individueel aan waterkwaliteit en missen een gezamenlijk beeld van de waterkwaliteit. Waar via U&H-probleemaanpak vereist is (de locaties waar een probleem is m.b.t. de stoffen waar de doelen voor stelt) is geen sprake van gebiedsgerichte aanpak door de gezamenlijke instanties. Verkeerde verwijderingsroutes (aansluitingen) voor het afvalwater	Activiteiten waarbij afvalwater vrijkomt en geloosd wordt via een riolering / rwzi of rechtstreeks op het oppervlaktewater. Het betreft ruim dertig stoffen met minimalisatieplicht. Het gaat met name om agrarische activiteiten, infrastructuur, chemische en metaalindustrie, op- en overslag, bouwwerken (bouw/sloop).
U4 en H4	Voor biodiversiteit (soorten) en stikstof zijn wettelijke bepalingen voorgeschreven voor toepassing bij veel activiteiten. Deze bepalingen worden nog niet integraal toegepast bij uitvoering en handhaving. Er is geen gedeeld overzicht van waar te beschermen soorten zich bevinden, waar de verschillende organisaties gebruik van kunnen maken. De provincie als bevoegd gezag is mede afhankelijk van de signalering van anderen. Thema's: biodiversiteit/natuur en samenloop met thema stikstof.	Schade aan de natuur en biodiversiteit. Te weinig gerichte beoordeling op deze thema's bij Uitvoering en te weinig (signaal)toezicht op deze thema's. Stilleggen (infrastructurele) werken.	Bouw, sloop/asbest, infrastructuur, agrarisch, industrie en (beheer)werkzaamheden natuurgebieden, evenementen.
U5 en H5	De Ow zorgt voor minder vergunningen. Meldingen en informatieplichten zijn nu veelvoorkomende instrumenten. Deze komen te weinig binnen, activiteiten zijn dan illegaal. Wat wel binnenkomt voldoet vaak niet aan eisen. Te weinig gebiedstoezicht/surveillance op feitelijke activiteiten in bouwwerken of een gebied. Thema's: veiligheid, water, bodem, biodiversiteit, stikstof, natuur, gezondheid	Gevaar voor illegaliteit. Onvoldoende zicht op welke activiteit waar uitgevoerd wordt. Hierdoor is gericht toezicht lastig. Onvoldoende beoordeling of maatwerk nodig is vanwege de specifieke locatie. Toezicht is vooral gericht op de 'nalevende' die wel melden. Gevaar voor ondermijning. Onvoldoende ketenmatige benadering (afvalstoffen, bodem, gevaarlijke stoffen).	Reikwijdte Omgevingswet voor zover binnen de bevoegdheid van gemeenten, provincie, waterschap of Rijkswaterstaat.
U6 en H6	Calamiteiten doen zich ondanks veel preventieve regels nog steeds voor. Preventief toezicht op brandgevaar bij afvalbedrijven en veehouderijen (waar vaak brand is) is niet integraal opgezet. Waar de te beschermen soorten zich bevinden en beschermd moeten worden bij natuurbranden, is nog onvoldoende bekend. Gezamenlijk oefenen met het oog op de thema's binnen de fysieke leefomgeving gebeurt nog te weinig.	Schade aan natuur, biodiversiteit, onveiligheid, economische schade bij calamiteiten. Nog geen heldere aanpak voor duurzaamheid bij calamiteiten, bijvoorbeeld bluswaterbeleid.	Calamiteiten in brede zin.

Thema's: natuur/biodiversiteit, water, bodem, gezondheid, veiligheid, stikstof.

3. Voorkomen van ondermijning

Wij willen niet dat inwoners of bedrijven een vergunning of toestemming gebruiken om activiteiten uit te voeren met geld dat is verdiend via misdrijven. Ook willen we niet dat zij een vergunning mede gebruiken voor het plegen van misdrijven. Daarom toetsen we volgens het Bibob beleid de integriteit van aanvragers. Als hieruit onaanvaardbare risico's blijken, maken we gebruik van onze bevoegdheden onder de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Dit stelt ons in staat om gerichte aanvullende voorschriften aan de vergunning te koppelen. Ook kunnen we besluiten om een vergunning te weigeren of in te trekken, maar dit doen we pas na zorgvuldige en, waar nodig, gezamenlijke afweging.

We zetten de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie actief in om ondermijnende activiteiten te voorkomen of te stoppen. Activiteiten die ondermijning met zich meebrengen, gedogen we niet. We bestrijden ondermijning door samen te werken bij de uitvoering van de U&H-taken, in samenwerking met het Openbaar Ministerie, andere overheden en ketenpartners. We wisselen proactief informatie uit, niet alleen op verzoek. We passen het Zeeuwse Bibob beleid eenduidig toe.

4. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen

Wij zijn betrouwbaar voor onze inwoners, partners en het bedrijfsleven. Dit bereiken we door ons werk te standaardiseren en standaard vergunningsvoorschriften en hetzelfde beleid toe te passen voor vergelijkbare situatie. Hierdoor waarborgen we rechtsgelijkheid. Maatwerk passen we toe waar de specifieke locatie dat vereist of mogelijk maakt.

5. Transparant

Wij voeren de U&H-taken transparant uit. Dit is niet alleen een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, maar ook verankert in diverse wetten. Denk hierbij aan het publiceren van aanvragen, vergunningen (en andere beschikkingen) en meldingen. Evenals aan het openbaar maken van de namen van risicovollere bedrijven die herhaaldelijk de regels overtreden. We zorgen ervoor dat onze procedures reproduceerbaar zijn. Dit houdt in dat het procesverloop en de genomen beslissingen in het dossier worden vastgelegd.

6. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde

Voor de uitvoering van onze taken hanteren we de (landelijk) gestelde proces- en kwaliteitscriteria 3.0 (2025). Het vaststellen en toepassen van de U&H-verordening voor de Omgevingswet dient als ons instrument hiervoor.

7. Verantwoordelijkheid waar deze hoort

Wij nemen onze verantwoordelijkheid en werken binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving. We hanteren de beginselplicht tot handhaving, wat ook geldt voor onze eigen werkzaamheden en die van andere overheden.

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

- goede en volledige informatie aan te leveren bij vergunningaanvragen en meldingen;
- actieve en betrouwbare informatie te verstrekken over risicovolle activiteiten;
- Het bevoegd gezag tijdig te informeren bij ongewone voorvallen;

De uitwerking van deze uitgangspunten in de verschillende onderdelen van het U&H-beleid staat beschreven in deel B.

1.7 Reikwijdte U&H-beleid Zeeland en bevoegd gezag

Dit U&H-beleid is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de basistaken die zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten en gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast geldt het beleid voor overige taken van de Omgevingswet en de bijbehorende regelgeving.

De betrokken wetten en de regels die daaruit voortkomen, waarvoor de volgende instanties als bevoegd gezag zijn aangewezen, zijn:

- De commissaris van de Koning in Zeeland.
- Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland.
- De Provinciale Staten van de provincie Zeeland.
- De burgemeesters van de gemeenten in Zeeland.
- De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in Zeeland.
- De gemeenteraden in Zeeland.
- Het algemeen en dagelijks bestuur van het Waterschap Scheldestromen.

De relevante wetgeving omvat:

- Omgevingswet;
- Woningwet;
- Wet kwaliteitsborging voor het bouwen;
- Huisvestingswet;
- Wet milieubeheer;
- Wet veiligheidsregio's;
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob);
- Wet Basisregistratie Ondergrond;
- Wet luchtvaart;
- Omgevingsverordening provincie Zeeland;
- Omgevingsplannen van de gemeenten;
- Waterschapsverordening van Waterschap Scheldestromen.

Dit beleid omvat ook de besluiten die op deze wetten zijn gebaseerd, zoals Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen.

Deel B: U&H-Beleid

2. Preventiebeleid Uitvoering- en Handhavingsbeleid Zeeland

2.1 Inleiding het U&H-beleid in onderdelen

Wij passen verschillende deelstrategieën toe voor de U&H-taken. Hierbij volgen we zoveel mogelijk de landelijke strategieën. Dit garandeert uniforme besluiten en een transparant besluitvormingsproces voor bedrijven, inwoners, instanties en andere betrokkenen.

2.2 Preventiebeleid

Voor een mooie, schone, veilige, gezonde, biodiverse en duurzame leefomgeving is het essentieel dat inwoners, bedrijven en instellingen zich aan de regels houden. Daarom stimuleren we naleving en voorkomen we overtredingen. Het doel van ons preventiebeleid is om de bekendheid van de regelgeving en de gekozen prioriteiten te vergroten, zodat de naleving van regels verbetert. Regelgeving naleven is niet altijd vanzelfsprekend. Door middel van communicatiemiddelen (zoals voorlichting) en ondersteunend aanpak (zoals vooroverleg en de omgevingstafel) beïnvloeden we het gedrag op een positieve manier.

We vinden het belangrijk om duidelijk te communiceren welke regels en prioriteiten er zijn, waarom deze bestaan en hoe we toezicht houden. Met een effectieve inzet van communicatiemiddelen kunnen we het naleefgedrag op de gestelde prioriteiten aanzienlijk verbeteren. Alleen als regels bekend zijn, kunnen inwoners, bedrijven en instellingen deze bewust naleven. Het blijft echter primair de verantwoordelijkheid van de burger, ondernemer of instelling om op de hoogte te zijn van de regels en deze te blijven volgen.

Vergunningverleners en toezichthouders vormen een belangrijke schakel tussen de overheid, inwoners en bedrijven. Zij spelen een cruciale rol in het verbeteren van naleefgedrag. Door direct contact met inwoners en bedrijven leggen wij vergunningvoorschriften en algemene regels uit en lichten deze waar nodig toe.

2.3 Samenhang preventie, toezicht en sanctie

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel afzonderlijk als in combinatie worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. We zetten preventieve instrumenten vooral in bij welwillend gedrag, terwijl we toezicht en sancties meer toepassen bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Preventieve instrumenten kunnen echter ook bijdragen aan betere naleving, zelfs in gevallen van calculerend gedrag.

We maken gebruik van de volgende preventieve instrumenten:

- **Eenvoudige en duidelijke regels voor vergelijkbare situaties, maatwerk waar nodig of mogelijk:** Wij stellen regels en voorschriften op die zo eenvoudig en duidelijk mogelijk zijn. Dit vermindert discussies over interpretatie. Waar nodig passen we maatwerkbeschikkingen of maatwerkregels toe. Hiermee verbeteren we de bescherming van de fysieke leefomgeving en voorkomen we klachten.

- **Zorgen voor begrip:** We communiceren de redenen en achterliggende gedachte van regels. Iemand die begrijpt welke regels er zijn en waarom deze bestaan, is eerder geneigd deze te accepteren en na te leven. Onze medewerkers zijn goed bekend met de regels en dragen deze kennis actief uit.
- **Handhaafbare regels:** Onze regels zijn zo geformuleerd dat ze uitvoerbaar en controleerbaar zijn. We zorgen ervoor dat we de regels eenvoudig kunnen controleren. Wanneer we zelf regels of voorschriften opstellen, laten we een handhaafbaarheidstoets uitvoeren.
- **Informeren over (nieuwe) regels en processen:** We communiceren proactief over veranderingen in regelgeving, zoals die voortkomen uit de Omgevingswet en de gestelde prioriteiten. Wanneer inwoners of ondernemers niet bekend zijn met de regels, weten ze soms niet dat ze in overtreding zijn. We gebruiken passende communicatiemiddelen voor de doelgroep, zoals massacommunicatie via websites of gerichte communicatie via brieven of voorlichtingsbijeenkomsten. We leggen regels en processen duidelijk uit. Bij de activiteiten in het jaarprogramma toetsen we de bekendheid van de regelgeving onder de doelgroepen. Bij onvoldoende onbekendheid passen we ons preventiebeleid aan. We delen goede voorbeelden actief om de voorlichting zoveel mogelijk uniform te maken.
- **Stimuleren van vooroverleg, Omgevingstafel en Participatie:** Wij moedigen participatie aan door initiatiefnemers bij nieuwe ontwikkelingen. De verantwoordelijkheid voor participatie tijdens de uitvoering ligt bij de initiatiefnemer. We stimuleren vooroverleg bij initiatieven of plannen voor activiteiten. Dit overleg tussen een initiatiefnemer en de overheid helpt ons om tijdig te beoordelen of een plan past op de gewenste locatie en welke voorschriften van toepassing zijn. De initiatiefnemer kan hier in een vroeg stadium rekening mee houden. Door de komst van de Omgevingswet gelden vaak kortere termijnen voor het beoordelen van vergunningaanvragen. Een goede en volledige aanvraag is daarom cruciaal. Vooroverleg versnelt en stroomlijnt het vergunningsproces en vermindert het aantal aanvragen dat we buiten behandeling moeten laten of moeten weigeren.
- **Zichtbaarheid van toezicht en handhavingsactiviteiten:** We laten zien dat we toezicht houden en handhaven wanneer dat nodig is. We communiceren vooraf over onze toezicht- en handhavingsprioriteiten en delen na afloop de resultaten. Het openbaar maken van toezichtresultaten op bedrijfsniveau fungeert ook als preventiemiddel, hoewel we dit terughoudend gebruiken en alleen als het wettelijk verplicht is. Daarnaast zijn we regelmatig zichtbaar aanwezig in het veld. In jaarprogramma's en projectplannen integreren we preventie en communicatie als standaardinstrumenten.
- **(Integraal) samenwerken:** Wij treden bij preventie gezamenlijk en eenduidig op. Landelijke regels passen we uniform toe, terwijl lokale regels waar mogelijk gelijk en afgestemd zijn. Dit bevordert duidelijkheid en begrip.
- **Informatie delen:** We delen actief informatie tussen de betrokken partijen. Dit stelt ons in staat om risicogericht en informatie gestuurd toezicht en handhaving uit te voeren. Dit maakt de handhaving efficiënter en effectiever. Informatie over bedrijven, inwoners of instellingen wordt centraal opgeslagen en is raadpleegbaar voor overheden, mits wettelijk toegestaan.
- **Maatschappelijke controle stimuleren:** We moedigen sociale controle aan, zoals buurtpreventie. We willen dat de omgeving de regels kent, overtredingen kan signaleren en hierover met elkaar in gesprek gaat. Vergunningen en besluiten zijn zoveel mogelijk digitaal in te zien. We vragen klagers daarnaast om zelf de overlastgever te wijzen op hun overlast. Wijkcoördinatoren, wijkmanagers, wijkagenten en boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

Hoe communiceren we?

We gebruiken communicatiemiddelen die aansluiten bij de doelgroep en het juiste moment of gedrag van de betrokkenen. Bij voorkeur communiceren we interactief. Op die manier gaan we direct na of de informatie goed begrepen wordt. We houden ook rekening met de gedragsmotieven van degenen met wie we communiceren, zoals meewerkend of tegenwerkend gedrag, bij de keuze van het communicatiemiddel.

3. Uitvoeringsbeleid

3.1 Inleiding

Onder de Omgevingswet wordt een vergunning eerder de uitzondering dan de regel. Veel activiteiten kunnen rechtmatig worden uitgevoerd door vooraf een melding in te dienen of te voldoen aan de informatieplicht. Bij het verlenen van vergunningen volgen wij de wettelijke voorschriften en vastgestelde beleidsuitgangspunten. We stellen duidelijke, transparante en handhaafbare vergunningen op en verlenen deze binnen de gestelde termijn.

Initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor het naleven van hun verplichtingen. Bij initiatieven die meerdere vergunningen of toestemmingen vereisen, stemmen we waar mogelijk af met andere bevoegde overheden en omgevingsdiensten. Hierbij fungeren we niet als adviesorgaan, maar als procesbegeleider. De initiatiefnemer blijft verantwoordelijk voor het indienen van de aanvraag.

Dit alles gebeurt vanuit de één-loketgedachte. Hiermee voorkomen we dat we een activiteit gedeeltelijk vergunnen, terwijl deze op basis van andere wetgeving toch niet is toegestaan. Het vooroverleg speelt hierbij een cruciale rol. In de kwaliteitscriteria wordt dit vereiste aangeduid als 'casemanagement'.

Onder uitvoering verstaan we:

- Het verlenen, actualiseren of wijzigen van een vergunning, waarmee we aan een bedrijf, particulier of (bestuurlijke) organisatie toestemming verlenen om een bepaalde activiteit uit te voeren die zonder vergunning verboden is.
- Het weigeren van een vergunning.
- Het afhandelen van een melding.
- Het afhandelen van een informatieplicht.
- Het opleggen van een maatwerkbesluit.
- Het afgeven van een advies met instemming.
- Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning.
- Het opstellen van een gedoogbeschikking valt onder ons gedoogbeleid. Een gedoogbeschikking heeft een andere benadering dan een vergunning. Bovendien is het proces van gedogen verbonden met handhaving, omdat we eerst zorgvuldig afwegen of we handhavend moeten optreden.

De Omgevingswet verplicht ons om te werken als één loket en een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen uit te voeren. Dit blijkt onder andere uit de doelstellingen van de wet en komt tot uiting in de gewijzigde wettelijke voorschriften in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), met name de coördinatiebepalingen. Vooroverleg en de 'omgevingstafel' spelen hierin een cruciale rol.

Het staat een aanvrager echter vrij om bepaalde activiteiten afzonderlijk aan te vragen. We kennen onder de Omgevingswet geen onlosmakelijkheid meer. Daarom zetten we in op casemanagement. Hierdoor signaleren en voorkomen we in een vroeg stadium problemen voor de fysieke leefomgeving.

3.2 Integraal werken is ons uitgangspunt

Bij de uitvoering benaderen we wetten en besluiten op een integrale manier. Dit betekent dat we plannen en initiatieven zo vroeg mogelijk integraal beoordelen, ook op basis van het uitvoeringbeleid. De betrokken bevoegde gezagen en omgevingsdienst(en) werken gericht samen voor integrale en samenhangende besluitvorming, in ieder geval voor de reikwijdte van de fysieke leefomgeving³.

1. We passen integraal casemanagement toe

Wij passen integraal casemanagement toe als het belangrijkste instrument voor integrale werkwijze. Dit strategische uitgangspunt is onafhankelijk van de plek binnen de organisatie waar het is ondergebracht.

Casemanagement in de uitvoering

Casemanagement vormt vaak de eerste stap in het proces van een integrale benadering van een project of aanvraag. Hierna volgen toezicht en handhaving. Casemanagement is cruciaal voor zowel de omgeving als de klant. Het speelt ook een belangrijke rol in de uitvoering van taken door betrokken organisaties of afdelingen. Dit draagt bij aan een integraal proces en verkort en vereenvoudigt de procedures, wat het kwaliteits- en dienstverleningsniveau verhoogt. Effectief casemanagement zorgt voor een integrale beoordeling van samenhangende aanvragen en leidt uiteindelijk tot maatwerkbesluitvorming die aansluit bij de specifieke omgeving.

Vanuit de Omgevingswet en de bijbehorende kwaliteitscriteria zijn we verplicht om casemanagement minimaal toe te passen op de wettelijke taken die voortvloeien uit deze wet. In Zeeland passen we casemanagement breder toe, omdat er ook andere wetten en verordeningen naast de Omgevingswet van toepassing zijn.

Een casemanager is verantwoordelijk voor het uitvoeren van casemanagement. Deze persoon coördineert de integrale beoordeling van aanvragen en stemt samenhangende besluiten af met andere betrokken bevoegde gezagen of adviesorganen, waaronder:

- (Andere) Gemeente(n)
- Provincie Zeeland
- RUD Zeeland
- DCMR (voor Seveso-inrichtingen)
- VR Zeeland
- GGD Zeeland
- Waterschap Scheldestromen
- Rijksoverheid (bijvoorbeeld ILT, RWS)

Zie verder het Protocol Integraal Casemanagement (2025) in deel C.

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

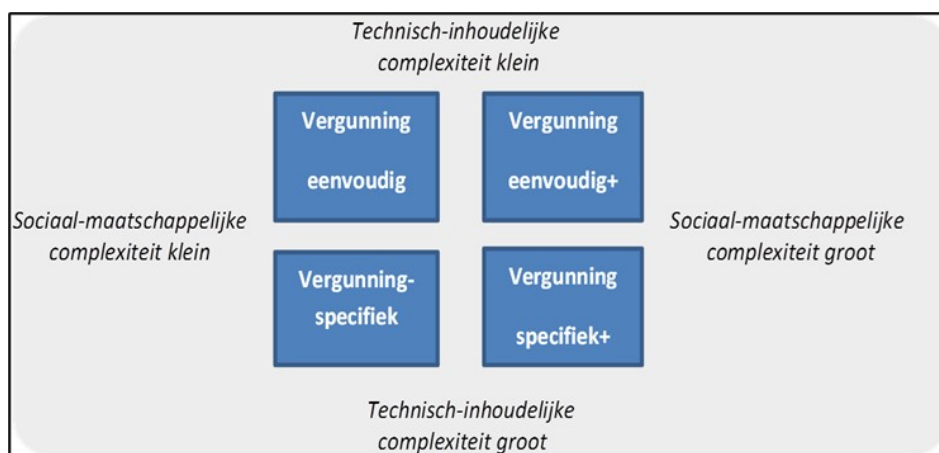
De manier waarop we uitvoering en casemanagement invullen, is sterk afhankelijk van het kader waarin we deze beoordelen. We maken hierbij onderscheid op basis van:

- Omvang en aard van aangevraagde activiteiten.
- De specifieke omgeving waarin de activiteiten worden uitgevoerd.
- Het naleefgedrag van de aanvrager, en in sommige gevallen ook de integriteit, volgens ons gelijkkluidend Bibob-beleid.

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

1. **Vergunning eenvoudig:** Dit betreft een vergunning voor een situatie met geringe technische en sociaal-maatschappelijke complexiteit, die voornamelijk bestaat uit standaardvoorschriften.
2. **Vergunning eenvoudig+:** In situaties die technisch-inhoudelijk niet complex maar sociaal-maatschappelijk wel zijn, bestaat de vergunning uit standaardvoorschriften, waarbij we extra aandacht besteden aan afstemming, overleg en samenwerking tussen betrokken partijen.
3. **Vergunning specifiek:** Bij technisch-inhoudelijk complexe situaties met een geringe sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat de vergunning voornamelijk uit specifieke voorschriften.
4. **Vergunning specifiek+:** In deze situatie zijn zowel de technische als de sociaal-maatschappelijke aspecten complex. Dit vereist specifieke voorschriften in de vergunning en zorgvuldige afstemming, samenwerking en overleg tussen betrokken partijen.

De vier typen vergunningen worden schematisch weergegeven.



Figuur 2: Vier typen vergunningen, afhankelijk van de technisch-inhoudelijke en sociaal-maatschappelijke complexiteit van het project, de inrichting of activiteit en/of het gebied waarin de inrichting is gevestigd of de activiteit plaatsvindt.

De indicatoren spelen een cruciale rol bij het formuleren van een kader dat aansluit bij de omgeving voor de activiteiten. Deze indeling is breder toepasbaar dan alleen voor vergunningen. We passen deze werkwijze ook toe bij het behandelen van meldingen, informatieplichten, het opstellen van maatwerkvoorschriften en bij de toepassing van een gelijkwaardigheidsbepaling.

3. We werken met actuele vergunningen

Actuele vergunningen dragen bij aan de vermindering van negatieve invloeden op de fysieke leefomgeving, de bescherming van de natuur en de verbetering van naleefgedrag. Een actuele omgevingsvergunning, die is aangepast aan de laatste stand van techniek en kennis, is beter toetsbaar en handhaafbaar. De Omgevingswet verplicht ons om omgevingsvergunningen voor milieu te actualiseren. Dit geldt echter niet voor andere typen vergunningen. Daarnaast verplicht de Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE) de wettelijke actualisatie van vergunningen voor IPPC-installaties.

Om de omgevingsvergunningen voor milieu actueel te houden, passen we het volgende beleid toe. Jaarlijks nemen we in het U&H-programma de volgorde en prioritering op van de vergunningen en maatwerkvoorschriften die we moeten actualiseren, evenals de capaciteit die we daarvoor nodig hebben.

Bij de actualisatietoets van het vergunningenbestand beoordelen we de volgende aspecten:

- **Nieuwe wet- en regelgeving:** Is er nieuwe wet- en regelgeving die vereist dat vergunningen binnen een in die wet gestelde termijn aangepast worden?

- **Conformiteit met Best Beschikbare Technieken (BBT):** Zijn de vergunning- en maatwerkvoorschriften nog steeds in lijn met BBT en goed handhaafbaar?
- **Aanpassingen door nieuwe wetgeving:** Is er nieuwe wet- en regelgeving die een aanpassing van de vergunning noodzakelijk maakt?
Indien nodig en waar mogelijk passen we ambtshalve revisie toe. Dit is een nieuwe mogelijkheid die de Omgevingswet biedt in artikel 5.43.

De uitkomsten van de actualisatietoets worden opgenomen in een meerjarenplan voor de uitvoering.

4. Intrekken vergunningen

Jaarlijks verlenen wij verschillende soorten vergunningen. De meeste vergunninghouders realiseren hun projecten en activiteiten direct na het verlenen van de vergunning. Het komt echter ook voor dat een initiatiefnemer geen gebruik maakt van een vergunning, of pas na jaren enkele delen daarvan benut.

Wij beschouwen het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit vergunningen of delen van vergunningen als ongewenst om verschillende redenen:

- We moeten voorkomen dat bouwwerken of activiteiten die in het verleden zijn vergund, maar nog niet zijn gerealiseerd, nieuwe planologische en stedenbouwkundige inzichten doorkruisen.
- We willen voorkomen dat nieuwe bouwwerken of activiteiten worden uitgevoerd volgens verouderde technische inzichten.
- Vanuit administratief oogpunt is het wenselijk dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenkomt met de feitelijke situatie buiten.
- Voor omwonenden is het onplezierig om geconfronteerd te worden met oude (onherroepelijke) rechten waartegen zij geen rechtsmiddelen meer kunnen aanwenden.

Wij kunnen vergunningen intrekken in de volgende gevallen:

- Wanneer een vergunning is verleend op basis van onjuiste of onvolledige informatie.
- Als het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten.
- Indien er gedurende een bepaalde periode geen gebruik is gemaakt van de vergunning. De Omgevingswet stelt hiervoor een termijn van één jaar of een in de vergunning vastgestelde periode.

Daarnaast kan de aanvrager zelf verzoeken om het intrekken van een vergunning als startpunt voor het proces.

Wij kunnen vergunningen (deels) intrekken wanneer de wetgeving hiervoor mogelijkheden biedt, zoals in de Omgevingswet of de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), en verder bijvoorbeeld op basis van jurisprudentie (o.a. bij omgevingsvergunningen milieu).

5. Uitgangspunten uitvoering

Bij het behandelen van een vergunningaanvraag of een ingediende melding hanteren we de volgende vier uitgangspunten om te zorgen voor een kwalitatief goede beoordeling. Deze uitgangspunten vormen een aanvulling op de algemene uitgangspunten van ons U&H-beleid uit deel A.

De uitgangspunten zijn:

- **Integraal werken:** We zorgen voor een integrale beoordeling van aanvragen, waarbij we verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving in overweging nemen.
- **Risicogericht werken:** We passen risicogericht werken toe, onder andere door het uitvoeren van een probleemanalyse, om prioriteiten vast te stellen en effectief te handelen.
- **Toetsen van integriteit van aanvragers:** We controleren de integriteit van aanvragers om ervoor te zorgen dat vergunningen niet worden misbruikt.
- **Betrouwbaarheid, transparantie en professionaliteit:** We handelen betrouwbaar, transparant en professioneel, en nemen verantwoordelijkheid waar dat nodig is.

Deze uitgangspunten helpen ons om een zorgvuldige en evenwichtige beoordeling van vergunningaanvragen te waarborgen.

a. Omgevingsgericht, integrale afstemming aan de voorkant

- We voorkomen onacceptabele omgevingsbelasting.
- Nieuwe activiteiten toetsen we op hun impact op de omgeving.
- We voeren een integrale beoordeling uit, toetsen aan de weigeringsgronden en maken inhoudelijke beoordelingen.
- Politiek-bestuurlijke speerpunten krijgen prioriteit.
- Bij (potentiële) maatschappelijke onrust communiceren we helder met de omgeving.
- We stimuleren innovatie en duurzaamheid.

b. Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar

- We passen landelijke standaarden en ons zelfontwikkeld en vastgesteld beleid toe.
- We stellen heldere, transparante en begrijpelijke handhaafbare vergunningen op maat op, die openbaar en digitaal beschikbaar zijn.
- Onze voorschriften zijn gebaseerd op de BBT en richten zich voornamelijk op doelvoorschriften, zodat bedrijven zelf kunnen bepalen hoe zij aan de eisen voldoen. Dit sluit aan bij onze uitgangspunten voor deregulering, vermindering van administratieve lasten en meer zelfsturing.
- Vergunningen voor IPPC- en Seveso-bedrijven leggen we digitaal vast, zodat alle verplichtingen van het bedrijf op elk moment inzichtelijk zijn. Door de Omgevingswet zijn een deel van de voorschriften per 1 januari 2024 van rechtswege veranderd in maatwerkvoorschriften. We zorgen voor een geactualiseerd en geconsolideerd dossier per bedrijf.

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

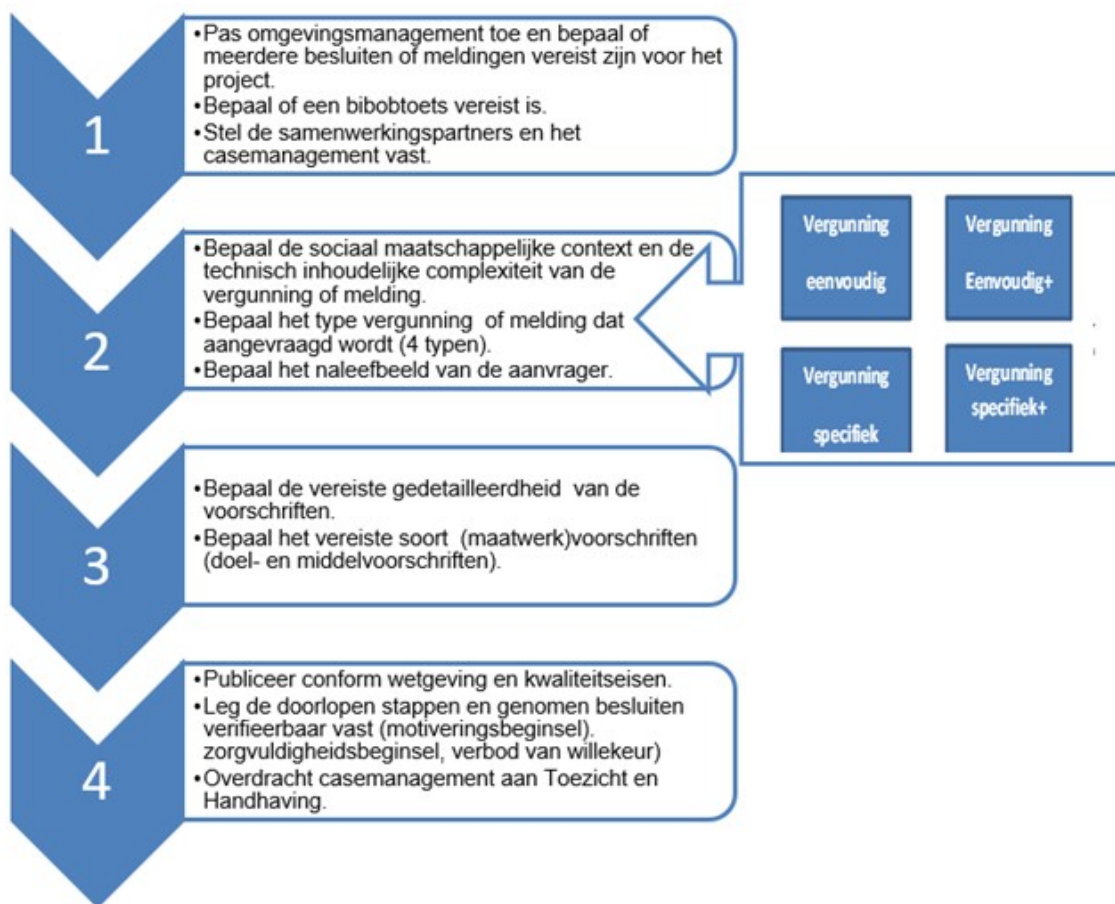
- We behandelen besluiten voor activiteiten die bij niet-naleving schade kunnen veroorzaken aan de leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur intensiever. Deze besluiten bevatten meer maatwerk- en/of middelvoorschriften. We formuleren de aanvraag (wat vraagt de aanvrager precies), het besluit (wat staan we toe) en de voorschriften (onder welke voorwaarden staat het toe) in detail.
- Voor ons gebied of delen daarvan verwerken we, waar dat is vastgesteld, specifiek beleid voor dat gebied of thema. Dit kan betrekking hebben op kwesties zoals PFAS, zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), het Schone Lucht Akkoord (SLA), stikstof en waterkwaliteit.

d. Gezamenlijk en professioneel

- Het proces van uitvoering begint met een voorbereidende fase waarin de initiatiefnemer de mogelijkheden verkent, een aanvraag opstelt en bij meervoudige zaken bij voorkeur vooroverleg heeft in de zogenaamde 'omgevingstafel', waarbij het casemanagement de leiding neemt.
- Wij stimuleren de initiatiefnemer om de omgeving bij het initiatief te betrekken, zodat participatie een belangrijke rol speelt in het proces.
- Het proces van uitvoering eindigt met de oplevering aan het toezicht, waarbij we soms een gezamenlijke opleveringscontrole uitvoeren.
- Wanneer dat wettelijk vereist is, publiceren we de onherroepelijke vergunning zodat deze voor iedereen toegankelijk is.
- We dragen het casemanagement over aan het toezicht.

6. Stappenplan uitvoeringsbeleid

In onderstaande figuur 3 zijn de stappen van het proces van uitvoering samengevat en globaal weergegeven. Een aantal processtappen kunnen en moeten verder worden uitgewerkt in protocollen en werkinstructies.



Figuur 3: stappenplan uitvoeringsbeleid

4. Toezichtsbeleid

4.1 Inleiding

Met toezicht houden we zicht op de naleving van regelgeving en de risico's van niet-naleven. Het is niet vanzelfsprekend dat inwoners, bedrijven en instellingen zich aan de regels houden. Wij beschouwen toezicht als een belangrijk middel om de naleving van regels te bevorderen. Toezicht draagt bij aan een schone, veilige, gezonde en aantrekkelijke leefomgeving voor iedereen.

Activiteiten kunnen risico's voor de leefomgeving met zich meebrengen. We willen deze risico's beperken en beheersen. In het verleden hebben bepaalde activiteiten geleid tot incidenten of rampen. We willen herhaling daarvan voorkomen. De naleving van regels door inwoners, bedrijven en instellingen hangt af van spontane naleving, maar ook van ons vermogen om te controleren en handhaven wanneer dat nodig is.

Onze toezichthouders controleren niet alleen of regels worden nageleefd, maar bevorderen ook actief het naleefgedrag.

4.2 Doel van toezicht

Wij houden toezicht om het ontstaan van risico's voor de leefomgeving tot een minimum te beperken. Het is belangrijk voor ons om op een consistente manier toezicht te houden in gelijke gevallen.

Met ons toezicht bereiken we:

- **Transparantie;**
- **Professionaliteit;**

- **Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid** voor de inwoners, bedrijven en instellingen waarop we toezicht houden;
- **Effectiviteit en efficiëntie** bij de uitvoering, zodat we met zo min mogelijk inspanning en kosten zoveel mogelijk kunnen bereiken.

Een voorwaarde hiervoor is dat regels eenduidig, correct, duidelijk en toepasbaar zijn op de (gelijke) situaties.

Ons toezichtsbeleid beschrijft de werkwijze van het vaststellen van het toezichtprogramma tot en met het constateren van overtredingen. Bij overtredingen reageren we volgens onze sanctiestrategie.

4.3 Wanneer houden we toezicht?

Wij richten ons toezicht op de meest risicovolle situaties. Dit is waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit kan leiden tot schade aan de leefomgeving, volksgezondheid, veiligheid en natuur. Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Bovendien is dit niet noodzakelijk, omdat niet alle situaties even risicovol zijn.

Voor de evaluatie van ons toezicht registreren we de uitgevoerde activiteiten en het naleefgedrag, inclusief de soorten overtredingen die zijn geconstateerd.

Naast toezicht hebben we ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, zoals communicatie en subsidiëring. Meer informatie hierover vind je in de preventiebeleid.

Met behulp van een probleemanalyse stellen we gezamenlijke prioriteiten voor toezicht.

4.4 Wat is toezicht?

De term toezicht wordt vaak in zowel brede als enge zin gebruikt. In brede zin verwijst het naar de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met handhaving. In engere zin verwijst het specifiek naar het concrete werk dat een toezichthouder uitvoert.

Toezicht houdt in dat we informatie verzamelen over de vraag of een handeling of situatie voldoet aan de gestelde eisen. Vervolgens vormen we een oordeel hierover en grijpen we, indien nodig, in op basis van dat oordeel.

Speciaal aangewezen toezichthouders zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van toezicht. Een toezichthouder vertegenwoordigt het bevoegd gezag en houdt toezicht op de naleving van wettelijk vastgestelde voorschriften. Toezicht heeft een belangrijk preventief effect.

Bij toezicht voeren we controles uit, ook zonder dat we een overtreding vermoeden of bewijs hebben. We kunnen een bezoek brengen aan een activiteit, bedrijf, locatie, bouwwerk of persoon.

Samengevat: onder toezicht verstaan we het controleren of en in hoeverre inwoners, bedrijven of instellingen zich aan de regels houden.

Integraal toezicht

Wij willen voorkomen dat inwoners en bedrijven onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom stemmen we onze toezichtacties zoveel mogelijk op elkaar af. Dit houdt in dat we als verschillende instanties of onderdelen van instanties, controles bij bedrijven of activiteiten zoveel mogelijk gelijktijdig uitvoeren. Dit betreft gezamenlijk toezicht, signaaltoezicht of integraal toezicht.

4.5 Toezichtmethode

Wij houden toezicht op de meest effectieve en efficiënte manier voor de doelgroep.

De keuze voor de methode hangt onder andere af van:

- Kennis van regelgeving: De mate waarin we op de hoogte zijn van de relevante wet- en regelgeving.
- Kosten en baten: De afweging tussen de kosten van toezicht en de verwachte voordelen.
- Mate van acceptatie: Hoe goed de doelgroep de regels accepteert.
- Gezagsgetrouwheid van de doelgroep: Dit verwijst naar het naleefgedrag van de doelgroep.

Onze toezichtsbeleid houdt ook in:

- Inzicht krijgen in het naleefgedrag en de motieven achter naleving.
- Gegevens verzamelen om het effect van toezicht en handhaving te meten, evenals om trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken. Met deze gegevens kunnen we ons beleid indien nodig aanpassen.

Voor de doelgroep betekent dit:

- Heldere communicatie over het naleefgedrag, waar dit onvoldoende is en welke consequenties dat heeft (voor de omgeving en de doelgroep zelf).

- Inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren.
- Kennis van de algemene preventieve werking en het besef dat we toezicht houden en overtredingen opmerken.
- Inzicht in de gevolgen van (voortdurend) niet naleven van de regels.

Voor de omgeving betekent dit:

- Vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd zijn

Preventief of repressief toezicht

Wij maken gebruik van twee hoofdvormen van toezicht:

- **Preventief toezicht:** Dit zijn controles die we opnemen in verschillende planningen op basis van onze risicomethodiek. De controlefrequentie wordt bepaald door deze methodiek. Preventieve controles zijn gepland en worden regelmatig uitgevoerd.
- **Repressief toezicht:** Dit zijn controles die plaatsvinden op specifieke aanleiding, zoals signalen, klachten, handhavingsverzoeken, meldingen en de bevindingen van eerdere controles, inclusief gegeven hersteltermijnen (hercontroles).

Vormen van toezicht

Bij zowel preventieve als repressieve controles passen we verschillende toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten toe. De gekozen methode is afhankelijk van de meest voor de meest geschikte toezichtvorm, de prioriteit of het thema.

De vormen van toezicht omvatten:

- **Aangekondigd of onaangekondigd toezicht**
- **Steekproeven**
- **Fysiek toezicht**, waaronder zichtbare aanwezigheid, vrije veldtoezicht of gebiedssurveillance
- **Administratief toezicht**
- **Aspectcontrole**
- **Signaaltoezicht:** Dit betreft bijvangst tijdens controles, overtredingen of aandachtspunten voor andere bevoegde gezagen, met een integrale blik op gezamenlijke prioriteiten.
- **Integraal toezicht:** Toezicht uitgevoerd door meerdere partijen gelijktijdig, met afstemming over de toezichtvorm.
- **Ketentoezicht:** Gericht op specifieke ketens, zoals afvalketens of gevaarlijke stoffen.
- **Systeemtoezicht:** Bijvoorbeeld het toezicht op veiligheidssystemen bij SEVESO-inrichtingen.
- **Concerntoezicht:** Gericht op compliance-systemen bij concerns die verschillende soorten regelgeving hanteren en meerdere vestigingen hebben.

De meest geschikte toezichtvorm leggen we vast in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, in projectplannen, samenwerkingsprogramma's of in toezichtplannen per complex bedrijf.

Klachten en ongewone voorvallen

In ons uitvoeringsprogramma reserveren we ook uren voor niet-gepland toezicht, dat betrekking heeft op ongewone voorvallen, meldingen en klachten. We onderzoeken altijd ongewone voorvallen, meldingen of klachten.

Bij een klacht voeren we een administratieve beoordeling of een controle ter plaatse uit om te vast te stellen of de klacht terecht is. Indien nodig ondernemen we actie en informeren we de klager over de uitkomsten.

Toezicht bij gedogen

Wij houden actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig controleren we of de overwegingen voor de beslissing om af te zien van handhaving nog steeds actueel zijn. We beoordelen of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorwaarden naleeft. Indien dit niet het geval is, treden we handhavend op volgens ons beleid.

5. Sanctiebeleid

5.1 Doel

In het sanctiebeleid zijn de kaders vastgelegd die we hanteren bij het handhavend optreden wanneer we een overtreding constateren.

5.2 Beginselplicht tot handhaven

Wanneer we een overtreding van een voorschrift constateren, treden we in beginsel handhavend op. Prioritering beïnvloedt niet de vraag of we handhaven. In de toezichtfase stellen we prioriteiten op basis van risico's. Zodra we controleren en een overtreding vaststellen, is handhaving doorgaans de volgende stap.

Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waar de zogenaamde beginselplicht tot handhaven wordt omschreven.

Gezien het algemeen belang dat gediend is met handhaving, dient het bestuursorgaan dat bevoegd is om bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen, in principe gebruik te maken van deze bevoegdheid bij overtredingen van wettelijke voorschriften. In situaties waarin het bestuursorgaan redelijk beleid voert, bijvoorbeeld door de overtreder eerst te waarschuwen en gelegenheid tot herstel te bieden voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat van het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden mag worden gevraagd van handhaving af te zien. Dit kan het geval zijn wanneer er concreet uitzicht op legalisatie is. Bovendien kan handhavend optreden in bepaalde situaties onevenredig zijn in verhouding tot de belangen die ermee gediend zijn, wat kan leiden tot de conclusie dat in die specifieke situatie van optreden moet worden afgezien.

De beginselplicht tot handhaving is juridisch verankerd in artikel 18.1, onder c, van de Omgevingswet. Voor het Openbaar Ministerie is de basis van deze verantwoordelijkheid vastgelegd in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie, evenals in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu via het algemeen strafrecht en de wetten die zijn gekoppeld aan de Wet op de economische delicten. Zowel wij als het Openbaar Ministerie richten ons handelen, ieder vanuit onze eigen verantwoordelijkheid, afzonderlijk en in combinatie op het naleven van wet- en regelgeving⁵.

Professionele handhaving kenmerkt zich door een consequente uitvoering. Handhaving kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk zijn. Strafrechtelijk optreden vindt vaak plaats in samenwerking met externe partners, zoals de politie. Onder 'handhaving' verstaan we het afdwingen van naleving van regels door middel van juridische, bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen.

Dit kan onder andere inhouden:

- Het opleggen van een last onder dwangsom.
- Het opleggen van een last onder bestuursdwang.
- Het intrekken van een vergunning.
- Het opleggen van een bestuurlijke boete.
- Het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking.
- Het opmaken van een proces-verbaal.

Deze maatregelen noemen we 'interventies'.

Afhankelijk van de ernst van de overtreding kunnen er voorafgaand aan handhaving andere interventies plaatsvinden, zoals een gesprek. Als daardoor de overtreding wordt beëindigd, zijn bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten niet nodig.

We bepalen de ernst van de overtreding door te kijken naar de gevolgen ervan. Naast de ernst van de overtreding speelt ook het gedrag van de overtreder een rol bij het vaststellen van de zwaarte van de sanctie.

5.3 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Verschillende (landelijke) partijen⁶ stelden in 2022 de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) vast. De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet, de daarop gebaseerde regels, en de wetgeving voor het omgevingsrecht die deels nog van kracht blijft, zoals de Woningwet en de Wet milieubeheer. Deze strategie dient als instrument voor de organisaties die verantwoordelijk zijn voor handhaving. De toepassing van de LHSO leidt tot een afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Hierdoor is de LHSO, met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar.

Alle handhavingspartners die bij de LHSO zijn betrokken, hebben de wens en de verplichting om te streven naar een integrale en effectieve handhaving van de gehele ordeningswetgeving, met bijzondere aandacht voor het omgevingsrecht. Deze noodzaak is geworteld in de manier waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht, opsporing en handhaving heeft geregeld. Bovendien komt deze noodzaak naar voren in verschillende onderzoeksrapporten.

De LHSO fungeert als een gezamenlijke strategie van handhavingspartners om een afweging te maken tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Vijf jaar na de vaststelling zal de LHSO op initiatief van het Interprovinciaal Overleg worden geëvalueerd.

Met de LHSO streven wij ernaar de organisatie en uitvoering van, toezicht en handhaving te verbeteren, en te zorgen voor een gelijk speelveld voor inwoners, bedrijven en instellingen die onder de regels vallen. Een ander belangrijk doel van de LHSO is dat de omgeving erop kan vertrouwen dat wij optreden wanneer dat nodig is, zodat de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

De LHSO geeft richtlijnen voor hoe we per situatie reageren op verschillende soorten overtredingen. We passen de meest recente versie van de LHSO toe, met inachtneming van de onderstaande nuances. De kern van de LHSO is opgenomen in de strategie. Een verwijzing naar de LHSO is integraal opgenomen in deel D.

Sanctiestrategie

Wanneer we handhavend optreden, doen we dat volgens de richtlijnen van de LHSO. Het stappenplan begint bij de constatering van een overtreding tijdens het toezicht. De sanctiestrategie bepaalt hoe en welke sanctie we inzetten. Deze strategie waarborgt ook de afstemming en een passende inzet van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke instrumenten door:

- Elke overtreding te beantwoorden met een passende reactie. De keuze van het instrument hangt af van het gedrag van de overtreder (waarom houdt de overtreder zich niet aan de regels?) en van de soort en ernst van de overtreding.
- Rekening te houden met verzachtende of verzwarende omstandigheden, zoals rechtvaardigingsgronden en de mate van schade die de overtreding (mogelijk) veroorzaakt.
- Onze reacties strenger te maken als overtredingen aanhouden of zich herhalen.
- Een methodiek te bieden die een solide basis vormt voor het maken van (werk)afspraken over de afbakening en werkwijze tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren.
- Bij veelvoorkomende overtredingen een richtlijn te hanteren voor hersteltermijnen en dwangsomhoogten, zoals vermeld in deel C: de Zeeuwse Leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen 2025".

Een bestuurlijk vastgestelde specifieke handhavingsaanpak voor een apart taakveld heeft voorrang boven deze strategie. Dit betreft specifieke handhavingsaanpak(ken) met betrekking tot bijvoorbeeld bepaalde wetgeving, lokaal beleid of verordeningen, of specifieke thema's (zoals de aanpak van illegale containers in het buitengebied), met bijbehorende sanctieaanpakken. Bestaande voorbeelden hiervan zijn overtredingen die vallen onder de Wet Damocles en de Alcoholwet. Voor overtredingen van regels met een specifieke handhavingsaanpak is deze sanctiestrategie dus niet van toepassing.

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee leidende hoofdvragen van toepassing (bron: LHSO).

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 geschiktste?

Inzake bestraffing

2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:

2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Stappen interventie

Casemanagement handhaving

Bij overtredingen onderzoeken we of er raakvlakken zijn met ketenpartners of andere overheidspartijen. In dat geval informeren we deze partijen en bekijken we of we gecoördineerd kunnen en moeten optreden. We passen de LHSO gezamenlijk toe.

Wanneer meerdere partners betrokken zijn, blijft het casemanagement voor de aanpak van de overtreding in handen van de partij die de overtreding heeft geconstateerd, totdat we andere afspraken maken.

Bij overtredingen waarbij meerdere instanties of interne afdelingen willen handhaven, werken we samen bij de toepassing van de LHSO en vullen we gezamenlijk de matrix in bij meerdere overtredingen. We delen informatie over onze aanpak en de vervolgstappen. Wanneer het efficiënt en/of effectief is, voeren we (her)controles samen uit. Indien er een legalisatietoets van toepassing is, betrekken we de uitvoering bij het casemanagement.

Voor meer informatie over casemanagement verwijzen wij naar het Protocol Casemanagement in deel C.

Relatie tot (partieel) gedogen

Wanneer een overtreder calculerend of crimineel gedrag vertoont, werken we niet mee aan het tot stand komen van een gedoogbeschikking. We verstrekken een gedoogbesluit alleen aan iemand van wie we verwachten dat deze zich houdt aan de voorwaarden die in de gedoogbeschikking zijn opgenomen.

We passen de LHSO toe in vijf stappen:

Stap 1 – Plaats de bevinding in de interventiematrix

Schaal de overtreding in op de interventiematrix (zie figuur 4) op basis van de rapportage van bevindingen.

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

Voortdurende overtredingen

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

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

Figuur 4: De interventiematrix uit de LHSO

Stap 2 – Bepaal of er sprake is van verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender of lichtere herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing .

Indien er sprake is van verzwarende of verzachtende aspecten betrekken wij die bij de afweging voor een passende interventie. Verzwarende aspecten zijn opgenomen in de LHSO (zie deel D). In Zeeland hebben we hieraan toegevoegd dat het belemmeren van toezicht en handhaving, en/of bedreiging ook als verzwarend wordt beschouwd.

Voorbeelden van verzachtende omstandigheden zijn:

- Vormen van strafuitsluitingsgronden (zoals overmacht), waarbij bestuursrechtelijke herstelmaatregelen wel doorgezet moeten worden, maar straffen niet mogelijk of niet zinvol zijn.
- Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het langer in de eigen omgeving blijven van oudere hulpbehoevende personen. Dit kan soms leiden tot overlast voor de omgeving of onveilige situaties voor deze personen. Vaak begrijpt de oudere hulpbehoevende persoon niet wat het probleem is.

Zonder verzwarende of verzachtende omstandigheden kiest de handhaver voor de minst zware (combinatie van) interventies binnen het relevante segment van de interventiematrix, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) geschikter is in de betreffende situatie.

Bij verzwarende omstandigheden wordt gekozen voor zwaardere (combinatie van) interventies. In beginsel liggen deze binnen het relevante segment, maar hiervan kan gemotiveerd worden afgeweken indien een andere interventie passender wordt geacht. In het geval van verzachtende omstandigheden worden bestuursrechtelijke herstelmaatregelen getroffen in combinatie met passende communicatie of informatie naar de overtreder (bijvoorbeeld via een maatschappelijk werker). Hierbij gaan we terughoudend om met bestraffende sancties.

Daarnaast is het bij het bepalen van de interventie van belang om te overwegen of een overtreding legaliseerbaar is.

Legaliseerbaar ?

Als voor de activiteit alsnog een vergunning of toestemming kan worden verleend, is de overtreding legaliseerbaar. In dat geval stellen we de overtreder in de gelegenheid om de benodigde toestemming aan te vragen. Indien de overtreder een ontvankelijke aanvraag indient, die volgens het bevoegd gezag

kan worden verleend, is er sprake van concreet zicht op legalisatie. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is dit een grond om het opleggen van een bestuursrechtelijke herstelsanctie achterwege te laten. Een legaliseerbare overtreding bevindt zich doorgaans linksonder in de sanctiematrix. Hierdoor volstaan we in beginsel met het aanspreken en informeren van de overtreder.

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

Stap 3 – Optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

In deze stap besluiten we over de inzet van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen, evenals of we herstellend en/of bestraffend optreden.

Wanneer treden we bestraffend op, naast een herstelsanctie?

- Wanneer de overtreding wordt ingeschaald in A4, B4, C4, D4, C3, D3 of D2, wordt er altijd naast een herstelsanctie ook een bestraffende sanctie opgelegd.
- Wanneer de overtreding wordt ingeschaald in A3, B3, C2, C1 of D1, overwegen we of er aanleiding is om naast een herstelsanctie ook een bestraffende sanctie op te leggen. Als we besluiten om geen bestraffende sanctie op te leggen, volgt er een waarschuwing aan de overtreder. We documenteren de uitkomst in het handhavingss dossier.

Bij een bestraffende sanctie: bestuursrecht of strafrecht?

Wanneer een bestraffende sanctie geïndiceerd is, beoordelen we wat de meest passende interventie is: ofwel bestuursrechtelijk of strafrechtelijk. De uitkomst van stap 2 speelt hierbij een belangrijke rol. In beginsel wordt bestraffing niet bestuursrechtelijk opgelegd voor overtredingen in de categorieën C3, C4, D3 en D4. Gezien de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder, kunnen deze beter via het strafrechtelijke traject worden afgehandeld. Overtredingen in categorie D4 kunnen bovendien niet met een bestuurlijke boete worden bestraft.

Als het Openbaar Ministerie (OM) niet overgaat tot strafrechtelijke behandeling van overtredingen in de categorieën C3, C4 of D3, heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om alsnog een bestuurlijke boete op te leggen. Dit vereist tijdige afstemming tussen het OM en het betreffende bevoegd gezag, aangezien dit aan bepaalde tijdstreken gebonden is.

A. Beleidsregels bestuurlijke boete

In de beleidsregels voor bestuurlijke boetes (deel C) zijn de voorwaarden uitgewerkt voor het opleggen van een bestuurlijke boete bij overtredingen van artikel 18.12 (regels over bouwen, slopen, gebruik en instandhouding van bouwwerken) en artikel 18.13 (erfgoedregels) van de Omgevingswet. Hierin is ook vastgelegd onder welke omstandigheden we eerst een waarschuwing geven of direct overgaan tot het opleggen van een boete. Deze beleidsregels zijn uitsluitend van toepassing op gemeenten.

B. Sancties voor milieubelastende activiteiten

Voor milieubelastende activiteiten van inrichtingen die onder de Seveso-regels vallen, heeft de provincie Zeeland een bestraffende sanctie vastgesteld met betrekking tot bestuurlijke boetes.

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

Figuur 5: Optreden met de (algemene) interventiematrix uit de LHSO

Stap 4 – Bepaal of afstemmingsoverleg nodig is?

Indien uit stap 1 en stap 2 blijkt dat er aanleiding is voor bestraffing, beoordeelt de handhaver in stap 3 of overleg met andere handhavende instanties nodig is. Als is afgesproken dat de bestraffende interventie strafrechtelijk van aard is, wordt deze route gevolgd. In gevallen waarin opzettelijk of zeer nalatig

gevaar voor personen en/of het milieu wordt veroorzaakt, vindt altijd overleg met het Openbaar Ministerie (OM) plaats. Dit kan leiden tot een gezamenlijke interventie.

Deze stap is gericht op het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft een tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig overleg met de politie en het OM, en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling vormt dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Stap 5 – Vastlegging

We registreren de stappen die we doorlopen en de beslissingen die we nemen op een eenduidige manier, zodat deze duidelijk en controleerbaar zijn. We rapporteren over iedere overtreding, inclusief de positie ervan in de interventiematrix en welke keuze we maken voor de interventie.

5.4 Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen, keuzes en aanpak

Er zijn drie vormen van bestuursrechtelijke herstelsancties: de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en het schorsen of intrekken van de vergunning. Wij maken per geval een keuze tussen deze mogelijkheden. In deze paragraaf lichten we de verschillende bestuursrechtelijke herstelmaatregelen toe, evenals het afwegingskader om een onderbouwde keuze te maken.

Naast bestuursrechtelijke herstelsancties zijn er ook bestraffende sancties binnen het bestuursrecht, zoals de bestuurlijke boete.

De keuze tussen last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

Wanneer we besluiten om een bestuursrechtelijke herstelsanctie op te leggen, kiezen we tussen een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang. Alleen in uitzonderlijke, zeer zwaarwegende omstandigheden, in wettelijk voorgeschreven situaties, of bij vastgestelde lokale regelgeving/beleid passen we het intrekken of schorsen van een vergunning als herstelsanctie toe.

Voor een goede afweging tussen last onder dwangsom en last onder bestuursdwang hanteren we de volgende uitgangspunten:

a. Last onder dwangsom

Door het inzetten van een last onder dwangsom stimuleren we de overtreder om zelf zijn overtreding of herhaling ervan ongedaan te maken. Daarom heeft de last onder dwangsom in beginsel de voorkeur boven de last onder bestuursdwang. We leggen de lasten en verantwoordelijkheden direct bij de overtreder. Dit sluit aan bij het principe 'de overtreder betaalt'.

b. Last onder bestuursdwang

Wanneer er sprake is van (dreigende) onomkeerbare ernstige schade of aantasting van de openbare orde, volksgezondheid, (verkeer)veiligheid of leefomgeving willen we snel ingrijpen om de overtreding te beëindigen. De last onder bestuursdwang biedt doorgaans sneller resultaat dan de last onder dwangsom, waardoor we in dergelijke gevallen voor bestuursdwang kiezen. In spoedeisende situaties passen we vanzelfsprekend ook spoedeisende bestuursdwang toe.

Bij een last onder bestuursdwang maken we de overtreding ongedaan op kosten van de overtreder, tenzij deze dit zelf heeft gedaan voor het verstrijken van de termijn. In sommige gevallen kunnen praktische bezwaren of technische complexiteit dit bemoeilijken. Als het duidelijk is dat de overtreder, zelfs met een hogere dwangsom, de overtreding niet ongedaan gaat maken, kiezen we voor bestuursdwang. Er is geen spoedeisende situatie vereist om een last onder bestuursdwang op te leggen.

c. (Begunstigings)termijn

Bij handhaving geven we vaak een (begunstigings)termijn, tenzij er geen tijd nodig is om de overtreding te beëindigen of wanneer handhaving uitsluitend gericht is op het voorkomen van herhaling. In situaties die spoed vereisen, hoeven we geen (begunstigings)termijn te geven. De termijn moet voldoende lang zijn om de overtreding te verhelpen, en mag niet afhankelijk zijn van de lengte van een eventueel voortraject. We houden rekening met de tijd die nodig is voor bijvoorbeeld het bestellen van onderdelen of materialen. Een te lange (begunstigings)termijn kan worden opgevat als gedogen, wat niet is toegestaan. De Zeeuwse leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen 2025" (hierna leidraad), opgenomen in deel C, dient als richtlijn voor begunstigingstermijnen en is niet uitputtend. Deze leidraad is afgeleid van de landelijke leidraad en is aangepast voor de Zeeuwse situatie. Wij motiveren de lengte van de begunstigingstermijn in ons besluit. Deze leidraad is niet van toepassing op Seveso-bedrijven waarvoor de provincie het bevoegd gezag is.

d. Keuze bij dwangsomoplegging en hoogte van de dwangsom

Bij het opleggen van een last onder dwangsom gebruiken we de Zeeuwse leidraad als basis voor gemeentelijke en provinciale bedrijven, met uitzondering van Seveso-bedrijven. In ons besluit motiveren we de variant en hoogte van de dwangsom aan de hand van deze leidraad. De hoogte van de dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de ernst van het geschonden belang en de beoogde werking

van de last onder dwangsom. Het moet een voldoende prikkel zijn om de overtreding te beëindigen of herhaling te voorkomen.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom houden we rekening met:

- De aard en ernst van de overtreding.
- De kosten van herstel van de overtreding.
- Het geschatte financiële voordeel dat de overtreding oplevert, waarbij de omvang van de onderneming een rol speelt. Bij financieel draagkrachtige bedrijven of bij vermoedens hiervan, passen we een aparte rekenmethodiek toe om de hoogte van de dwangsom vast te stellen.
- Het gedrag van de overtreder. Een calculerende overtreder heeft een sterkere prikkel nodig om zich aan de regels te houden dan een goedwillende.

Toelichting financieel draagkrachtige ondernemingen

De bedragen die in de tabel van de leidraad zijn opgenomen, zijn gebaseerd op een gemiddeld mkb-bedrijf of bouwproject. Voor kleinere bedrijven, natuurlijke personen of bouwprojecten kunnen deze bedragen worden verlaagd, terwijl ze voor grotere bedrijven kunnen worden verhoogd (ECLI:NL:RVS:2022:321). Daarnaast is het belangrijk dat een dwangsom niet zo laag wordt vastgesteld dat er geen prikkel tot naleving ontstaat. Dergelijke dwangsommen zijn niet effectief en worden niet deugdelijk gemotiveerd, zoals bedoeld in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (ECLI:NL:RVS:2006:AZ1263).

De jaaropbrengst kan ook worden gebruikt om de hoogte van de dwangsom te bepalen (ECLI:NL:RVS:2022:334). Voor bouwprojecten kan de bouwsom als referentie dienen. In de bijlage van de leidraad is een rekenmethodiek opgenomen die kan worden toegepast voor ondertoezichtstaande bedrijven die financieel zeer draagkrachtig zijn of waarbij het vermoeden bestaat dat dit het geval is. De jaarrekening kan op basis van de algemene bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden opgevraagd.

Effectueren handhavingsbesluit

Wanneer de overtreding na de (begunstigings)termijn niet is beëindigd, wordt er automatisch een dwangsom verbeurd door de overtreder. Het innen van de verbeurde dwangsom(men) of het uitvoeren van bestuursdwang, inclusief het verhalen van kosten, is een vast onderdeel van ons optreden en vormt geen onderwerp van een hernieuwde bestuurlijke afweging.

De standaardoverweging van de rechter met betrekking tot een last onder dwangsom is als volgt: "Bij een besluit omtrent de invordering van een verbeurde dwangsom dient aan het belang van invordering zwaarwegend gewicht te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat aan een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom toekomt." Dit uitgangspunt vindt steun in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin staat dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd en dat slechts in bijzondere omstandigheden geheel of gedeeltelijk van invordering kan worden afgezien. Dit principe staat bekend als de beginselplicht tot invordering.

Bestraffende sancties

Naast herstelsancties hanteren we ook bestraffende sancties. Wanneer we met een bestuurlijke sanctie leed toebrengen aan de overtreder, spreken we van een bestraffende sanctie. Deze sanctie heeft een specifiek preventief effect op de overtreder, omdat we hen ontmoedigen om de overtreding opnieuw te begaan. Daarnaast heeft een bestraffende sanctie ook een algemeen preventief effect op andere personen en/of bedrijven, waardoor zij worden ontmoedigd om überhaupt overtredingen te plegen. Een bestraffende sanctie verschilt van een herstelsanctie. Waar een herstelsanctie gericht is op het beëindigen van concrete overtredingen, het beperken of wegnemen van de gevolgen daarvan en het voorkomen van herhaling, is het doel van een bestraffende sanctie om de overtreder te straffen voor het begaan van de overtreding.

Omdat beide soorten sancties verschillende doelen hebben, kunnen we herstelsancties en bestraffende sancties naast elkaar opleggen. Een bestraffende sanctie wordt sneller toegepast als de overtreding opzettelijk is gepleegd of als deze niet kan worden hersteld met een herstelsanctie (bijvoorbeeld bij onomkeerbare overtredingen). Bestraffende sancties kunnen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk van aard zijn. Een veelvoorkomende bestuursrechtelijke bestraffende sanctie is de bestuurlijke boete.

Bestuursrechtelijk; de bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, opgelegd door een bestuursorgaan bij besluit. Dit betekent dat de overheid de straf direct zelf oplegt, zonder tussenkomst van een strafrechter. Tegen de boetebeschikking is rechtsbescherming mogelijk bij de bestuursrechter, maar alleen nadat de bezwaarprocedure is doorlopen.

De toepassing van de bestuurlijke boete valt onder de artikelen 18.12 en 18.13 van de Omgevingswet. Artikel 18.12 geeft het college de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtredingen van de regels met betrekking tot bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en de instandhouding van bouwwerken. Deze regels waren voorheen opgenomen in het Bouwbesluit, maar zijn nu te vinden in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), dat is gebaseerd op de Omgevingswet en in werking trad met deze wet.

Artikel 18.13 verleent het college de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtredingen van regels die zijn opgesteld ter bescherming van cultureel erfgoed of de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Voor inrichtingen waarvoor de provincie bevoegd gezag is, geldt de beleidsregel Bestuurlijke boete niet. Voor Seveso-inrichtingen maken we gebruik van het provinciaal boetebeleid.

Afstemming met het Openbaar Ministerie (OM)

Bij elke overtreding van enige significantie is het de vraag of het Openbaar Ministerie (OM) strafrechtelijk wil optreden. Als het OM eenmaal strafvervolgning heeft ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, is het niet meer mogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen. Het opleggen van een bestuurlijke boete vereist dus afstemming met het OM. Uit de praktijk blijkt dat het OM terughoudend is met strafrechtelijk optreden, tenzij het gaat om overtredingen in de categorieën C3, C4, D3 of D4.

De Zeeuwse bevoegde gezagen hebben de volgende afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie:

- Overtredingen die worden ingeschaald in de categorieën C1, D1, C2, D2, A3, B3, A4 en B4 worden, indien de bevoegdheid daartoe bestaat, direct en zonder terugkoppeling aan het OM bestraft met een bestuurlijke boete.
- Indien zich bijzondere omstandigheden voordoen die om afstemming met het OM vragen, ligt het initiatief hiervoor bij de bevoegde gezagen.
- Bij overtredingen binnen de categorieën C3, C4, D3 en D4 vindt altijd afstemming met het OM plaats.
- Als het OM niet overgaat tot vervolging, heeft het bevoegd gezag alsnog de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Dit vereist tijdige afstemming tussen het OM en het betreffende bevoegd gezag, aangezien dit aan bepaalde tijdstreken gebonden is.

Strafrechtelijk optreden; welke strafrechtelijke weg bewandelen wij?

Wanneer strafrechtelijke sancties geïndiceerd zijn, maken we gebruik van de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSBm), de SAM-procedure (Snelle Afdoening Milieuzaken) of een regulier proces-verbaal.

a. Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSBm)

In eerste instantie beoordelen we of het instrument BSBm kan worden ingezet. De directeurs van de DCMR (voor de inrichtingen die onder haar bevoegdheid vallen) en de RUD Zeeland zijn exclusief bevoegd om een BSBm op te leggen. Zeeuwse gemeenten kunnen in bepaalde gevallen via een convenant gebruikmaken van de bevoegdheid van de RUD Zeeland. Wanneer een BSBm wordt opgelegd, is overleg met het OM niet nodig en komt strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde. De procedure loopt rechtstreeks naar het CJIB.

b. SAM-procedure (Snelle Afdoening Milieuzaken)

Als de BSBm niet kan worden toegepast, maken we gebruik van de SAM-procedure. Deze methode kan worden ingezet voor alle feiten die eenvoudig van aard zijn en vallen onder artikel 1a van de Wet op de Economische Delicten, evenals voor bijvoorbeeld asbestzaken. Er zijn uitzonderingen, zoals leefbaarheidszaken, maar de meeste feiten uit het omgevingsrecht kunnen hier wel onder vallen. Daarnaast gelden er bepaalde strikte voorwaarden voor het toepassen van de SAM-procedure, zoals een bekende verdachte, een afstandsverklaring van verdachte bij in beslag genomen voorwerpen en tevens dient sprake te zijn van een recente zaak (max. 60 dagen na vaststellen overtreding, uitzonderingen daargelaten). Door deze procedure toe te passen, verkrijgen we snel duidelijkheid over de mogelijkheid voor het Functioneel Parket om de casus in behandeling te nemen en welke informatie nodig is voor de strafzaak. Bij vaak voorkomende overtredingen is het duidelijk welke informatie het Functioneel Parket nodig heeft, waardoor een verkort proces-verbaal kan worden opgemaakt aan de hand van een SAM-verbaal.

c. Regulier proces-verbaal

Als zowel de BSBm als de SAM-procedure niet kunnen worden toegepast, dient er een regulier (tik)proces-verbaal te worden opgemaakt.

Periodiek overleg tussen boa's (domein 2) en OM

Er is behoefte aan meer afstemming tussen de Buitengewoon Opsporingsambtenaren (boa's) en het Openbaar Ministerie (OM). Deze afstemming en informatie-uitwisseling vergroten het wederzijds begrip, bevorderen de uniformiteit en verhogen de kans op een succesvolle aanpak.

We richten ons op het organiseren van periodiek overleg, inclusief evaluatiemomenten. Over deze afspraken maken we duidelijke afspraken met het OM.

NB. In Zeeland kan voor alle milieuovertredingen gebruik worden gemaakt van de boa's van de RUD Zeeland. RUD Zeeland zal vaak al als eerste de milieuovertreding geconstateerd hebben. Voor niet-milieuovertredingen is er een samenwerkingsovereenkomst tussen de Zeeuwse gemeenten gesloten waarmee er een basis is gecreëerd om boa's van een andere Zeeuwse gemeente in te zetten bij overtredingen binnen het eigen grondgebied.

Overtredingen van de overheid

Het is van groot belang dat een overheidsinstelling, in de rol van bouwer, exploitant, enzovoort, zich houdt aan de wet- en regelgeving en daarmee een voorbeeldfunctie vervult. Hierdoor is handhaving binnen de eigen organisatie doorgaans niet nodig. Echter, in de praktijk kunnen er situaties ontstaan waarin een onderdeel van de eigen overheidsorganisatie de regels niet naleeft. Bestuursorganen aarzelen vaak om bestuurlijke maatregelen tegen zichzelf te nemen, en handhavers bevinden zich intern in een hiërarchisch ondergeschikte positie.

Daarom is het cruciaal om vast te leggen hoe we handelen wanneer een handhaver een overtreding van een voorschrift constateert binnen (dienstonderdelen van) onze eigen organisatie. Wij hanteren voor onze eigen dienst dezelfde strategie als voor inwoners en bedrijven, waarbij we een belangrijke rol toekennen aan ons managementteam om de overtreding te beëindigen.

Daarnaast is het belangrijk om te documenteren welke procedure we volgen wanneer een toezichthouder bij een andere overheidsinstantie een overtreding constateert. We benaderen andere overheidsinstanties op dezelfde manier als bedrijven en inwoners. Het is vanzelfsprekend dat we, voordat we formele acties ondernemen, de overtredende andere overheidsinstantie (onze collega's/partners) op de hoogte brengen van de overtreding. Dit alles is gericht op een snelle beëindiging van de overtreding.

Handhaven bij gedoogsituaties

Het niet naleven van gedoogvoorwaarden kunnen we niet beschouwen als een overtreding van een wettelijk voorschrift. Hierdoor zijn we niet bevoegd om op de niet-naleving van de gedoogvoorwaarden op te treden met een herstelsanctie. We kunnen alleen bestuurlijke sancties opleggen als reactie op overtredingen van wettelijke voorschriften. In dergelijke gevallen trekken we het gedoogbesluit in en handhaven we op de onderliggende overtreding.

regulier proces-verbaal.

a. Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu (BSBm)

In eerste instantie beoordelen we of het instrument BSBm kan worden ingezet. De directeuren van de DCMR (voor de inrichtingen die onder haar bevoegdheid vallen) en de RUD Zeeland zijn exclusief bevoegd om een BSBm op te leggen. Zeeuwse gemeenten kunnen in bepaalde gevallen via een convenant gebruikmaken van de bevoegdheid van de RUD Zeeland. Wanneer een BSBm wordt opgelegd, is overleg met het OM niet nodig en komt strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde. De procedure loopt rechtstreeks naar het CJIB.

b. SAM-procedure (Snelle Afdoening Milieuzaken)

Als de BSBm niet kan worden toegepast, maken we gebruik van de SAM-procedure. Deze methode kan worden ingezet voor alle feiten die eenvoudig van aard zijn en vallen onder artikel 1a van de Wet op de Economische Delicten, evenals voor bijvoorbeeld asbestzaken. Er zijn uitzonderingen, zoals leefbaarheidszaken, maar de meeste feiten uit het omgevingsrecht kunnen hier wel onder vallen. Daarnaast gelden er bepaalde strikte voorwaarden voor het toepassen van de SAM-procedure, zoals een bekende verdachte, een afstandsverklaring van verdachte bij in beslag genomen voorwerpen en tevens dient sprake te zijn van een recente zaak (max. 60 dagen na vaststellen overtreding, uitzonderingen daargelaten). Door deze procedure toe te passen, verkrijgen we snel duidelijkheid over de mogelijkheid voor het Functioneel Parket om de casus in behandeling te nemen en welke informatie nodig is voor de strafzaak. Bij vaak voorkomende overtredingen is het duidelijk welke informatie het Functioneel Parket nodig heeft, waardoor een verkort proces-verbaal kan worden opgemaakt aan de hand van een SAM-verbaal.

c. Regulier proces-verbaal

Als zowel de BSBm als de SAM-procedure niet kunnen worden toegepast, dient er een regulier (tik)proces-verbaal te worden opgemaakt.

Periodiek overleg tussen boa's (domein 2) en OM

Er is behoefte aan meer afstemming tussen de Buitengewoon Opsporingsambtenaren (boa's) en het Openbaar Ministerie (OM). Deze afstemming en informatie-uitwisseling vergroten het wederzijds begrip, bevorderen de uniformiteit en verhogen de kans op een succesvolle aanpak. We richten ons op het organiseren van periodiek overleg, inclusief evaluatiemomenten. Over deze afspraken maken we duidelijke afspraken met het OM.

NB. In Zeeland kan voor alle milieuovertredingen gebruik worden gemaakt van de boa's van de RUD Zeeland. RUD Zeeland zal vaak al als eerste de milieuovertreding geconstateerd hebben. Voor niet-milieuovertredingen is er een samenwerkingsovereenkomst tussen de Zeeuwse gemeenten gesloten waarmee er een basis is gecreëerd om boa's van een andere Zeeuwse gemeente in te zetten bij overtredingen binnen het eigen grondgebied.

Overtredingen van de overheid

Het is van groot belang dat een overheidsinstelling, in de rol van bouwer, exploitant, enzovoort, zich houdt aan de wet- en regelgeving en daarmee een voorbeeldfunctie vervult. Hierdoor is handhaving binnen de eigen organisatie doorgaans niet nodig. Echter, in de praktijk kunnen er situaties ontstaan waarin een onderdeel van de eigen overheidsorganisatie de regels niet naleeft. Bestuursorganen aarzelen vaak om bestuurlijke maatregelen tegen zichzelf te nemen, en handhavers bevinden zich intern in een hiërarchisch ondergeschikte positie.

Daarom is het cruciaal om vast te leggen hoe we handelen wanneer een handhaver een overtreding van een voorschrift constateert binnen (dienstonderdelen van) onze eigen organisatie. Wij hanteren voor onze eigen dienst dezelfde strategie als voor inwoners en bedrijven, waarbij we een belangrijke rol toekennen aan ons managementteam om de overtreding te beëindigen.

Daarnaast is het belangrijk om te documenteren welke procedure we volgen wanneer een toezichthouder bij een andere overheidsinstantie een overtreding constateert. We benaderen andere overheidsinstanties op dezelfde manier als bedrijven en inwoners. Het is vanzelfsprekend dat we, voordat we formele acties ondernemen, de overtredende andere overheidsinstantie (onze collega's/partners) op de hoogte brengen van de overtreding. Dit alles is gericht op een snelle beëindiging van de overtreding.

Handhaven bij gedoogsituaties

Het niet naleven van gedoogvoorwaarden kunnen we niet beschouwen als een overtreding van een wettelijk voorschrift. Hierdoor zijn we niet bevoegd om op de niet-naleving van de gedoogvoorwaarden op te treden met een herstelsanctie. We kunnen alleen bestuurlijke sancties opleggen als reactie op overtredingen van wettelijke voorschriften. In dergelijke gevallen trekken we het gedoogbesluit in en handhaven we op de onderliggende overtreding.

6. Gedoogstrategie

6.1 Inleiding

Wij hanteren een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat we op elke geconstateerde overtreding moeten reageren met een passende interventie volgens onze sanctiestrategie. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden zien we af van handhaving, wat losstaat van eventueel strafrechtelijk optreden. In onze gedoogstrategie worden de situaties en condities beschreven waaronder we tijdelijk niet handhaven.

Definitie van gedogen:

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

6.2 Integrale beoordeling om te gedogen

Bij de toepassing van de gedoogstrategie onderzoeken we altijd als eerste stap of er samenloop is met andere regelgeving en of het gedogen niet in strijd is met bestaande wet- en regelgeving. We letten hierbij op onze eigen regels, maar ook op die van andere overheden. Dit sluit aan bij onze integrale aanpak, zoals beschreven in deel A en de uitvoeringsstrategie.

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

"Gezien het algemeen belang dat gediend is met handhaving, dient het bestuursorgaan dat bevoegd is om bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen, in de regel van deze bevoegdheid gebruik te maken bij overtreding van een wettelijk voorschrift. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd om hiervan af te zien. Dit kan zich voordoen wanneer er concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Daarnaast kan handhavend optreden in bepaalde situaties one-

venredig zijn in verhouding tot de belangen die ermee gediend zijn, waardoor van optreden in die specifieke situatie moet worden afgezien.”

Daarnaast gebruiken we de regeringsnota's 'Grenzen aan gedogen' als kader voor onze beslissingen .

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

- We handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn.

- Gedogen blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd;
- We gedogen expliciet, op schriftelijk verzoek van de overtreder en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;

- Het gedogen tast belangen van derden niet in onredelijke mate aan;

- De activiteit is na de periode van gedogen vergund of gestopt.

Een gedoogbesluit is geen besluit in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en dit geldt ook voor de weigering of intrekking van een gedoogbesluit. Daarom kan een gedoogbesluit niet worden aangevochten bij de bestuursrechter. Dit neemt echter niet weg dat anderen in dergelijke gevallen wel om handhaving kunnen verzoeken. Wij zijn verplicht om op dergelijke verzoeken te reageren.

We kunnen gedogen bij overgangs- en overmacht situaties.

Overgangssituaties zijn situaties waarin we onder bepaalde voorwaarden gedogen kunnen toepassen. Deze omvatten:

- Overtredingen met concreet zicht op legalisatie.

- Bedrijfsverplaatsingen.

- Experimenten en andere tijdelijke overtredingen.

- Situaties waarin overtredingen voortkomen uit omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen, of waarbij een nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude vergunning kan worden verleend.

- Gevallen waarin de rechter de vergunning vernietigt, terwijl vergunnen wel mogelijk lijkt.

- Situaties waarin de overtreder om technische redenen niet kan voldoen aan voorschriften die binnenkort worden aangepast.

- Situaties waarbij de overtreding ophoudt te bestaan door versoepeling van regels.

Overmacht situaties zijn situaties waarin we gedogen kunnen toepassen. Deze omvatten:

- Situaties waarin de overtreding eerder was toegestaan. Volgens artikel 5:5 van de AWB is handhaving in dit geval niet toegestaan, en moeten we gedogen.

- Situaties waarin het belang waarvoor de regel is ingesteld beter gediend is met gedogen.

- Gevallen waarin handhaving onevenredig zwaar weegt in verhouding tot het belang dat we met handhaving willen beschermen.

Wij gedogen niet in de volgende gevallen:

- Als het gedrag van de overtreder recidiverend of calculerend is.

- Bij activiteiten die ondermijning met zich meebrengen of kunnen meebrengen.

Wij gedogen niet wanneer de te gedogen activiteit in strijd is met een andere regel, en het bevoegde gezag heeft aangegeven dat zij bestuursrechtelijk handhaven of van plan zijn dit te doen.

Een afschrift van de gedoogbeschikking sturen we naar:

- Het Openbaar Ministerie.

- De Politie.

- Eventuele andere betrokken instanties.

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

Voetnoten

¹Zie artikel 1.2 Omgevingswet wat in ieder geval onder de fysieke leefomgeving valt.

²Bijvoorbeeld de Wet Milieubeheer en de Woningwet

³Zie hiervoor de reikwijdte van het U&H-beleid

⁴Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2024, LJN AP8242

⁵Uit Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO, versie 12 oktober 2022)

⁶ Deze strategie is opgesteld door IPO en het OM, in samenwerking met de VNG, de UvW, het ministerie van I&WM, de Inspectie Leefomgeving en Transport, NLA, politie en de vereniging van omgevingsdiensten.