

Uitvoerings- en handhavingstrategie 2024-2027 Provincie Utrecht

1. Bestuurlijke samenvatting

Algemeen

Het Omgevingsbesluit en de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht' vereisen dat het bevoegde gezag voor de uitvoering van vergunningverlenings-, uitvoerings- en handhavingstaken (VTH-taken) een beleidskader vaststelt. In de Omgevingswet heet dit kader de "uitvoering- en handhavingstrategie".

Bij de provincie Utrecht worden deze kaders vastgelegd in deze "Uitvoering- en handhavingstrategie 2024- 2027 provincie Utrecht". Onder deze strategie vallen ook de VTH-kaders voor de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en de Regionale uitvoeringsdienst Utrecht, respectievelijk de "Uitvoering- en handhavingstrategie 2024- 2027 omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied" en de "Uniforme uitvoering- en handhavingstrategie 2022- 2025".

Doel

De uitvoering- en handhavingstrategie 2024- 2027 beschrijft de wijze hoe en waarop VTH wordt ingezet. Deze inzet draagt bij aan het bereiken van (hogere) doelen, die voortvloeien uit wettelijke bepalingen en provinciale (bestuurlijke) ambities en beleid.

De uitvoering- en handhavingstrategie 2024- 2027 geeft inzicht in de totstandkoming van prioriteiten voor de inzet van VTH op basis van een risicoanalyse.

Van beleid naar uitvoering en vice versa

De gevraagde inzet wordt gerelateerd aan specifieke VTH- doelstellingen die we de komende 4 jaar willen bereiken. Deze staan beschreven in zogeheten productbladen. De productbladen geven per taakveld of onderwerp aan welke landelijke kaders er gelden, wat de provinciale ambitie is, welke doelen daarbij horen en hoe we dit vertalen naar VTH- uitvoering.

Elk jaar stellen we een uitvoeringsprogramma vast, waarin is vastgelegd welke activiteiten we dat jaar uitvoeren om een bijdrage te leveren aan het bereiken van de meerjaren doelstellingen. In het uitvoeringsprogramma staat ook beschreven wie welke taak uitvoert, wat dat kost en hoe deze kosten gedekt zijn.

Gedurende het jaar wordt de voortgang van de uitvoering van deze activiteiten gemonitord en aan het einde van het jaar wordt geëvalueerd in welke mate de geplande activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd en hoe deze hebben bijgedragen aan de meerjaren doelstellingen.

Aan de hand van deze gegevens worden het VTH-beleid en het jaarlijkse uitvoeringsprogramma (indien nodig) aangepast en ontstaat er een sluitende beleidscyclus.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de positionering en status van de U&HS beschreven en welke ontwikkelingen invloed hebben op de VTH-taken.

In hoofdstuk 3 zijn de VTH-visie, uitgangspunten en provinciale kaders geformuleerd die leidend zijn voor de inzet van het VTH-instrumentarium en hoofdstuk 4 beschrijft de methode van risicoanalyse en prioriteitstelling.

Hoofdstuk 5 gaat over de kwaliteit van de uitvoering. Hoofdstuk 6 beschrijft het in te zetten VTH-instrumentarium.

Hoofdstuk 7 geeft eerst de wijze van de uitwerking per kerntaak weer. De uitgewerkte productbladen zelf zijn als bijlage opgenomen.

In hoofdstuk 8 zijn de middelen voor het uitvoeren van de VTH-taken beschreven.

Bijlagen: Productbladen en de landelijke handhavingstrategie omgevingsrecht.

2. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding, achtergrond, positionering en status en de reikwijdte van de Uitvoerings- en Handhavingstrategie Provincie Utrecht 2024-2027 (hierna: U&HS). Vervolgens leggen we uit waar we in de beleidscyclus (ook wel de dubbele regelkring of de BIG 8 cyclus) de U&HS kunnen vinden. Ook is de reikwijdte beschreven en een leeswijzer opgenomen.

2.1 Aanleiding

De belangrijkste aanleiding om de huidige kaders (het provinciale Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) 2016-2019 en de provinciale Strategie VTH Omgevingsrecht 2016-2019) te actualiseren, is de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het formuleren en uitvoeren van een U&HS is een belangrijke opgave. Het geeft kaders voor de uitvoering van onze VTH-taken en het is wettelijk verplicht om een U&HS te hebben die aan bepaalde eisen voldoet. Deze eisen staan in het Omgevingsbesluit (Ob). Hierin staat dat iedere overheidsorganisatie die bevoegd is om VTH-taken uit te voeren periodiek een uitvoerings- en handhavingsstrategie dient vast te stellen en dat die gebaseerd is op een analyse van problemen en risico's.

We stemmen de U&HS af met onze strafrechtelijke handhavingspartners.

2.2 Achtergrond

Mensen die activiteiten uitvoeren zijn hiervoor in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Mogelijke schade, hinder en overlast moet worden voorkomen of hersteld. De overheid stelt daartoe regels, geeft vergunningen (V) af, houdt toezicht (T) op de naleving van regels en handhaaft (H) als dat nodig is (VTH-taken).

Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn voor de overheid (in relatie tot inwoners en bedrijven) belangrijke instrumenten. Initiatiefnemers realiseren graag hun initiatieven en ideeën, terwijl omwonenden en andere belanghebbenden willen dat hun belangen worden beschermd. Als overheid moeten we een balans vinden tussen het beschermen én benutten van de fysieke leefomgeving. Deze U&HS beschrijft hoe we omgaan met die balans. De U&HS beschrijft de provinciale doelen, prioriteiten en instrumenten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De U&HS is een ondersteunende strategie. Het geeft kaders voor de wijze waarop we onze VTH-taken uitvoeren.

Met het uitvoeren van de VTH-taken leveren we een bijdrage aan onze ambities uit de Omgevingsvisie: **'Werken aan een gezonde en veilige leefomgeving'**.

Beleidsmakers en uitvoerende medewerkers hebben **samen** bekeken wat de VTH-uitvoering kan bijdragen aan het realiseren van die doelstelling. Samen beschrijven we welke VTH-doelstellingen hierbij horen, maken we monitoringsafspraken en geven we een terugkoppeling van de monitoringsresultaten.

Het College van Gedeputeerde Staten is bevoegd voor de uitvoering van verschillende VTH-taken in de provincie Utrecht. De werkerreinen zijn divers: o.a. natuurbescherming, vuurwerkevenementen, luchtvaart, stortplaatsen, bodemverontreiniging, ontgrondingen, zwembadwater, waterwinning, lokaal spoor, vuurwerk en complexe bedrijven. De inhoud van de wet- en regelgeving kan verschillen, de wijze waarop wij de VTH-taken uitvoeren is in veel situaties gelijk.

Onze VTH-taken bestaan grotendeels uit het uitvoeren van landelijke wet- en regelgeving. Deze verplichtende landelijke en EU-kaders leiden tot een (op hoofdlijnen) landelijk uniforme uitvoering en een minimum kwaliteitsniveau. De beleidsvrijheid is veelal beperkt tot uitvoeringsbeleid en wordt verder ingeperkt door procedurele kwaliteitseisen en een handhavingsplicht.

Naast de landelijke wet- en regelgeving heeft de provincie in het coalitieakkoord 2023-2027 ambities met betrekking tot de thema's uit de Omgevingsvisie. Een deel van de uitvoering hiervan wordt ingezet via VTH-taken.

In zijn algemeenheid streven we naar de oplevering van vergunning- en handhavingsbeschikkingen binnen de wettelijke termijnen en met een kwaliteit die standhoudt in juridische procedures.

De middelen die ingezet kunnen worden om de VTH-taken uit te voeren, zijn niet onbeperkt. We zetten onze middelen zo gericht mogelijk in. De zaken met een hoog risico geven we meer aandacht. In deze strategie worden vanuit de risico's en ambities keuzes gemaakt die van belang zijn voor de uitvoering van onze VTH-taken.

2.3 Positionering en status U&HS

Kaders voor de uitvoering van onze VTH-taken zijn vastgelegd in verschillende documenten:

1. Uitvoerings- en handhavingsstrategie 2024-2027 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.
2. Regionale Uniforme Uitvoerings- en handhavingsstrategie 2022-2023 (regionale U&HS).
3. De U&HS provincie Utrecht 2024-2027 (dit document).

Ad1) Uitvoering- en handhavingsstrategie 2024-2027 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

De provincie is bevoegd gezag voor de meest risicovolle bedrijven (Seveso-inrichtingen en RIE-4). In Nederland is de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening en toezicht op- en handhaving van de meest risicovolle bedrijven ondergebracht bij zes omgevingsdiensten. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) is daar één van. Wij zijn opdrachtgever voor de OD NZKG voor deze taken. De OD NZKG werkt volgens een eigen strategie, genaamd: Uitvoering- en handhavingsstrategie 2024-2027 Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Deze strategie van de OD NZKG is ten aanzien van deze onderwerpen onderdeel van onze eigen U&H-strategie en wordt tegelijk met onze eigen U&H strategie vastgesteld.

Ad 2) Regionale Uniforme Uitvoerings- en handhavingsstrategie 2022-2023 (regionale U&HS).

De regionale U&HS gaat over de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die gemeenten en provincie hebben overgedragen aan de Utrechtse omgevingsdiensten (ODRU & RUD). De colleges van burgemeester & wethouders en Gedeputeerde Staten in Utrecht zijn bevoegd gezag voor het uitvoeren van deze taken.

De regionale U&HS is gezamenlijk opgesteld door alle 26 Utrechtse gemeenten, de provincie Utrecht en de twee Omgevingsdiensten Omgevingsdienst Regio Utrecht (hierna: ODRU) en Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (hierna: RUD). De regionale U&HS is zodanig opgesteld dat deze van toepassing is zodra de Omgevingswet in werking treedt. De regionale U&HS is voor twee jaar vastgesteld (2022 en 2023). Dit kader wordt verlengd tot twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2026).

Ad 3) De U&HS provincie Utrecht

Dit document gaat over de provinciale taken die de provincie Utrecht zelf uitvoert (zie par. 1.5). De U&HS provincie Utrecht vervangt de huidige kaders; het provinciale Beleidsplan VTH 2016-2019 en de provinciale Strategie VTH Omgevingsrecht 2016- 2022.

Bij de voorbereiding van dit document is een analyse gemaakt van de regionale strategieën (1 en 2). De regionale strategieën volgen zoveel als mogelijk de landelijke strategieën. Wij hebben in dit document hier ook voor gekozen. De landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) maakt integraal onderdeel uit van dit document. Het heeft als voordeel dat alle bedrijven, initiatiefnemers en burger op dezelfde wijze worden behandeld (vergroten level playing field).

2.4 U&HS als schakel in de cyclus

In het Omgevingsbesluit staan procescriteria beschreven waaraan elke overheidsorganisatie die belast is met de uitvoering van VTH-taken moet voldoen. Wanneer deze criteria zijn ingevuld, ontstaat een dubbele regelkring (Plan, do, check, act cycli). De ene kring is meer strategisch van aard, bevat de U&HS en is in beginsel gericht op een periode van 4 jaar. De andere kring is gericht op de uitvoering en beslaat in beginsel een periode van een jaar.

Kort gezegd worden de cycli als volgt ingevuld: Een analyse van problemen en risico's leidt tot inzicht in hoge, middelhoge of lage risico's. Deze risico-inschaling leidt samen met wettelijke kaders en bestuurlijke ambities tot prioriteiten. Aan de hand van deze prioriteiten stellen we concrete en meetbare doelen voor de uitvoering van onze VTH-taken.

Deze worden vertaald in een jaarlijks uitvoeringsprogramma met specifieke activiteiten die voor dat jaar gepland staan. Gedurende het jaar monitoren we de voortgang van de uitvoering van deze activiteiten en einde jaar evalueren we in welke mate de geplande activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd en hoe deze hebben bijgedragen aan de doelstellingen uit de U&HS. Aan de hand van deze gegevens worden de U&HS en het jaarlijkse uitvoeringsprogramma (indien nodig) aangepast en ontstaat er een sluitende beleidscyclus. Zowel de U&HS als de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en het jaarverslag worden vastgesteld door het college van GS en ter kennisname aan Provinciale Staten voorgelegd.

Zowel prioriteiten, doelen als strategieën leggen we voor meerdere jaren vast in dit document. De prioriteiten en doelen voor VTH zijn samen met de strategieën opgenomen per kerntaak.

Wanneer uit de monitoring en/of evaluatie van de uitvoering van deze strategie blijkt dat deze tussentijds moet worden aangepast, zullen wij dat doen.

De evaluatie en monitoring binnen de VTH-cyclus is ook input voor de beleidscyclus van de Omgevingswet. Het werken met de Omgevingswet is in de organisatie geborgd aan de hand van deze beleidscyclus.

De werkzaamheden zijn georganiseerd via coördinatiepunten, elk in een ander deel van de beleidscyclus:

1. Beleidsontwikkeling, onder andere Omgevingsvisie, Omgevingsverordening en programma's;
2. Beleidsdoorwerking, onder andere visies en plannen van gemeenten, projectbesluiten en instructies;
3. Uitvoering, onder andere vergunningverlening, toezicht en handhaving;
4. Terugkoppeling, onder andere samenvattende monitoring en evaluatie.

Voor het soepel samenwerken en effectief doorlopen van de beleidscyclus is centrale afstemming tussen de kwadranten op beleidskeuzes, leren, ontwikkelen en betrekken van de rest van de organisatie geborgd. Deze manier van werken is nieuw voor de provincie en wordt de komende jaren verder uitgebouwd. Met dit document ligt er een basis om op een andere wijze te werken: meer focus in de dagelijkse praktijk (waar werken we aan en met welk doel?), meer eenduidigheid (hoe doen we ons werk?) en een richting voor ontwikkeling (waar willen we verbeteren?). Papier is geduldig en de praktijk soms weerbarstig. Daarom ligt de komende jaren het accent op de vertaalslag van dit document naar het dagelijkse werk: stap voor stap door te doen, evalueren, leren en aanpassen.

Zo kunnen we continu verbeteren qua inhoud, proces en kwaliteit. Dit doen we samen met onze belangrijkste uitvoeringpartners.

2.5 Reikwijdte/scope

De reikwijdte van de U&HS gaat over de VTH-taken waarvoor ons College van Gedeputeerde Staten (GS) bevoegd is op grond van landelijke wetgeving en de Interim Omgevingsverordening respectievelijk Omgevingsverordening. Deze taken worden door diverse organisaties uitgevoerd:

1. **Provincie Utrecht**
De provincie Utrecht voert de vergunningverlenende taken zélf uit voor activiteiten op het gebied van provinciale wegen en natuur & landschap.
2. **De RUD**
Het merendeel van de VTH-taken hebben wij in mandaat belegd bij de RUD. Naast de overige vergunningverlenende taken voert De RUD ook **toezicht- en handhavingstaken** uit op gebied van milieu, de complexe provinciale bedrijven (uitgezonderd de Seveso-inrichtingen en RIE-4 bedrijven), lokaal spoor, vuurwerk, natuur & landschap, water, bodem & luchtvaart.
3. **ODRU en gemeenten**
De provincie is ook bevoegd gezag voor de BRIKS-taken die betrekking hebben op zowel vergunningverlening als toezicht- en handhavingstaken op bedrijven die onder provinciaal gezag vallen. BRIKS-taken zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving voor Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen. De ODRU adviseert op deze onderwerpen. De gemeenten waar deze activiteiten plaatsvinden worden betrokken in het kader van ruimtelijke ontwikkeling.
4. **ODNZKG**
De provinciale taken op het gebied van gevaarlijke stoffen (Seveso-inrichtingen en RIE-4-installaties, VTH-taken wat betreft risicovolle bedrijven) met de bijbehorende BRIKS-taken worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) te Zaandam. De ODNZKG voert voor de provincie Utrecht de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving uit voor een 15-tal bedrijven. De ODNZKG voert deze taken ook uit voor de provincies Noord-Holland en Flevoland.

Naast de inhoudelijke beleidskaders waar de bestuurlijke ambities in staan, verwachten we ook verschillende **ontwikkelingen** die van invloed zijn op de uitvoering van onze VTH-taken.

Versterking VTH-stelsel

Op 4 maart 2021 presenteerde de commissie Van Aartsen haar rapport "Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur". De commissie Van Aartsen heeft het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) geanalyseerd. De commissie komt tot de conclusie dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en signaleert hierbij dat het VTH-stelsel niet voldoet. De commissie is van oordeel dat het VTH-stelsel nog steeds wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Hierdoor ontstaat vermijdbare schade. Daarom adviseert de commissie om binnen de fundamentele van het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen.

Ook de Algemene Rekenkamer (AR) heeft in 2021 een onderzoek opgeleverd dat een deel van het VTH-stelsel betreft. De AR concludeert dat de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen ontoereikend is. Een belangrijke oorzaak is het ontbreken van goede, betrouwbare data over de uitkomsten van inspecties.

De aanbevelingen die uit deze onderzoeken naar voren komen heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) op 13 december 2021 verwerkt in de Kamerbrief over de versterking van het VTH-stelsel. In deze Kamerbrief is aangegeven dat in het eerste kwartaal van 2022 met alle partijen wordt overlegd over de structuur waarin samengewerkt wordt aan de opvolging van de aanbevelingen. Deze partijen zijn: Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Omgevingsdienst NL (ODNL) en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (J&V). Deze samenwerking heeft inmiddels geleid tot het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (IBP-VTH). Op 1 juli 2022 is het IBP-VTH van start gegaan.

In het proces van Versterking VTH-stelsel volgen we nauwgezet de relevante ontwikkelingen.

Het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over "Industrie en omwonenden", van april 2023 is ook zo'n ontwikkeling. De OvV heeft onderzocht hoe omwonenden worden beschermd tegen nadelige gezondheidseffecten door langdurige en/of veelvuldige blootstelling aan industriële emissies, en zijn in de bescherming verbeteringen mogelijk? De aanbeveling om het VTH-stelsel in haar volledigheid te gebruiken om omwonenden te beschermen tegen schadelijke industriële emissies onderschrijven wij.

Eigen ambities

Ook andere ontwikkelingen zorgen ervoor dat wij op diverse 'nieuwe' beleidsvelden ambities zullen ontwikkelen. Tweemaal per jaar wordt in de zogenaamde BIG8-sessies met beleidsmedewerkers en uitvoerders van de VTH-werkzaamheden besproken op welke wijze nieuwe ontwikkelingen leiden tot een verandering in de aanpak van de vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de provinciale taken.

Energiebesparing & circulaire economie

Energietoezicht en het actualiseren van vergunningvoorschriften op het gebied van energie zijn meegenomen in deze taken. Naast het stellen van normen en het houden van toezicht op grond van de wet, proberen we ook aan de voorkant initiatiefnemers en ondernemers te stimuleren om energiebesparende maatregelen te treffen. Energiebesparing komt terug in bijlage 9.1.

Ook wordt bekeken op welke wijze we VTH-instrumenten binnen het thema circulaire economie kunnen inzetten. De Nederlandse economie moet in 2050 volledig circulair zijn. De provincies hebben het document Bouwstenenvisie CE en VTH vastgesteld en onderschrijven daarmee dat de omgevingsdiensten minimaal een basisniveau hebben als het gaat om een circulaire uitvoering van de VTH-taken. Wij gaan onderzoeken hoe via vergunningverlening afvalpreventie- en grondstoffenonderzoek inhoud kan krijgen. We gaan ook investeren in kennis over circulaire economie zodat vergunningverleners en toezichthouders in positie komen om de invoering van circulaire processen en de samenwerking tussen private en publieke partijen kunnen bevorderen. Het toezicht en handhaving op milieu en natuurdoelen moet op orde zijn. Dat betekent een versterkte handhaving op milieuovertredingen en de inzet van extra groene boa's.

Zeer zorgwekkende stoffen

We hebben bijzondere aandacht voor de ontwikkelingen omtrent Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en potentiële ZZS. ZZS zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld de voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen ophopen. Er is nog veel onduidelijkheid en weinig inzicht in de branches en milieubelastende activiteiten waar en welke ZZS en potentiële ZZS vrijkomen. Het verkrijgen van inzicht in de ZZS-emissies in de afvalketen blijkt zeer complex en binnen het huidige beleid en wet- en regelgeving deels zelfs onmogelijk. In samenspraak met de gezamenlijke provincies volgen we de ontwikkelingen bij de afvalbedrijven nauwgezet. Wat betreft de niet-afvalbedrijven zetten we in op het actualiseren van de vergunningen en het opvragen en beoordelen van Vermijdings- en Reductie (V&R) -programma's. In dit traject sluiten we aan en ondersteunen we het regionale ZZS-project.

Stikstof

Na de val van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS 20219) is de juridische vergunde situatie bij veel bedrijven onduidelijk geworden zoals bij PAS-melders, situaties waar gebruik is gemaakt van intern salderen (nu niet vergunningplichtig) en waar veehouderijen werken met stalsystemen (RAV-codes) die niet de gewenste daling hebben opgeleverd. Effect hiervan is dat de vergunningverlening vrijwel volledig is stilgevallen en dat toezicht en handhaving moeilijk zijn geworden.

Vergunningverlening is in veel situaties alleen mogelijk als hiervoor voldoende stikstofruimte beschikbaar is. Veel instrumenten om deze ruimte te verkrijgen zijn nieuw of nog in ontwikkeling. Met name landelijke ontwikkelingen zijn de komende tijd van belang om hierin vooruitgang te kunnen boeken.

Toezichthouders zijn heel veel tijd kwijt om de situatie in beeld te brengen voordat ze over kunnen gaan tot zijn/haar reguliere toezichttaken. Daarnaast is het moeilijk om de mogelijkheden tot legalisering van onvergunde situaties te beoordelen. Al deze zaken hebben met elkaar gemeen dat de beschikbare capaciteit voor regulier toezicht enorm onder druk staat. Deze feiten zijn geconstateerd in het rapport "Verbetering toezicht en handhaving gebiedsbescherming" (2022). De uitvoering van het plan van aanpak, dat is opgesteld op basis van dit rapport, is in uitvoering met als doel om in 2026 het basisniveau van toezicht en handhaving op orde te hebben. Om als provincie regie te houden in het toezicht (en handhaving) in plaats van gestuurd te worden door intrekingsverzoeken, handavingsverzoeken en rechterlijke uitspraken wordt het gestructureerd houden van toezicht alleen maar belangrijker. Landelijk is daarom een voorstel ontwikkeld voor gezamenlijke prioritering voor toezicht stikstof in 2024. De provincie Utrecht en de omgevingsdienst zijn hierbij aangesloten. Doel van het genoemde Plan van aanpak en het voorstel voor gezamenlijke prioritering is:

- Meer samenhang te krijgen in de provinciebrede aanpak;
- Naleving van de afspraken die met burgers en ondernemers zijn gemaakt te bevorderen;
- Verdere verslechtering van de Natura 2000 gebieden te voorkomen;
- De gebiedsprocessen en beleidsontwikkeling beter te ondersteunen;
- Beschikbare middelen zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Daarvoor moeten prioriteiten worden gesteld.

De exacte consequenties van de doorontwikkeling van toezicht en handhaving op grond van het Plan van aanpak en de prioritering 2024 worden opgenomen in het uitvoeringsprogramma voor 2024 en verder.

Dit risico doet zich overigens landelijk voor. Provincies werken eraan om dit gezamenlijk op te lossen. Als er sprake is van een werkelijk tekort noodzaakt dit ons om scherper prioriteiten te stellen."

3. Visie & uitgangspunten

In dit hoofdstuk zijn de visie en uitgangspunten geformuleerd die leidend zijn voor de uitvoering van onze VTH-taken.

3.1 VTH-VISIE

De VTH-visie sluit aan bij de strategische visie in de Omgevingsvisie. Dit is voor de uitvoering van de VTH-taken een richtinggevend kader. Zoals gezegd is het **'Werken aan een gezonde en veilige leefomgeving'** in de Omgevingsvisie de belangrijkste rode draad. IN onze VTH-visie zijn onze uitgangspunten voor taakuitvoering vetgedrukt.

VTH Visie

De provincie Utrecht werkt bij de uitvoering van vergunningverlening en toezicht en handhaving **omgevingsgericht, in afstemming met partners en professioneel**. Het optreden van de provincie Utrecht is **betrouwbaar, voorspelbaar en transparant**. Over de VTH-taakuitvoering leggen we **periodiek verantwoording** af. Bij de uitvoering van toezicht- en handhaving **pakken we slecht naleefgedrag** aan door **risicogericht, programmatisch en, datagedreven** te werken en **gedogen wij uitsluitend actief**.

3.2 Operationele uitgangspunten

Voor vergunningverlening zijn de uitgangspunten:

Omgevingsgericht, afstemming aan de voorkant

- het 'ja, mits' principe wordt toegepast;
- onacceptabele omgevingsbelasting wordt voorkomen;
- politiek-bestuurlijke speerpunten worden afgewogen, met in acht neming van de wettelijke kaders;
- het vergunningstelsel stimuleert innovatie en duurzaamheid;
- kernwoorden zijn integraliteit, uniformiteit waar mogelijk, gelijk in gelijke situaties;
- we ontwikkelen de methodiek risicogericht vergunnen;
- een integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (dit wil zeggen een heldere verbinding met wat we inhoudelijk willen, vergunningverlening, toezicht en handhaving dat elkaar aanvult en versterkt);
- het versterken van de contacten tussen initiatiefnemers en omwonenden en organisaties die opkomen voor de omgevingskwaliteit;
- vergunningverlening, toezicht en handhaving meer gericht op het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving, maar wel rekening houdende met belangen van initiatiefnemers;
- het zoveel mogelijk benutten van de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers voor de bescherming van de fysieke leefomgeving en die als vertrekpunt te nemen voor ons eigen handelen.

Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar

- vergunningverlening is afgestemd op landelijke standaarden en lokaal beleid;
- vergunningen zijn begrijpelijk geschreven, toegankelijk en openbaar en digitaal beschikbaar dan wel opvraagbaar (bijvoorbeeld voor RIE-4-bedrijven een wettelijk vereiste), begrijpelijk voor inwoner en bedrijf;
- de behandeling van een vergunningaanvraag eindigt met een oplevering naar toezicht;
- vergunningen zijn handhaafbaar;
- voorschriften zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken (BBT) met primair toepassing van zogenoemde doelvoorschriften;
- milieubelastende activiteiten worden per bedrijf overzichtelijk vastgelegd, zodat alle verplichtingen van het bedrijf op ieder moment inzichtelijk zijn.

Gezamenlijk en professioneel

- de deelnemers in de huidige Utrechtse samenwerking in de regio Utrecht hanteren een geborgde (landelijke) kennisinfrastructuur en werken daarin zoveel mogelijk samen (*Alles komt samen in Utrecht*);
- uitwisseling van goede (landelijke en regionale) voorbeelden en kennis.
- we zetten extra in op de samenwerking tussen beleid en uitvoering op gebieden waar deze samenwerking beter kan.

Aanpak bij slecht naleefgedrag

- besluiten voor (milieubelastende) activiteiten die bij niet naleven schade kunnen veroorzaken aan leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur worden intensiever behandeld en bevatten meer maatregelvoorschriften. De aanvraag (wat is precies gevraagd), het besluit (wat wordt toegestaan) en de voorschriften (wat zijn de exacte condities) worden in detail geformuleerd;
- we passen maatregelvoorschriften toe wanneer landelijke voorschriften onvoldoende helder zijn in de toepassing op een specifieke situatie en/of bij sprake van slecht naleefgedrag;

Voor toezicht zijn de uitgangspunten:

Risicogericht toezicht

- We kunnen niet overal en op alles toezicht houden. Het is zaak om de beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Toezicht houden daar waar de risico's het hoogst zijn. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een risicoanalyse. De risico's geven aan welke activiteiten in meer of mindere mate schade kunnen toebrengen aan de fysieke leefomgeving en wat de kans is dat dit zich ook voordoet. Op basis van het systeem 'koploper-volger-achterblijver' worden systemen gecontroleerd. Hierbij zorgen we voor minder toezichtlast bij koplopers en hebben we meer tijd om de minder goed lopende systemen te controleren en bij te sturen.

Programmatisch middels Regionale Utrechtse toezichts- en handhavingmix

- Bij elke toezichtactie is de vraag welke waarde wordt toegevoegd als er toezicht wordt gehouden. De regionale Utrechtse toezichts- en handhavingmix reikt hiervoor de ingrediënten aan. Hieronder verstaan we ook programmatisch toezicht (verder de regionale Utrechtse toezichts- en handhavingmix). Onder toezicht vallen alle werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om te constateren of wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het toezicht wordt uitgevoerd door daartoe aangestelde toezichthouders. Van toezicht gaat een belangrijk preventief effect uit. Het doel van toezicht is dat het naleven van de regels leidt tot een kleinere kans op het ontstaan van risico's. Bij overtredingen van de regels wordt er geacteed volgens de LHSO. Indien beschikbaar en van toepassing, wordt hierbij een domein specifieke interventiematrix gehanteerd.

Datagedreven toezicht

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

Uitsluitend actief gedogen

- Stilzwijgend, passief, gedogen is absoluut onacceptabel. Gedogen van overtredingen is alleen bij uitzondering aanvaardbaar, na een zorgvuldige belangenafweging. Het gaat dan om uitdrukkelijk gedogen, na het nemen van een gedoogbeschikking. Dit kan het geval zijn als sprake is van een:
 - Overmacht situatie en strikte naleving van de wettelijke regels leidt tot ongewenste milieugevolgen; in zo'n geval staat het bevoegd gezag overtredingen van de wet toe, juist om het milieu te beschermen.
 - Overgangssituatie, waarin het bevoegd gezag vooruitlopend op legalisatie gedoogt, bijvoorbeeld als ze binnen afzienbare termijn de omgevingsvergunning kan verlenen.
 - Onevenredigheid; als handhaven onevenredig is in verhouding tot het belang voor de fysieke leefomgeving, dan kan het bevoegd gezag ervan afzien.
- Gedogen moet zoveel mogelijk beperkt blijven in omvang en tijd. Bij gedogen vindt actief toezicht plaats, gericht op de vraag of het gedogen nog actueel is en de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorschriften naleeft.

3.3 Provinciale kaders voor U&HS: Omgevingsvisie, Visie 2050, en coalitieakkoord.

In onze Omgevingsvisie zijn de integrale lange termijn ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving van de provincie Utrecht vastgelegd. De Omgevingsvisie is een instrument uit de Omgevingswet. De doelen die we in de U&HS stellen dragen bij aan het bereiken van de doelen die in deze documenten zijn opgenomen.

In de Omgevingsvisie zijn zeven thema's uitgewerkt.

Per thema maken we belangrijke keuzes en willen we het volgende bereiken:

- **Stad en land gezond:** We werken aan woon-, werk- en leefgebieden die gezond zijn en uitnodigen tot bewegen (te voet of per fiets). Ook willen we dat er in en rondom steden en dorpen voldoende groene gebieden zijn om te recreëren.
- **Klimaatbestendig en waterrobuust:** We werken aan de bescherming van onze provincie tegen overstromingen, een tekort aan zoetwater of de gevolgen van extreem weer (wateroverlast en hitte). Ook gaan we de bodemdaling tegen, met name in de veenweidegebieden.
- **Duurzame energie:** We stimuleren energiebesparing, evenals het opwekken van duurzame energie uit wind, zon, bodem en water.
- **Vitale steden en dorpen:** We bouwen nieuwe woningen en bedrijven vooral op plekken binnen de bebouwde kom. En op plekken die goed met trein, bus, tram en fiets te bereiken zijn.
- **Duurzaam, gezond en veilig bereikbaar:** We leggen nieuwe verbindingen voor openbaar vervoer en (snel)fietspaden aan tussen de woon-, werk- en leefgebieden. Ook willen we beter gebruik maken van de bestaande wegen.
- **Levend landschap, erfgoed en cultuur:** We zorgen goed voor de landschappen, waterlinies, forten, kastelen en buitenplaatsen, zodat veel mensen kunnen genieten van die fraaie plekken. Ook vinden

we het belangrijk dat het cultuuraanbod (zoals festivals en musea) met het aantal inwoners meegroeit.

- **Toekomstbestendige natuur en landbouw:** We beschermen de natuur en leggen nieuwe natuurgebieden aan die we onderling met elkaar verbinden. We helpen boeren om een omslag te maken naar kringlooplandbouw. Dat betekent voedsel produceren met zo min mogelijk verlies aan grondstoffen en een zorgvuldig beheer van bodem, water en natuur.

We hanteren in de Omgevingsvisie zes hoofdprincipes (ambities) die bijdragen aan de visie “werken aan een gezonde en veilige leefomgeving”. Deze principes, die zich richten op bevorderen en beschermen van de gezondheid, zijn ook leidend voor deze U&HS en bieden de context waarbinnen de U&HS is opgesteld en de uitvoering gaat plaatsvinden. Ook in de samenwerking en afstemming met onze partners werken we vanuit de zes hoofdprincipes. Deze zijn:

1. Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, **voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte**, deels rustig / stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.
2. Voor hun dagelijkse verplaatsingen gaan mensen **voornamelijk lopend, met de fiets of het openbaar vervoer**. Dit moeten zij veilig kunnen doen. Goederen- en personenvervoer levert zo min mogelijk schadelijke emissies op.
3. Inrichting en gebruik zijn **aangepast aan de eisen van klimaat**: gezondheid en veiligheid zijn daarbij geborgd.
4. Er zijn **zo min mogelijk schadelijke emissies** vanuit industrie, opwekking van energie en de landbouw. De landbouw draagt positief bij aan de gezondheid van mens en natuur.
5. De ruimtelijke inrichting **draagt bij aan een inclusieve samenleving** en versterkt de sociale cohesie.
6. De **economie is circulair**, er komen zo min mogelijk voor de gezondheid schadelijke emissies of producten in de leefomgeving terecht en bouwen vindt plaats met materialen die bijdragen aan een gezonder leven.

Deze doelen en hoofdprincipes zijn de basis voor de doelstellingen die we aan de inzet van VTH hebben verbonden. Ze staan beschreven in de productbladen in de bijlage.

In de visie 2050 leggen we niet vast hoe we de doelen precies gaan bereiken en welke instrumenten we daarvoor inzetten. De uitwerking van de visies (hoe ga je doelen bereiken) vindt voor de inzet van het VTH-instrumentarium vooral plaats via programma's met een thema. Programma's in de Omgevingswet worden volgens de wet vastgesteld door Gedeputeerde Staten en bevatten voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan en maatregelen om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Een voorbeeld hiervan is het Omgevingswetprogramma Gezond en Veilig. In een dergelijk programma is een uitvoeringsparagraaf opgenomen, waarin beschreven staat welk instrumentarium met welk doel wordt ingezet. Zo ook VTH-instrumenten. Voor de ambities en doelen uit het coalitieprogramma geldt hetzelfde. Uiteindelijk leiden ze tot de inzet van een mix aan uitvoeringsinstrumenten waar VTH er één van is. Deze instrumenten ontleen we aan deze U&HS.

4. Risicoanalyse & Prioriteitstelling

In beginsel is de provincie verplicht de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. Omdat er veel regelgeving is en niet alles even belangrijk of risicovol is, worden er via probleem- en risicoanalyses prioriteiten gesteld.

Op basis van risicoanalyses zet de provincie haar capaciteit daar in waar de risico's en prioriteiten het hoogst zijn. Deze keuzes (wat gaan we doen?), werken we uit in onze jaarlijks uitvoeringsprogramma's. De risicoanalyse gaat uit van kans maal effect. Bij mogelijke effecten is gekeken naar de aspecten veiligheid, gezonde leefomgeving, hinder, overlast & leefbaarheid, verspilling energie, grondstoffen, biodiversiteit, maatschappelijke onrust, politieke gevoeligheid en financiële risico's.

Samen met medewerkers (zowel vanuit beleid als uitvoering) is per provinciale kerntaak een analyse gemaakt. Deze is in samengevatte vorm, een productblad, per provinciale taak opgenomen in de bijlage. De risicoanalyse zelf is als bijlage bij deze U&HS toegevoegd.

- **Milieu**
 - Complexe bedrijven
 - Externe veiligheid
 - Vuurwerk
- **Bodem en Water**
 - Bodem
 - Ontgroningen
 - Water
 - Zwemwater

- **Natuur en landschap**
 - Natura 2000 activiteiten
 - Soortenbescherming
 - Faunabeheer en schadebestrijding
 - Houtopstanden en kleine landschapselementen
 - Landschap
 - Utrechts samenwerkingsmodel natuurtoezicht
 - Stikstof
- **Overige taakvelden**
 - Geluid
 - Lucht
 - Luchtvaart
 - Lokaal Spoor
 - Circulaire economie

Aan de hand van de risicoanalyse bepalen we welke activiteiten het éérst worden opgepakt/welke aspecten voorrang krijgen. Naarmate de risico's afnemen, neemt in principe ook de noodzaak tot intensief toezicht en/of intensieve toetsing van vergunningaanvragen af. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's werken we uit hoe wij het uitvoeringsniveau op basis van risico's koppelen aan activiteiten en capaciteit. We realiseren ons dat risico's dynamisch zijn. Er kunnen bijvoorbeeld verschuivingen plaatsvinden in de maatschappelijke betrokkenheid op onderwerpen. Ook veranderingen in wettelijke eisen kunnen de risico's op niet- naleven en niet-actuele vergunningen vergroten. Ervaringen in de praktijk kunnen eveneens nieuwe inzichten geven. Daarom wordt de risicoanalyse jaarlijks opnieuw bekeken op haar actualiteit. Veranderingen worden in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's opgenomen en verantwoord. We onderscheiden de volgende risiconiveaus:

Gevolgen risicoscore voor uitvoering van VTH taken

EINDSCORE RISICONIVEAU			
1.HOOG RISICO	Groter van of gelijk aan 7	> 7	Taken zoveel mogelijk uitvoeren
2.MIDDELHOOG RISICO	Kleiner dan 7 en groter dan 5,5	>5,5 – 7	Basistaken uitvoeren en themagewijs extra aandacht
3.GEMIDDELD RISICO	Kleiner dan 5,5 of groter dan 3,5	>3,5 – 5,5	Basistaken uitvoeren
4.LAAG RISICO	Kleiner dan of gelijk aan 3,5	<3,5	Piepsysteem (meldingen & klachten)

Figuur 5 Gevolgen risicoscore voor uitvoering VTH

Ad 1. Aanvragen worden diepgaand getoetst. Er worden waar nodig maatwerkvoorschriften opgelegd. Er wordt proactief, programmatisch en integraal toezicht gehouden, in beginsel op basis van een hoge frequentie. Wanneer we handhaven doen we dat volgens de LHSO.

Ad 2. Aanvragen worden op de hoogste risico's getoetst. Wanneer er geen andere oplossing is, worden maatwerkvoorschriften opgelegd. Er wordt proactief, programmatisch en themagewijs toezicht gehouden, in beginsel op basis van een gemiddelde frequentie. Wanneer we handhaven doen we dat volgens de LHSO.

Ad 3. Aanvragen worden globaal getoetst. Er wordt proactief, programmatisch en themagewijs toezicht gehouden, in beginsel op basis van een lage frequentie. Wanneer we handhaven doen we dat volgens de LHSO.

Ad 4. Aanvragen worden globaal getoetst. Er wordt enkel op basis van signalen toezicht gehouden. Wanneer we handhaven doen we dat volgens de LHSO.

De hoge en middelhoge risico's zijn opgenomen in de productbladen, waar ze gekoppeld zijn aan VTH-doelen voor de looptijd van deze strategie.

De risico analyse is een actualisatie ten opzichte van eerdere versies en levert geen wezenlijk andere inzichten op ten aanzien van bestaande risico's. Voor 90% is het "business as usual". We kijken niet enkel naar het beheersen van risico's, we zullen ook kijken naar kansen. Daarbij ligt het accent onder meer op ontwikkelingen ten aanzien van energietransitie, circulaire economie, inzet van groene BOA's en stikstof.

5. Kwaliteitscriteria

Wij hebben een (wettelijk verplichte) verordening vastgesteld waarin de kwaliteit van VTH-taken wordt geborgd. In deze verordening is opgenomen welke eisen wij stellen aan de uitvoeringsorganisaties en of zij voldoen aan de kwaliteitseisen en zo niet, een motivatie waarom zij daarvan afwijken. Wij hebben de verordening kwaliteit VTH Omgevingsrecht aangepast aan de eisen vanuit de Omgevingswet. In 2023 is de Verordening kwaliteit uitvoering en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2023 vastgesteld: [Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht provincie Utrecht 2023 | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#)

Er zijn landelijke kwaliteitscriteria van toepassing die gebruikt worden als hulpmiddel om de uitvoeringskwaliteit mede te bepalen.

Deze criteria gelden zowel voor individuele medewerkers die de taken in opdracht van de provincie uitvoeren, als de uitvoeringsorganisaties waarvoor zij werken. Het betreft deze criteria:

1. welke opleiding de betreffende medewerker moet hebben afgerond;
2. hoeveel jaren relevante werkervaring de medewerker dient te hebben;
3. over welke kennis de medewerker dient te beschikken;
4. hoeveel uren per jaar minimaal aan de taak besteed moeten worden door de medewerker;
5. het aantal medewerkers met de benodigde deskundigheid binnen de organisatie.

Voor de overige taken ontbreken goede normen voor continuïteit en deskundigheid; we spiegelen ons voor deze taken aan andere (vergelijkbare) uitvoeringsorganisaties en reflecteren op proces en resultaat. In ons jaarverslag leggen we verantwoording af over de wijze waarop we de continuïteit en deskundigheid hebben geborgd en benoemen we mogelijke verbeterpunten. Op de meeste onderdelen voldoet de RUD aan de kwaliteitscriteria. Op specialistische gebieden zoals externe veiligheid en luchtkwaliteit is de formatie nog kwetsbaar. Daar waar mogelijk wordt de samenwerking gezocht met o.a. de ODRU of wordt ingehuurd. Met het oog op een fusie van beide diensten kan hier nog beter invulling aan worden gegeven. Gelet op de krappe arbeidsmarkt is het moeilijk om ervaren en goed gekwalificeerd personeel te vinden. De omgevingsdienst richt zich daarom óók op het opleiden van jonge(re) medewerkers.

6. Inzet VTH-instrumentarium

In dit hoofdstuk beschrijven we de diverse instrumenten die we in kunnen zetten binnen de kaders van deze U&HS.

6.1 VTH-instrumenten

We hebben verschillende instrumenten die wij gebruiken om invulling te geven aan de uitvoering van onze VTH-taken. De keuzes die wij maken welk instrument wij waarvoor gebruiken, baseren wij, naast juridische vereisten, op de risicoanalyse en de prioriteitsstelling. De keuzes resulteren in een mix van toe te passen instrumenten. Voor de beschrijving van de instrumenten sluiten wij zoveel mogelijk aan bij de begrippen omschreven in de producten en dienstencatalogus van de Omgevingsdienst.

- **Meldingsafhandeling:** een juridisch correcte en eenduidige beoordeling van een melding die getoetst is aan de eisen van de wettelijke kaders. Bijvoorbeeld: een melding op basis van het besluit activiteiten leefomgeving of een vuurwerkmelding.
- **Beschikkingen:** een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van het afwijzen van een aanvraag daarvan. Hieronder vallen o.a. vergunningen, beschikkingen Wet bodembescherming, maatwerkvoorschriften en intrekkingen.
- **Toezicht:** toezien op de naleving van wet- en regelgeving. Toezicht en handhaving gebeurt volgens een risicogerichte aanpak. Het risicogericht toezicht (RGT) wordt ondersteund door een data gedreven dynamische risicoanalyse. Op deze wijze prioriteren wij onze inzet en vergroten we onze maatschappelijke impact. Toezicht werkt zowel preventief als reactief. Er zijn diverse vormen waarop wij het toezicht vormgeven:
 - **Administratieve controles**
Administratief toezicht is het inspecteren van administratieve processen en meet- en registratieplicht op basis van wet- en regelgeving.
Dit doen we ten aanzien van de afvoer van (gevaarlijk) afval, emissie naar lucht, bodem, water, geluid, energiebeheer, veiligheid en keuringen. Dit wordt ook bureauonderzoek genoemd. Een voorbeeld van een administratieve controle is het toezicht op basis van luchtfoto's of het beoordelen van een rapportage. Daarnaast kan een administratieve controle ook fysiek bij een bedrijf worden uitgevoerd door het controleren van administratieve gegevens van het bedrijf.
 - **Fysieke controles**
Fysieke controles is het fysiek aanwezig zijn op de locatie om de regelnaleving te controleren. De controle vindt zowel planmatig plaats, op basis van een vooraf opgesteld toezichtspro-

gramma (bijvoorbeeld periodieke milieucontroles), als incidenteel indien daar een andere aanleiding voor is (bijvoorbeeld controle n.a.v. klachten/verzoek handhaving/calamiteit of opleveringscontrole naar aanleiding van een melding).

- **Gebiedscontroles (vrije veldtoezicht)**
Gebiedscontroles zijn een vorm van surveillance. Op zijn of haar route door het gebied kan de toezichthouder niet-gemelde situaties tegenkomen en situaties waarin niet volgens de melding/vergunning gehandeld wordt. De daarvoor verantwoordelijken worden daarop aangesproken en/of (eventueel) aangeschreven. Dit vrije veldtoezicht is een essentieel instrument om illegale situaties op te sporen.
- **Systeemtoezicht**
Systeemtoezicht of systeemgericht toezicht is het toezicht door de overheid dat gebruikmaakt van (zelfregulerende) systemen binnen organisaties of branches. Deze toezichtvorm richt zich door middel van audits op de managementsystemen waarover vooral grote(re) bedrijven en instellingen beschikken. De auditors beoordelen de strategie, de procedures en de documentatie van te meten resultaten en van de interventies die het bedrijf heeft gepleegd bij afwijkingen, voorvallen, inbreuken en overtredingen. Daarbij wordt gesteund op eigen bedrijfsaudits en audits door certificeerders, maar wordt ook het eigen oordeel toegevoegd.
- **Projectmatig toezicht**
Toezicht kan projectmatig worden uitgevoerd uit het oogpunt van efficiency. Dit kan betrekking hebben op een branche, bepaalde wetgeving of een bepaald thema. In dat laatste geval wordt gewerkt volgens een opgesteld projectplan.
- **Signaaltoezicht**
Signaalcontroles, waarbij toezichthouders in een bepaalde mate voor een andere instantie controleren en de bevindingen doorgeven, maar ook in de samenwerking met ketenpartners als inspectie SZW en de veiligheidsregio.
- **Ketentoezicht**
Ketentoezicht is het op elkaar afgestemde toezicht van één of meer toezichthoudende instanties op de naleving, de kwaliteit of de veiligheid van een handeling of zaak, dat zich uitstrekt tot alle partijen die achtereenvolgens betrokken zijn bij deze handeling of zaak. Ketentoezicht richt zich op processen waar verschillende organisaties als schakels in een keten bij betrokken zijn. Ketentoezicht krijgt in de praktijk vorm doordat de betrokken toezichthoudende instanties afspraken maken over de aanpak en deze vastleggen in vaste werkafspraken en/of een projectopzet. Op goederenstromen (afval, grond, asbest, dierlijke vetten, enzovoort) wordt ketentoezicht verricht op regionale of bovenregionale schaal. Toezichtbevindingen of klachten ten aanzien van individuele bedrijven kunnen aanleiding zijn om een ketenonderzoek op te starten.

Handhaving: We controleren op de naleving van wet- en regelgeving en geldende voorschriften. In de gevallen waarin dit niet of onvoldoende gebeurt, passen we de systematiek van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) toe om te bepalen welke interventie het meest passend is. De LHSO houdt daarbij rekening met de ernst en mogelijke gevolgen van de situatie, maar ook met de houding/ het gedrag van de zogeheten overtreder. De LHSO biedt ruimte om, daar waar nodig, voor specifieke onderwerpen of projecten specifieke afspraken te maken.

Technische advisering: Technische advisering betreft de (specialistische) technische adviezen die ons in staat te stelt om bijvoorbeeld een melding af te handelen, een vergunning te verlenen of een zorgvuldig afgewogen besluit te nemen of voor te bereiden.

Data en digitale ondersteuning: Voor de uitoefening van haar taken beheert de Omgevingsdienst diverse gegevensverzamelingen, deels geografisch. In het kader van de eisen die de Omgevingswet stelt, moeten in toenemende mate deze gegevensverzamelingen worden geactualiseerd en met een bredere scope beschikbaar worden gesteld op geografische wijze. De Omgevingsdienst beheert diverse gegevensverzamelingen. Een deel van deze gegevens stelt zij toegankelijk voor de bevoegde gezagen en eventueel voor derden. Het betreft onder meer de volgende systemen:

- bodeminformatiesysteem (BIS): inzicht in de bodemgesteldheid, uitgevoerde bodemonderzoeken, bodemsaneringen, grondverzet en bodemkwaliteit;
- beheer grondwaterregister;
- beheer inrichtingenbestand/bedrijvenbestand: milieu-relevante informatie van bedrijven zoals de daarvoor afgegeven vergunningen en meldingen, uitgevoerde controles en handhavingstrajecten, ingediende klachten, opgeslagen milieugevaarlijke stoffen in tanks en emballage, vergunde veebezetting, aanwezige voorzieningen e.d.

Klachtafhandeling: De provincie behandelt klachten volgens de visie van de Nationale ombudsman:

[Klachtbehandeling: hoe pakt u dat aan? | Nationale ombudsman](#)

Klachten worden professioneel afgehandeld, geregistreerd en geanalyseerd. De provincie maakt daarbij gebruik van een klachtenanalysetool.

Advisering en voorlichting: Overheidsinstanties die belast zijn met VTH-taken kunnen ook advies en voorlichting geven aan bedrijven en burgers om hen te helpen bij het begrijpen en naleven van regelgeving. Dit kan bijvoorbeeld via informatieve brochures, websites of persoonlijke gesprekken. De rol (inzet) van de instrumenten kan sterk verschillen. Soms zal de wettelijke basisinzet (primair werk) op VTH al voldoende bijdragen aan het bereiken van de doelen. In een aantal gevallen zal extra VTH-inzet nodig zijn. In die gevallen vullen we dan vanuit de programma's de opdracht aan de uitvoeringsdiensten of aan de desbetreffende afdeling van de provincie aan.

7. Wijze van uitwerking per kerntaak

Voor de uitwerking per kerntaak maken we gebruik van een format. Het is een productblad waarin de samenhang tussen regels, risico's en doelen binnen een taak wordt getoond. Het format ziet er als volgt uit:

Naam Kerntaak	
1. Wettelijk kader	
<i>Toelichting op de wettelijke grondslag van de taak</i>	
2. Doel van de wetgeving	
<i>Toelichting op het doel van de wetgeving</i>	
3. Provinciale ambities	
<p><i>Een beschrijving van de strategische doelstellingen van de provincie gerelateerd aan het VTH-werkveld en de bijdrage die VTH aan een of meerdere outcome doelstellingen van de provincie levert, te weten:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.</i> ■ <i>Voor hun dagelijkse verplaatsingen gaan mensen voornamelijk lopend, met de fiets of het openbaar vervoer. Dit moeten zij veilig kunnen doen. Goederen- en personenvervoer levert zo min mogelijk schadelijke emissies op.</i> ■ <i>Inrichting en gebruik zijn aangepast aan de eisen van klimaat: gezondheid en veiligheid zijn daarbij geborgd.</i> ■ <i>Er zijn zo min mogelijk schadelijke emissies vanuit industrie, opwekking van energie en de landbouw. De landbouw draagt positief bij aan de gezondheid van mens en natuur.</i> ■ <i>De ruimtelijke inrichting draagt bij aan een inclusieve samenleving en versterkt de sociale cohesie.</i> ■ <i>De economie is circulair, er komen zo min mogelijk voor de gezondheid schadelijke emissies of producten in de leefomgeving terecht en bouwen vindt plaats met materialen die bijdragen aan een gezonder leven.</i> 	
4. Taakomschrijving en omvang taak	
<p><i>Een beschrijving van de reguliere taken (primair werk), het VTH-instrumentarium en de omvang van de reguliere VTH-taakuitvoering. Naast het primaire kan er sprake zijn van gerelateerd werk die uitgevoerd moeten worden ten behoeve van de uitvoering. Het gerelateerde werk zijn werkzaamheden die uitgevoerd moeten worden ten behoeve van het behalen van de doelstellingen/ambities. Dit zijn alle gerelateerde diensten, producten en/of projecten niet zijnde primair werk die van belang zijn in het belang van de kwaliteit van de uitvoering van de opgedragen VTH-taken. Primair en gerelateerd werk vormen samen de VTH inzet.</i></p>	
5. Risico's en prioriteitstelling	
<p><i>Hier geven wij een weergave van uitkomsten van de risicoanalyse en geven we aan welke inzet we de komende jaren in op het primair en gerelateerd werk voornemens zijn te gaan plegen in de looptijd van de U&HS.</i></p>	
6. VTH doelstelling	
<p><i>Hier beschrijven wij onze VTH-doelstelling voor de beleidsperiode 2024-2027.</i></p>	
7. Monitoringsindicatoren	
<p><i>Hier beschrijven wij welke indicatoren wij gebruiken om de doelstelling(en) te kunnen monitoren.</i></p>	

De prioriteiten en doelstellingen worden naar de uitvoering vertaald met behulp van concrete strategieën. De toepassing van deze strategieën draagt bij aan het behalen van de geformuleerde doelen. De provincie heeft verschillende strategieën om haar VTH- instrumentarium in te zetten. Daarbij sluiten we zoveel mogelijk aan bij strategieën die wij in de regionale U&HS hebben vastgesteld en de strategieën die de ODNZKG heeft vastgesteld.

Dit heeft onze voorkeur omdat wij willen dat initiatieven, activiteiten en handhavingssituaties in een gelijke situatie gelijk worden behandeld. Om zoveel mogelijk volgens dat principe te werken zijn onderstaande strategieën op de taken die bij de omgevingsdiensten en onze eigen taken, zijn ondergebracht van toepassing. De grondslagen van de inhoud van de strategieën is terug te vinden in het Omgevingsbesluit artikel 13.6 en 13.7. De strategieën bestaan uit vijf componenten:

1. Preventiestrategie,
2. Vergunningenstrategie,
3. Toezichtstrategie,
4. Sanctiestrategie,
5. Gedoogstrategie.

De productbladen zijn door de opbouw en toepassing bij uitstek geschreven voor de uitvoeringspraktijk. Ze zijn de verbindende schakel tussen de U&HS en het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. De productbladen vormen de basis voor de halfjaarlijkse monitoringsgesprekken met de betrokken beleidsmedewerkers en VTH- medewerkers. De productbladen hebben een ander detailniveau dan de rest van deze U&HS. De productbladen zijn uitgewerkt in bijlage 9.1.

8. Middelen

Voor deze inzet hebben we middelen nodig. In de provinciale begroting zijn de budgetten vastgelegd die beschikbaar zijn voor de uitvoering van de VTH-taken die door de provincie zelf worden uitgevoerd en de taken die de omgevingsdiensten uitvoeren. De benodigde middelen voor de Omgevingsdienst zijn in de Programmabegroting Omgevingsdienst voor de basistaken en de plustaken vastgelegd. De benodigde middelen voor de ODNZKG zijn in de Programmabegroting ODNZKG vastgelegd. Door middel van risicoanalyses, monitoring en het stellen van prioriteiten worden de middelen op de juiste wijze ingezet. Mocht door monitoring en grote nieuwe ontwikkelingen blijken dat er niet voldoende middelen zijn, dan wordt daarvoor op het juiste tijdstip en de juiste wijze aandacht voor gevraagd bij onze bestuurders.

In onderstaande tabel zijn begrote provinciale VTH-gerelateerde budgetten totaal per VTH-programma 2024-2027 weergegeven.

Begrotingsonderdeel	2024	2025	2026	2027
TH groene regelgeving	270.500	270.500	270.500	270.500
VTH overig	283.000	249.000	249.000	249.000
Opdrachtgevers OD RUD/NZKG	8.160.000	7.992.000	7.710.000	7.710.000
Totaal	8.713.500	8.511.500	8.229.500	8.229.500

Ten tijde van de vaststelling van deze U&HS voldoen deze budgetten niet aan de beschreven inzet in relatie tot de VTH- doelstellingen. De analyse die daartoe gemaakt is, heeft er toe geleid dat er enerzijds binnen de bestaande opdracht aan de omgevingsdienst geschoven is met ureninzet.

Anderzijds hebben wij geconstateerd dat er sprake is van een flink tekort op de begroting voor 2024. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door afroming van budgetten en (hoge) prijsverhogingen. In de begroting voor 2024 van de provincie wordt dit meegenomen, met als doel om voldoende middelen in te kunnen zetten om de doelstellingen te behalen.

Het knelt met name bij het toezicht in het buitengebied.

Er zitten ook risico's bij onderwerpen waar we nu nog niet kunnen inschatten hoe deze onder de Omgevingswet uit zullen pakken, zoals het werken met MBA's en de invulling van de zorgplicht. Ten slotte brengen onderwerpen als ZZS en het in ontwikkeling zijnde stikstofkader onzekerheid over capaciteitsbehoefte met zich mee. Ten aanzien van stikstof zien we nu al een tekort ontstaan.

Wanneer er tijdens de looptijd van deze U&HS aanvullende ambities (verwoord in OW- programma's of beleid) zijn waarvoor het VTH- instrumentarium (mede) wordt ingezet om doelen te bereiken, kunnen deze enkel uitgevoerd worden nadat daar ook de nodige middelen en/ of prioriteiten voor georganiseerd zijn. Dit kan leiden tot wijziging van de begroting, VTH- doelstellingen en/ of prioritering. Deze wijzigingen zullen in beginsel niet leiden tot een wijziging van de U&HS an sich, maar worden verwerkt in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

9. Bijlagen

9.1 Productbladen

Complexe bedrijven

1. Wettelijk kader

Onder de Omgevingswet is de gemeente bevoegd gezag voor de meeste milieubelastende activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving (zie artikel 2.3 Bal). De Omgevingswet gaat namelijk uit van het decentraal-tenzij-beginsel. Eén van de uitzonderingen is **complexe bedrijven**. Dit zijn bedrijven die door aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. Daarom gelden er onder de Omgevingswet speciale verplichtingen en voorschriften waar zo'n bedrijf aan moet voldoen.

Afdeling 3.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) geeft aan welke activiteiten onder de term complexe bedrijven vallen;

Seveso -richtlijn. Bedrijven die activiteiten uitvoeren (be- en, of verwerken en opslaan) met nader genoemde gevaarlijke stoffen vallen onder de Europese Seveso-richtlijn. Voor de bedrijven die deze activiteiten gelden bijzondere, strenge regels.

IPPC-richtlijn. Voor nader benoemde industriële installaties is de Europese IPPC richtlijn van toepassing. IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control. De IPPC-richtlijn stuurt op een geïntegreerde preventie aanpak en bestrijding van verontreinigingen.

Een aantal IPPC-installaties met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico vallen onder de Richtlijn industriële emissies (Rie) Voor een IPPC-installatie gelden Europees overeengekomen maatregelen die de toepassing van Best Beschikbare Technieken vereisen.

Een aantal andere activiteiten met bovengemeentelijke milieugevolgen of een hoog milieurisico.

Complexe bedrijven zijn veelal vergunningplichtig voor meerdere activiteiten. Denk aan milieubelastende activiteiten, maar ook voor bijvoorbeeld het lozen van afvalwater.

Bij complexe bedrijven geldt de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag'-regel van artikel 4.16 Omgevingsbesluit. Bij complexe bedrijven is dus in principe de provincie niet alleen het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteiten, maar ook voor alle andere activiteiten. De reden hiervoor is dat deze andere activiteiten mogelijk ook invloed hebben op het beheersen van milieurisico's binnen complexe bedrijven. De Richtlijn industriële emissies (Rie) en de Seveso-richtlijn eisen namelijk een samenhangende benadering van de milieugevolgen van deze bedrijven. Een uitzondering op de regel zijn de wateractiviteiten waarvoor het waterschap bevoegd gezag is.

Voorbeelden van complexe bedrijven

Afvalbeheer IPPC-installaties

Basischemie

Basismetaal

Complexe minerale industrie

Complexe papierindustrie, houtindustrie en textielindustrie

Grootschalige energieopwekking

Grootschalige mestverwerking

Kadavers of dierlijk afval

Maken van cokes

Raffinaderij

Seveso -inrichting

Stortplaats of winningsafvalvoorziening

Verbranden van afvalstoffen in een IPPC-installatie

Vergassen of vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen

2. Doel van de wetgeving

De overheid moet zorgen voor een veilige en schone leefomgeving. De provincie heeft wettelijke/ (boven)regionale taken op het gebied van geluid, stilte, luchtkwaliteit, geur en waterkwaliteit. Het betreft het beperken van de milieubelasting vanuit diverse bronnen naar waarden die niet negatief bijdragen aan de gezondheid van de inwoners.

3. Provinciale ambities

In de Omgevingsvisie is de algemene doelstelling 'het bevorderen van een gezonde leefomgeving' terug te vinden. Onderstaande lange termijn doelstellingen zijn relevant voor deze kerntaak:

- 2050: het streven naar een gezonde en veilige leefomgeving: de milieukwaliteit is goed, de veiligheid is gewaarborgd, bewegen wordt gestimuleerd, er zijn voldoende ontspannings- en ontmoetingsmogelijkheden en iedereen doet mee.
- 2040: voor bestaande woningen en andere geluidgevoelige gebouwen is het streven naar het niet verder toenemen van de geluidhinder, een geluidsbelasting van maximaal 60 dB is, gegeven de huidige infrastructuur, acceptabel.
- 2040: het hebben van voldoende stiltegebieden.

- 2040: het beperken van de toename van risico's van opslag en transport van gevaarlijke stoffen en van straling door hoogspanningslijnen, evenals geur- en geluidhinder door industriële bedrijven en lichthinder.
- 2030: minimale gezondheidsrisico's als gevolg van geluidsbelasting, waarbij voor nieuwbouw voor woningen en andere geluidgevoelige gebouwen het streven is om te voldoen aan de WHO-advieswaarden voor geluid.

Specifiek voor energiebesparing voortkomend uit de omgevingsvisie:

“De meest duurzame vorm van energie is bespaarde energie. We willen het energiegebruik verminderen door besparingsmaatregelen in de gebouwde omgeving. We streven naar energie neutrale gebouwen en duurzaam bouwen. We ondersteunen hiertoe grootschalige projecten op het gebied van de verduurzaming van woonhuizen, appartementencomplexen, bedrijven, rijksmonumenten en maatschappelijk vastgoed”

Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

- Er zijn zo min mogelijk schadelijke emissies vanuit industrie, opwekking van energie.
- De economie is circulair, er komen zo min mogelijk voor de gezondheid schadelijke emissies of producten in de leefomgeving terecht.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt: Meldingafhandeling en beschikkingen

Het afhandelen van vergunningaanvragen en meldingen van milieubelastende activiteiten, locaties en bedrijven waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. Het gaat om 60, veelal grotere industriële en afvalverwerkende bedrijven en een 13-tal bedrijven die vallen de Seveso richtlijn en de RIE-4.

Toezicht en handhaving

Per Seveso- en/of RIE-4-bedrijf wordt programmatisch gewerkt. Voor deze bedrijven zijn specifieke, op Europese regelgeving gebaseerde, kwaliteitseisen van toepassing. Ieder Seveso- en RIE-4-bedrijf wordt voor toezicht en handhaving voorzien van een risicoanalyse en toezichtplan. Toezicht en handhaving voor complexe bedrijven zijn ondergebracht bij de RUD Utrecht en de Seveso- en RIE4-bedrijven bij de ODNZKG. Al deze bedrijven worden minimaal 1 maal per jaar integraal gecontroleerd of vaker indien nodig. Waar nodig wordt samengewerkt met de Veiligheidsregio Utrecht of de in provincie Utrecht gelegen waterschappen.

Technische advisering

Het betreft de (specialistische) technische adviezen die worden verleend om bijvoorbeeld een melding af te handelen, een vergunning te verlenen of een zorgvuldig afgewogen besluit te nemen of voor te bereiden. Deze kunnen over diverse onderwerpen gaan.

Data en digitale ondersteuning

Het gaat bij deze taak om het beheer van het complexe bedrijvenbestand: milieu-relevante informatie van bedrijven zoals de daarvoor afgegeven vergunningen en meldingen, uitgevoerde controles en handhavingstrajecten, ingediende meldingen, opgeslagen milieugevaarlijke stoffen in tanks en emballage, aanwezige voorzieningen en dergelijke.

Actualisatieprogramma

Door diverse oorzaken verliezen afgegeven vergunningen hun actualiteit. Een actueel vergunningenbestand (milieu) draagt bij aan het verlagen van de milieudruk, bescherming van onze leefomgeving en verbetering van naleefgedrag. Actuele milieuvergunningen waarin de BBT (toepassing van Beste Beschikbare Technieken om emissies te beperken) voorschriften zijn opgenomen zijn beter toetsbaar en handhaafbaar. Voor het actueel houden van het vergunningenbestand heeft de provincie een actualisatieprogramma.

In de komende periode ligt de nadruk bij de inzet van het instrument beschikkingen op het meewegen van de gezondheidsaspecten bij het toetsen van aanvragen of meldingen van initiatiefnemers. Hierbij wordt ook rekening gehouden met BBT en de minimalisatieverplichting die geldt voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Dit betekent dat als een bedrijf de emissie van ZZS niet kan voorkomen, het bedrijf de emissie tot een minimum moet beperken.

Werkzaamheden uit provinciale ambities

Ontwikkeling ZZS

De ODNZKG voert voor de provincie Utrecht een inventarisatie uit naar zeer zorgwekkende stoffen. Het doel hiervan is een volledig en actueel inzicht in het gebruik en de emissies van (potentiële) ZZS bij de provinciale bedrijven. Dit is nodig om zeer zorgwekkende stoffen beter in beeld te krijgen en te bepalen of er humane risico's zijn. Met dit verkregen beeld worden bedrijven aangesproken op hun wettelijke verplichtingen en vindt actualisatie van vergunningen op dit aspect risico-gestuurd plaats.

Toezicht energiebesparingsplicht

Als een locatie van het bedrijf of maatschappelijke instelling jaarlijks 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m³ aardgas (equivalent) of meer gebruikt, dan ontstaat er een verplichting om energiebesparende maatregelen te nemen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder. Dit heet de energiebesparingsplicht. Wanneer dit het geval is, moet er één keer in de 4 jaar over worden gerapporteerd. Dit heet de informatieplicht energiebesparing.

De energiebesparingsplicht is ingebed in de Omgevingswet. De regels staan dan in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken Leefomgeving (Bbl) en in de omgevingsvergunning. Vergunningplichtige en ETS-bedrijven vallen onder de algemene regel, energiebesparingsplicht wordt verbreed naar maatregelen voor verduurzaming van het energiegebruik en het toezicht op de verplichting wordt bij één partij (omgevingsdienst) belegd. De overgang en inbedding van de nieuwe regelgeving zal de nodige inspanning en urenbesteding met zich meebrengen bij omgevingsdiensten.

Met de door het Rijk beschikbaar gestelde gelden in de SPUK THE (Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparing) kan de omgevingsdienst een verdere intensivering van het toezicht op energiebesparing realiseren. Deze gelden zijn voor vijf jaar beschikbaar. Hiermee kan extra interne toezichtcapaciteit voor de naleving van de energiebesparingsplicht gerealiseerd worden. Deze extra capaciteit wordt met name besteed aan extra fysieke controles, administratieve controles op de informatieplicht energiebesparing en opleiding van toezichthouders. Hiermee is de Omgevingsdienst in staat om een steeds grotere bijdrage te leveren aan de energietransitie.

Met de ingang van de Omgevingswet vervallen alle vergunningsvoorschriften m.b.t. energie, hierdoor wordt het gehele provinciale bedrijvenbestand weer relevant voor energie toezicht door de Omgevingsdienst.

5. Risico's en prioriteitstelling

Risicoanalysemethodiek voor Seveso -inrichtingen en RIE-4-bedrijven-installaties

Voor de prioritering wordt gebruik gemaakt van beschikbare methodieken m.b.t. risicoanalyse en prioritering van de provincie en van de ODNZKG (Seveso) en de omgevingsdienst (IPPC & RIE- 4). Op basis van de analyse ontstaat een (landelijke) ranking van Seveso-bedrijven met meer/minder prioriteit met als gevolg een hogere of lagere toezichtfrequentie (op landelijke schaal). Voor RIE-4-bedrijven past de omgevingsdienst de risicoanalysemethodiek toe (risico gestuurd toezicht: RGT). De risicoanalyse per bedrijf wordt ieder jaar geactualiseerd waarna het toezichtplan opgesteld of geactualiseerd wordt. Jaarlijks vindt een actualiteitstoets plaats (bijv. i.v.m. grote wijzigingen bij een bedrijf of een calamiteit). Op basis van de risicoanalyse zijn dit de hoogste risico's:

Activiteiten	Risico
Glasfabrieken: - glas en glasproducten, p.c. >= 5.000 t/j	HOOG
Afvalscheidingsinstallaties	HOOG
Veevoerfabrieken: - mengvoeder, p.c. < 100 t/u	HOOG
Zuivelproducten fabrieken: - melkproducten fabrieken v.c. >= 55.000 t/j	MIDDELHOOG
Koelinstallaties ammoniak > 400 kg	MIDDELHOOG
Vuiloverslagstations	MIDDELHOOG

Naast de VTH- inzet op de hoogste risico's heeft de provincie de ambitie om de fraude bij biovergisters tegen te gaan. Dit betekent dat alle biovergisters in de provincie Utrecht prioriteit krijgen. Daarnaast ligt de focus op energiebesparing bij bedrijven.

6. VTH-doelstelling

Doel van de inzet:

- Het naleefgedrag is minimaal 90%, zodat de kans op milieuschade- en hinder minimaal is.

In de ideale situatie voeren alle bedrijven hun activiteiten uit volgens de wet- en regelgeving. Daarbij is vergunningverlening, toezicht en handhaving geen doel op zich. Goede naleving van regelgeving wordt gestimuleerd door een passende mix van informeren, verleiden, bijsturen en een goed gesprek. Handhaven vindt plaats wanneer nodig met passende sancties (bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk). Naast deze doelstelling zijn de opgenomen doelstellingen uit de regionale U&HS leidend.

Voor energiebesparing gelden de volgende doelen:

- Alle controles met energieaspecten uitvoeren volgens het projectplan SPUK THE. De omgevingsdienst rapporteert halfjaarlijks over de voortgang van de energiecontroles.
- Het stimuleren van energiezuinigheid/ energiebesparing wordt meegenomen in het VTH-proces.

- Bewustwording creëren d.m.v. ter sprake brengen, verstrekken algemene info en verwijzing naar professionele partijen in het vooroverleg.

7. Monitoringsindicatoren

Voor het monitoren van de VTH- doelstellingen worden de indicatoren uit de regionale U&HS gehanteerd. In relatie tot energiebesparing gelden de onderstaande indicatoren:

- Aantal uitgevoerde fysieke energiecontroles t.o.v. de geraamde energiecontroles
- Aantal administratieve controles uitgevoerd t.o.v. de geraamde administratieve energiecontroles
- Aantal waarschuwingsbrieven
- Aantal voornemen last onder dwangsommen
- Aantal last onder dwangsommen

Specifiek voor de biovergisters geldt onderstaande indicator:

- Aantal- en soort overtredingen bij biovergisters

Externe veiligheid

1. Wettelijk kader

Het Rijk stelt het beleidskader en het juridische kader op voor externe veiligheid. De kaders hebben tot doel om de veiligheid voor- en in de omgeving van gevaarlijke stoffen te waarborgen. Gevaarlijke stoffen zijn bijvoorbeeld vuurwerk, lpg of munitie.

In het Bal staan regels bij activiteiten in de fysieke leefomgeving. In het Bal staat bijvoorbeeld of voor die activiteiten een melding of een omgevingsvergunning nodig is. Daarnaast regelt het Bal wie het bevoegd gezag is.

In het Bkl staan regels over omgevingswaarden, instructieregels (bijvoorbeeld voor omgevingsplannen), normen, beoordelingsregels (vergunningen) en regels voor monitoring (registratie van risico's in het Register Externe Veiligheid).

In het kader van de Omgevingswet is de belangrijkste verandering voor externe veiligheid; het werken met aandachtsgebieden. Aandachtsgebieden laten zien waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen, onvoldoende beschermd kunnen zijn tegen gevaren uit de omgeving. Voorbeelden van die gevaren zijn warmtestraling (brand), overdruk (explosie) en giftige stoffen in de lucht (gifwolk). Via de aandachtsgebieden worden deze gevaren zichtbaar op de kaart, zodat direct duidelijk is welke gevaren waar op kunnen treden. Daardoor heeft het bevoegd gezag bij het nemen van besluiten over ruimtelijke ordening de risico's van activiteiten met gevaarlijke stoffen meteen in beeld. Zo kan het bevoegd gezag ze al aan het begin van het planproces meenemen. Een zeer kwetsbaar gebouw is een nieuwe categorie gebouwen die overheden extra moeten beschermen. Het gaat om die gebouwen waarvan de gebruikers niet in staat zijn zichzelf in veiligheid te brengen. Denk hierbij aan ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, basisscholen et cetera.

2. Doel van de wetgeving

De wet heeft als doel om risico's in het kader van externe veiligheid te beperken. Het opslaan, verwerken of vervoeren van gevaarlijke stoffen brengt risico's met zich mee voor de omgeving. Bij een omgevingsvergunning milieu of een ruimtelijk besluit in de omgeving van een activiteit met gevaarlijke stoffen, of waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, moet het bevoegd gezag rekening houden met deze risico's.

3. Provinciale ambities

Als provincie hebben we een rol bij het bewaken van de externe veiligheid rondom auto-, spoor- en waterwegen. Gemeenten wijzen de wegen aan waarover vrachtwagens met gevaarlijke stoffen mogen rijden. Wij hebben (op grond van diezelfde wet) een coördinerende taak. We beperken het transport van gevaarlijke stoffen in de bebouwde kom door een provincie dekkende gemeentelijk routing in stand te houden. Om de vijf jaar worden telgegevens over het vervoer van gevaarlijke stoffen verzameld. Hiermee stellen we een risicoanalyse op. We zorgen ook voor verwerking van de resultaten in een risicoregister.

Binnen de provincie Utrecht hanteren we zoveel mogelijk de normeringen uit de nationale wetgeving. Waar mogelijk worden bestaande externe veiligheidsrisico's verkleind met maatregelen bij bedrijven zelf, bij de mogelijke bron van de calamiteit. Bij risicobronnen die onvermijdelijk zijn worden maatregelen genomen tegen de effecten van een calamiteit.

We kiezen voor het ruimtelijk scheiden van bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken (Seveso-bedrijven) en kwetsbare functies. Bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken moeten zich op veilige afstand van kwetsbare functies te bevinden. Het gaat daarbij om drie situaties die voorkomen moeten worden:

- dat een nieuw Seveso-bedrijf zich te dicht bij een kwetsbare functie vestigt;
- dat kwetsbare functies worden gerealiseerd in de nabijheid van een Seveso-bedrijf of;
- een situatie waarbij door uitbreiding van een Seveso- bedrijf kwetsbare functies binnen de risico-contouren van dat bedrijf komen te liggen.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Technische advisering

Advies op het milieuaspect externe veiligheid op verzoek.

Er wordt advies gegeven met als doel het beschermen van het leefmilieu, de gezondheid van inwoners en de omgeving veiligstellen en tegelijkertijd initiatieven mogelijk maken (bijvoorbeeld bij ruimtelijke ordening is externe veiligheid een wettelijk verplicht onderdeel).

Het schrijven van een EV-paragraaf voor het RO-besluit (in overleg met de opdrachtgever).

De omgevingsdienst beschikt over de benodigde kennis en vaardigheden om risicoberekeningen te maken en beoordelen.

5. Risico's en prioriteitstelling

Hiervoor is geen aparte risicoanalyse uitgevoerd.

6. VTH-doelstelling

- Alle zeer kwetsbare gebouwen zijn en blijven in beeld. Dit doen we in samenwerking met de gemeenten en de veiligheidsregio.
- Alle aandachtsgebieden zijn vastgesteld.

7. Monitoringsindicatoren

- Het aantal adviezen op milieuaspecten externe veiligheid op verzoek van het bevoegd gezag.
- Het aantal en de locatie van zeer kwetsbare gebouwen.
- Het aantal en de locatie van aandachtsgebieden.

Vuurwerk

1. Wettelijk kader

Op basis van het Vuurwerkbesluit en de Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk is de provincie bevoegd gezag voor het verlenen van ontbrandingstoestemmingen vuurwerk. Het is verboden om zonder ontbrandingstoestemming vuurwerk af te steken.

Onder de Omgevingswet zijn regels opgenomen over interne en externe veiligheidsafstanden, opslag in een brandcompartiment en het hebben van een sprinkler- en brandmeldinstallatie. Een omgevingsvergunning is nodig voor het opslaan, herverpakken of bewerken van:

- meer dan 25 kg pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T1 of T2
- meer dan 10.000 kg vuurwerk van categorie F1, F2 of F3
- vuurwerk van categorie F4
- vuurwerk dat niet in artikel 2.1.1 van het vuurwerkbesluit staat als vuurwerk voor particulier gebruik.

2. Doel van de wetgeving

De wet heeft als doel om risico's in het kader van externe veiligheid te beperken.

3. Provinciale ambities

Ons doel is om op verantwoorde wijze rekening te houden met consequenties van en voor het milieu en de omgeving om milieuschade te voorkomen en/of te beperken.

Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstelling van de provincie:

Inrichting en gebruik zijn aangepast aan de eisen van klimaat: gezondheid en veiligheid zijn daarbij geborgd.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van de wettelijke taken kunnen we de volgende instrumenten inzetten:

Meldingafhandeling, beschikkingen, toezicht, handhaving, technische advisering, data en digitale ondersteuning, klachtafhandeling.

De taak wordt ingevuld via het verstrekken van vergunningen, het beoordelen van meldingen en toezicht en handhaving op ontbranden.

De Omgevingsdienst voert voor ons de volgende taken uit:

Afhandeling meldingen en ontbrandingstoestemmingen

Toezicht en handhaving vuurwerkevenementen

Er is één provinciaal bedrijf dat beschikt over opslag van vuurwerk. Dit bedrijf wordt jaarlijks gecontroleerd door de ODNZKG.

5. Risico's en prioriteitstelling

De hoeveelheid en aard van het vuurwerk, de locatie en de ervaring van en met degene die het verwerk afsteekt hebben invloed op het risico. We stemmen (de intensiteit) van ons toezicht hierop af. Wij volgen hiervoor de landelijke toetsingscriteria. Er wordt gebruik gemaakt van een landelijke Handreiking Vuurwerk en Natuur, die wordt gebruikt bij het beoordelen van aanvragen en meldingen van vuurwerk.

kevenementen. Interprovinciaal wordt er ook gewerkt aan criteria hoe om te gaan met vuurwerk aanvragen in periodes van grote droogte en wordt er gezocht naar een effectievere manier van afvoer van in beslag genomen illegaal vuurwerk.

6. VTH-doelstelling

- Bij het ontbranden van vuurwerk wordt in 100% van de gevallen voldaan aan de vereiste veiligheidsmaatregelen.
- Alle meldingen en toestemmingen zijn verleend binnen de wettelijke termijn.
- In 100% van de gevallen volgt negatief advies als er sprake is van een stiltegebied of een Natura 2000-gebied.
- Het naleefgedrag is minimaal 85% (spontaan naleefgedrag) en na hercontrole een naleefgedrag van 90%.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal ontvankelijke meldingen ten opzichte van de ingediende meldingen.
- Aantal uitgevoerde fysieke controles in relatie tot de overtredingen die zijn begaan (soort overtredingen en ingezette strategie) en het registreren van de overtreder.
- Aantal binnenkomende aanvragen voor ontbrandingtoestemmingen in relatie tot de hoeveelheid afgehandelde aanvragen en het aantal uitgevoerde controles in relatie tot de overtredingen die zijn begaan (soort overtredingen en ingezette strategie) en het registreren van de overtreder.

Bodem

1. Wettelijk kader

Voor bodem geldt onder de Omgevingswet het aanvullingsspoor bodem. Deze bestaat uit de Aanvullingswet bodem, het Aanvullingsbesluit en de Aanvullingsregeling.

Het aanvullingsspoor bodem voegt de volgende milieubelastende activiteiten toe aan het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal):

- graven in bodem met een kwaliteit boven interventiewaarde
- graven in bodem met een kwaliteit onder of gelijk aan de interventiewaarde
- het op of in de bodem brengen van meststoffen
- opslaan, zeven, ontwateren en samenvoegen van grond of baggerspecie
- saneren van de bodem
- toepassen van bouwstoffen
- toepassen van grond of baggerspecie
- toepassen van mijnsteen of vermengde mijnsteen

Het aanvullingsspoor bodem regelt een meldingsplicht voor een lozing bij een aantal van deze milieubelastende activiteiten (Bal, hoofdstuk 6 en 7).

Op basis van afdeling 3.3 Bal is de provincie bij complexe bedrijven (zie taakblad complexe bedrijven) bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteiten die met de bodem te maken hebben (zoals graven, saneren en toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie).

Met de komst van de Omgevingswet zijn bodemtaken van bevoegd gezag van de provincie naar de gemeenten verschoven. Vanaf 1 januari 2024 blijft alleen die taken die onder het overgangsrecht vallen alsmede de taken m.b.t. grondwater bij de provincie. De verwachting is dat de toezicht- en handhavingstaken op het gebied van bodemtaken die onder het overgangsrecht vallen (snel) zullen afnemen.

Het overgangsrecht houdt pas op als de sanering is afgerond en het bevoegd gezag Wbb een besluit heeft genomen over het evaluatieverslag en/of een nazorgplan. Op de eventuele nazorg (bijvoorbeeld het in stand houden van een bij de bodemsanering aangebrachte afdeklaag of leeflaag) blijft wel overgangsrecht gelden.

2. Doel van de wetgeving

De wet stelt regels om de bodem te beschermen.

3. Provinciale ambities

In onze Omgevingsvisie staat dat wij een robuust en duurzaam bodem- en watersysteem willen ontwikkelen en dat we het afremmen van bodemdaling willen bevorderen:

2050: het bodem- en watersysteem (zowel grondwater als oppervlaktewater) is blijvend robuust en kan veerkrachtiger omgaan met grote hoeveelheden neerslag en droogte. Hier werken wij continu aan.

2050: de ondergrond en het bodem- en watersysteem worden duurzaam gebruikt, waarbij gebruik en functies van de ondergrond en het bodem- en watersysteem in samenhang met de bovengrondse opgaven worden bekeken, zodat de juiste functie op de juiste plek ligt.

2050: wij hebben op een veilige en verantwoorde manier de duurzame energie die het bodem- en watersysteem levert zo optimaal mogelijk benut.

2030: de bodemdaling in het landelijk veenweidegebied is met gemiddeld 50% geremd.

Het Bodem- en waterprogramma beschrijft welke beleidskeuzes wij de komende jaren maken om uitdagingen aan te pakken, welke rol de provincie hierin neemt en welke acties we zullen uitvoeren. Samenwerking met onder meer waterschappen, gemeenten en maatschappelijke organisaties staat centraal. De provincie stelt zich voor nu en in de toekomst een zorgvuldig, veilig en duurzaam gebruik van de ondergrond (bodem, grondwater en diepe ondergrond) ten doel. In dit kader is het belangrijk om ernstige en nieuwe verontreinigingen in de bodem te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te laten maken. Daarnaast is handhaving gericht op naleving van voorschriften, zoals opgenomen in beschikkingen, en het tegengaan van mogelijke illegale handelingen.

We leveren een bijdrage door de inzet van VTH aan de volgende outcome doelstellingen; Inrichting en gebruik zijn **aangepast aan de eisen van klimaat**: gezondheid en veiligheid zijn daarbij geborgd. Er zijn **zo min mogelijk schadelijke emissies** vanuit industrie, opwekking van energie en de landbouw. De landbouw draagt positief bij aan de gezondheid van mens en natuur.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Meldingafhandeling

Een melding is nodig als het gaat om een meldingsplichtige milieubelastende activiteit. De provincie beoordeelt of de melding voldoet aan de wettelijke verplichtingen. De provincie kan om meer gegevens of aanvullende maatregelen opvragen. Wanneer de provincie oordeelt dat de aanvrager verwijtbaar nalatig is geweest, kunnen sancties volgen.

Beschikkingen

De provincie is bevoegd gezag voor het nemen van beschikkingen op grond van de Wet bodembescherming en heeft als wettelijke taak de verplichting om erop toe te zien dat ernstige bodem- en grondwaterverontreinigingen worden gesaneerd.

Toezicht

Het toezicht en de handhaving bij de uitvoering van saneringen gebeurt op basis van goedgekeurde saneringsplannen of de Besluit Uniforme Saneringen (BUS) melding, de controle op de locatie en beoordeling van het evaluatierapport. Het gaat om locaties die eerder beschikt/goedgekeurd zijn en in uitvoering komen.

Handhaving

De provincie is wettelijk belast met een systematische en adequate (preventieve) handhaving, gericht op de naleving van voorschriften zoals die zijn gesteld in de beschikkingen die zij als bevoegd gezag heeft genomen. Het gaat om locaties die eerder beschikt/goedgekeurd zijn en in uitvoering komen/die al in uitvoering zijn.

Data en digitale ondersteuning

We maken gebruik van het bodeminformatiesysteem (BIS) dat inzicht geeft in de bodemgesteldheid, uitgevoerde bodemonderzoeken, bodemsaneringen, grondverzet en bodemkwaliteit.

Klachtafhandeling

De provincie handelt klachten volgens de visie van de Nationale ombudsman. De provincie maakt daarbij gebruik van een klachtenanalysetool.

5. Risico's en prioriteitstelling

Activiteiten	Risico
Zorgplicht: niet melden van een calamiteit	HOOG
Grondwatersanering onder OW / Omgevingsverordening	HOOG
Sanering op basis van Wbb (overgangsrecht) beschikking spoed	HOOG
Niet melden van een gewoon voorval	MIDDELHOOG

6. VTH-doelstelling

- Tijdens (vrije veld) toezicht neemt het geconstateerde aantal gevallen van niet gemelde calamiteiten en ongewone voorvallen gedurende 4 jaar, bij gelijkblijvende inzet, af.
- Gebiedscontroles dragen bij aan de afname van het aantal niet volledig en helemaal niet gemelde en/of uitgevoerde grondwatersaneringen.

- Inzicht verkrijgen in ZZS.
- We formuleren nieuwe VTH-doelstellingen zodra het beeld over de gevolgen van de OW daar voldoende voeding voor geeft.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal geconstateerde niet gemelde calamiteiten en ongewone voorvallen
- Aantal geconstateerde niet volledig en niet gemelde en/of uitgevoerde grondwatersaneringen
- Aantal geconstateerde niet volledig en niet gemelde en/of uitgevoerde sanering o.b.v. WBB-beschikking Spoed
- Aantal spoedlocaties
- Aantal procedures
- Aantal overtredingen
- Aantal LOD

Ontgrondingen

1. Wettelijk kader

Ontgrondingen zijn werkzaamheden die, tijdelijk of permanent, iets aan of in de hoogteligging van een terrein veranderen of waarbij de bodem van een water wordt verlaagd. Gedeputeerde Staten is bevoegd gezag voor ontgroning voor de gehele provincie met uitzondering van zomerbed van Rijks rivieren. In het winterbed besluit GS met instemming van de minister op vergunningaanvragen. De rijksregels staan in het Bal. De provinciale regels ten aanzien van ontgrondingen staan in de omgevingsverordening.

2. Doel van de wetgeving

De regels zijn bedoeld om bijvoorbeeld het landschap, archeologische vindplaatsen en het diepe grondwater (nodig voor bijvoorbeeld drinkwater en natuur) te beschermen. Maar ook om te voorkomen dat er niet te veel hinder van de werkzaamheden wordt ondervonden.

3. Provinciale ambities

Bij het verlenen van de omgevingsvergunning voor ontgrondingen voor delfstoffenwinning hanteert de provincie Utrecht als beleid dat de herinrichting van de locatie een duidelijke meerwaarde moet opleveren voor de ruimtelijke kwaliteit of functievervulling van de ontgrondingslocatie en de omgeving. Bij ontwikkelingen in het landschap van de Utrechtse Heuvelrug vragen we aandacht voor het in stand houden van het reliëf en voor het in stand houden van het samenhangend boscomplex. Vanwege het reliëf en de overige kwaliteiten van de Heuvelrug willen we in dit gebied geen grootschalige ontgrondingen. Kleinschalige ontgrondingen voor natuurontwikkeling of recreatieve ontwikkeling zijn wel mogelijk, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteiten. Middels uitvoering van de VTH-taken wordt een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, **voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte**, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is. Inrichting en gebruik zijn **aangepast aan de eisen van klimaat**: gezondheid en veiligheid zijn daarbij geborgd.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Technische advisering

Beleidsondersteuning en advies

Beschikking en toezicht

De Omgevingsdienst verleent de vergunningen namens de provincie Utrecht (beschikking) en houdt toezicht op de naleving hiervan. De toezichthouders letten hierbij bijvoorbeeld op hoeveel grond er wordt afgegraven, om welke grondsoort het gaat en hoe diep er wordt afgegraven. De toezichthouders surveilleren daarnaast. Hierbij controleren zij of ontgrondingswerkzaamheden volgens de regels worden uitgevoerd en hier – indien nodig – een vergunning voor is.

Gerelateerd werk

Om meer zicht te krijgen op de risico's voor deze taak is het zaak om een risicoanalyse uit te voeren. Bij de provincie Utrecht is het onderwerp Ontgrondingen niet beleidsmatig geborgd.

5. Risico's en prioriteitstelling

Er is geen actuele risicoanalyse voor dit onderdeel uitgevoerd. Uitvoering is gebaseerd op wettelijke bepalingen en de Omgevingsverordening.

6. VTH-doelstelling

- In 2024 maken we een risicoanalyse voor ontgrondingen en brengen we de benodigde (beleids)capaciteit in beeld.
- We borgen de eventueel benodigde beleids capaciteit voor deze taak binnen de organisatie.

7. Monitoringsindicatoren

- Actuele risicoanalyse (RA)
- Capaciteitsbehoefte op basis van de RA is in beeld
- Borgingsplan capaciteit

Water

1. Wettelijk kader

De meeste grondwatertaken liggen bij de provincie. De provincie beschermt de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingszones. Dat gebeurt met het oog op de winning van grondwater voor de bereiding van water bestemd voor menselijke consumptie (artikel 2.18 Omgevingswet).

De omgevingsverordening bevat verboden en vrijstellingen voor activiteiten op- of in de bodem die de grondwaterkwaliteit negatief kunnen beïnvloeden.

In het Bal gaat over wateronttrekkingsactiviteiten van grondwater (en de bijbehorende infiltraties) waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

Dit zijn bijvoorbeeld: het oppompen van water uit grondwater of oppervlaktewater om er drinkwater van te maken of het gebruik van rivierwater voor koeling in een productieproces. Wij zijn verantwoordelijke voor onttrekkingen van grondwater i.v.m. de openbare drinkwatervoorziening en industriële toepassingen > 150.000 m³ p/j (art. 16.1 en 16.3 Bal) en de milieubelastende activiteit open bodemenergiesystemen (art. 3.18 e.v. Bal)

Ook bevat het Bal kaders voor open bodemenergiesystemen. Bij open bodemenergiesystemen is vooral sprake van verplaatsing van grondwater. Het bodemenergiesysteem onttrekt water en brengt het na gebruik terug in de bodem. Open bodemenergiesystemen kan men ook alleen voor verwarming of alleen voor koeling gebruiken. Open bodemenergiesystemen zijn vergunningplichtig. Dit volgt uit artikel 3.19 lid 1 onder a van het Bal. Systemen <10 m³/u zijn niet vergunningplichtig. Hiervoor is een melding voldoende.

Bijzonderheden:

Met het einde van de Wbb en de komst van de Omgevingswet verschuiven de verantwoordelijkheden. Individuele gemeenten zijn verantwoordelijk voor de bodemkwaliteit en de directe en indirecte humane en ecologische risico's die uit (historische) verontreinigingen kunnen volgen. Risico's voor de leefomgeving kunnen ook worden veroorzaakt door een verontreiniging in het grondwater; gemeenten hebben dus ook een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van dat grondwater. **De provincie Utrecht blijft verantwoordelijk voor het behalen van de Kader Richtlijn Water (KRD) doelen voor grondwater.** Het is dus van groot belang bij het op de juiste wijze opruimen van historische verontreinigingen. De provincie Utrecht kan daarom besluiten sommige bevoegdheden naar zich toe te trekken, zoals het reguleren van de activiteit grondwatersanering. **Daarnaast blijft de provincie het bevoegd gezag voor historische verontreinigingen die onder het overgangsrecht vallen.** Waterschappen moeten de bescherming van de grondwaterkwaliteit, en daarmee ook grondwaterverontreinigingen, meenemen in het beoordelen van wateractiviteiten. Vanwege de overlap in verantwoordelijkheden en de beleidsruimte die de Omgevingswet alle overheden biedt, is het belangrijk om goede afspraken te maken over zowel de inhoud van de beleidskeuzes die alle overheden maken op het gebied van bodemkwaliteit, als de manier waarop de samenwerking in processen (bijvoorbeeld bij vergunningverlening) plaatsvindt.

2. Doel van de wetgeving

Water is een essentieel onderdeel van onze leefomgeving. Belangrijke opgaven zijn het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Zeker in samenhang met het beschermen en verbeteren van de waterkwaliteit.

Bij **wateronttrekkingsactiviteiten** speelt met name het voorkomen of beperken van waterschaarste en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen een rol. Zoet grondwater is een waardevolle grondstof die voor velerlei doelen kan worden gebruikt. De regels hebben ook de bescherming van de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen als oogmerk. Infiltraties kunnen leiden tot verslechtering van de grondwaterkwaliteit en grondwateronttrekkingen kunnen ertoe leiden dat bestaande verontreinigingen worden verplaatst.

3. Provinciale ambities

In de Omgevingsvisie staan de volgende doelstellingen die relevant zijn voor deze kerntaak: Klimaatbestendig en waterrobuust

2050: het bodem- en watersysteem is blijvend robuust en kan veerkrachtiger omgaan met grote hoeveelheden neerslag en droogte.

2050: de provincie Utrecht is klimaatbestendig en waterveilig ingericht.

2050: de ondergrond en het bodem- en watersysteem worden duurzaam gebruikt, waarbij gebruik en functies van de ondergrond en het bodem- en watersysteem in samenhang met de bovengrondse opgaven worden bekeken, zodat de juiste functie op de juiste plek ligt.

2050: wij hebben op een veilige en verantwoorde manier de duurzame energie die het bodem- en watersysteem levert zo optimaal mogelijk benut.

2050: nieuwe opkomende stoffen, zoals medicijnresten, microplastics en PFAS, in grond- en oppervlaktewater zijn integraal onderdeel van het waterkwaliteitsbeleid.

Hierna volgen een aantal beleidskeuzes :

De provincie Utrecht beschikt over een grote voorraad kwalitatief goed grondwater die geschikt is voor vele doeleinden. Het is belangrijk te **voorkomen dat daar zoveel aanspraak op wordt gemaakt dat er onvoldoende aanvulling plaats kan vinden**. Daarom sluit de huidige praktijk aan bij elke nieuwe onttrekking om te kijken wat het belang van de aanvrager is en hoe deze zich verhoudt tot de andere belangen en de grondwatervoorraad in zijn totaliteit. Grondwateronttrekkingen kunnen namelijk negatieve effecten hebben op andere van het grondwater afhankelijke belangen. In het geval van significante negatieve effecten moeten maatregelen worden getroffen om die effecten zoveel mogelijk tegen te gaan. Bij beoordeling wordt gekeken of:

- Er aanvaardbare alternatieven voor de onttrekking voorhanden zijn.
- De onttrekking anders kan worden uitgevoerd, zodat de omvang ervan kan worden beperkt.
- De effecten van de onttrekking (op korte termijn) omkeerbaar zijn.

In het uiterste geval schadecompensatie mogelijk is.

In het programma bodem en water is een toetsingskader voor vergunningen opgenomen:

- Kwalitatief goed grondwater wordt zoveel mogelijk alleen gebruikt voor hoog- en middelwaardige doeleinden.

De initiatiefnemer beschrijft welke alternatieve bronnen zijn overwogen en waar waterbesparende maatregelen zijn genomen om de aanvraag te beperken.

Het belang van de aanvrager van de vergunning wordt afgewogen tegen de effecten van de onttrekking op andere van het grondwater afhankelijke belangen. De beoordeling van effecten wordt gedaan op basis van de cumulatieve effecten van alle onttrekkingen in de omgeving en op de vergunningscapaciteit. Waar mogelijk wordt gekeken of het onttrokken water zoveel mogelijk terug in de bodem kan worden gebracht. Hierbij wordt gehoor gegeven aan de voorkeursvolgorde van het lozen.

Waar de effecten van onttrekkingen tot buiten de provincie reiken, worden andere grondwaterbeheerders (provincies, waterschappen en Rijkswaterstaat) bij de belangenafweging betrokken. Dit wordt ook verwacht van de andere grondwaterbeheerders. Via toezicht en handhaving wordt naleving van de voorschriften bewerkstelligd, zowel op korte als op lange termijn.

Waar nodig stellen we, via maatwerkvoorschriften in de vergunning voor een grondwatersanering, eisen voor het monitoren (fysiek meten) van de grondwaterpluim aan initiatiefnemers. Dit is afhankelijk van de beoordeling en de eventuele saneringsaanpak van de grondwaterverontreiniging. Daarnaast worden de in een beschikking opgenomen monitoringsverplichtingen bij bestaande historische grondwaterverontreinigingen voor zover nodig gecontinueerd.

Een deel van de maatregelen uit het Uitvoeringsprogramma Drinkwater 2021-2027 is meegenomen bij het formuleren van de maatregelen voor de KRW. In de periode 2021-2027 omvat de opgave voor de grondwaterwinningen de volgende onderdelen:

Beter benutten van de vergunningscapaciteit (beperkingen in de binnen de vergunning te onttrekken hoeveelheid opgepompt water per tijdseenheid, oftewel het 'debiet', zijn bijvoorbeeld aanwezige bodemverontreinigingen, de toestand van de natuur, verzilting en verstopping).

Continueren van de vergunningplicht voor nieuwe industriële winningen en eigen winningen bestemd voor menselijke consumptie.

Bij de vergunningaanvraag worden bedrijven gevraagd om een nulmeting ten opzichte van de kwaliteit van het grondwater en ook een risicoanalyse/feitendossier. In de vergunning wordt in het kader van de KRW een monitorings- en rapportageverplichting opgenomen, ook voor winningen die onder de bevoegdheid van de waterschappen vallen.

Beter inzicht in de aanwezigheid en risico's van bodemenergiesystemen.

Het vaststellen van de biologische doelen voor niet-KRW-wateren om de actuele kwaliteiten en ambities zichtbaar te maken als toetsingskader voor het beleid voor ruimtelijke ontwikkeling, omgevingsplannen en -vergunningen.

Soms komt het voor dat het verlenen van een onttrekkingsvergunning voor hoogwaardiger gebruik onevenredig wordt belemmerd door een bestaande onttrekking voor laagwaardiger gebruik. In dergelijke gevallen overwegen om de vergunning voor het laagwaardiger gebruik in te trekken. Het kan bij-

voorbeeld voorkomen dat een bodemenergiesysteem aanwezig is in het te beschermen intrekgebied van een nieuwe (of verplaatste) winning voor de drinkwatervoorziening. Als in het uiterste geval wordt geconcludeerd dat het bodemenergiesysteem de toekomstige winning negatief zal beïnvloeden, kan de vergunning voor het bodemenergiesysteem worden ingetrokken. Hierbij wordt wel een zorgvuldige procedure in acht genomen en wordt schade vergoed conform de voorschriften in de Waterwet (na inwerkingtreding: de Omgevingswet).

Nieuwe toekomstige winningen voor de drinkwatervoorziening buiten de strategische grondwatervoorraad zijn in uitzonderingsgevallen mogelijk. Een aanvraag daartoe zal alleen gehonoreerd worden als een geschikte locatie binnen de strategische grondwatervoorraad aantoonbaar niet voorhanden blijkt. Bij vergunningverlening voor een nieuwe winning voor de drinkwatervoorziening in de strategische grondwatervoorraad, op een locatie in de nabijheid van stedelijk gebied of door vastgestelde ontwikkellocaties, rekening houdend met vergunde bodemenergiesystemen. Ook wat betreft nog ongebruikte potentie voor grootschalige bodemenergie binnen stedelijk gebied en de genoemde ontwikkellocaties

Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Inrichting en gebruik zijn **aangepast aan de eisen van klimaat**: gezondheid en veiligheid zijn daarbij geborgd.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Technische advisering en meldingsafhandeling

De omgevingsdienst beoordeelt voor de provincie meldingen van voorgenomen activiteiten van gemeenten en initiatiefnemers en geeft aan hen advies. Adviezen worden altijd kortgesloten met het betrokken drinkwaterbedrijf. De omgevingsdienst fungeert als vraagbaak voor bedrijven, agrariërs, belangenorganisaties en particulieren. De activiteiten zijn onderverdeeld in activiteiten binnen complexe bedrijven (via het DSO binnenkomende adviesverzoeken die onderdeel uitmaken van een omgevingsvergunning) en buiten complexe bedrijven (deze meldingen komen vaak binnen via de telefoon of de e-mail). Daarnaast vindt ook informatieverstrekking over verboden/vrijstellingen binnen beschermingszones plaats.

Beschikkingen

De vergunningverlening van grondwateronttrekkingsactiviteiten, openbodemenergiesystemen voert de omgevingsdienst uit. Het gaat om specifiek aangewezen wateronttrekkingsactiviteiten – grondwateronttrekkingen en, kort gezegd, daarmee samenhangende infiltraties voor industriële toepassingen van meer dan 150.000 m³ water per jaar of de openbare drinkwatervoorziening of voor de milieubelastende activiteit Aanleg en gebruik open bodemenergiesystemen (warmte- en koudeopslag).

Toezicht en handhaving

De toezicht- en handhavingstaken voert de omgevingsdienst uit. De jaarlijks onttrokken hoeveelheden en de verdeling over de provincie worden geregistreerd en gecommuniceerd met de provincie. Op basis van de onttrokken jaarhoeveelheden int de provincie grondwaterheffingen. Om vast te stellen hoe waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en borings-vrije zones ervoor staan, worden vier instrumenten gebruikt: administratieve controles, fysieke controles, gebiedscontroles en gebiedsschouwen. Dit gebeurt in afstemming met het betrokken drinkwaterbedrijf en andere handhavingpartners in het gebied.

Vergunningverlening en toezicht/handhaving van bodemenergiesystemen worden ingezet om kansen voor initiatiefnemers van duurzame bodemenergie te maximaliseren, bodembelangen integraal af te wegen en te sturen op doelmatig gebruik van de ondergrond en de efficiënte werking van WKO-systemen. Ook is de provincie verantwoordelijk voor het voorkomen en ongedaan maken van illegale onttrekkingen (en infiltraties).

5. Risico's en prioriteitstelling

Activiteiten	Risico
Activiteiten grondwaterbeschermingszones en watervergunningen waarvoor provincie BG (open bodemenergie wordt MBA)	
Overtreding bij grondwateronttrekking voor openbare drinkwatervoorziening	HOOG
Meer onttrokken dan vergund	HOOG
Te veel energie of te grote energie-onbalans (temperatuurverschil)	HOOG
Mogelijke risico's overtredingen verordening in grondwaterbeschermingszones	
Afvaldumping	MIDDELHOOG

Op grond van verordening illegale bedrijfsactiviteiten	MIDDELHOOG
Boren door beschermende lagen in grondwaterbeschermingszones	MIDDELHOOG
Bestrijdingsmiddelen	MIDDELHOOG
Verboden in waterwingebied (art. 3.16 omgevingsverordening)	
Overtreding van het verbod 3.13 Het is in het Waterwingebied Bethunepolder verboden bestrijdingsmiddelen voorhanden te hebben, in voorraad te hebben of toe te passen.	HOOG
Verboden in grondwaterbeschermingsgebieden	
Overtreding van het verbod 3.27 Het is verboden in een Grondwaterbeschermingsgebied een milieubelastende activiteit uit te voeren, bedoeld in de lijst in bijlage V	MIDDELHOOG
Overtreding van het verbod 3.29 Het is verboden in Grondwaterbeschermingsgebied Waterwingebied Bethunepolder:	
a. boorputten op te richten, in exploitatie te nemen of te hebben met een boordiepte van Y meter of meer onder maaiveld; en	HOOG
b. boringen of grond- of funderingswerken uit te voeren of te hebben op een diepte van Y meter of meer onder het maaiveld, met inbegrip van schuine boringen, uitgevoerd vanaf een locatie buiten de grondwaterbeschermingszone.	HOOG
Verboden in boringsvrije zones, 3.51 het is verboden in Boringsvrije zones:	
Boorputten op te richten, in exploitatie te nemen of te hebben met een boordiepte van Y meter of meer onder maaiveld; en	HOOG
Boringen of grond- of funderingswerken uit te voeren of te hebben op een diepte van Y meter of meer onder het maaiveld, met inbegrip van schuine boringen, uitgevoerd vanaf een locatie buiten de boringsvrije zone.	HOOG

6. VTH-doelstelling

- Kwalitatief goed grondwater wordt zoveel mogelijk alleen gebruikt voor hoog- en middelwaardige doeleinden.
- Behouden goede kwaliteit en kwantiteit van het grondwater.
- Activiteiten met negatieve effecten op de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van grondwater nemen af met 95%
- Bij het onttrekken van grondwater voor industrieel gebruik (>150.000 m³/j) is het spontaan naleefgedrag 95% en het toezichtseffect 100%
- Bij het onttrekken van grondwater voor bereiding van drinkwater is het spontaan naleefgedrag 95% en het toezichtseffect 100%.
- Doelmatig gebruik van de ondergrond: gebruik van grondwater en ondergrond past bij doel van de vergunning.
- 100% verleende vergunning zijn passend bij gebruik.
- Juridische verkenning naar mogelijkheid om vergunningen te verkleinen.
- Beschermende werking slecht doorlatende lagen behouden ter bescherming van het grondwater.
- Geen boringen in gebieden waar dit niet is toegestaan.
- 100% van de boringen zijn geplaatst volgens de landelijk geldende protocollen.
- Doelmatig functioneren van bodemenergiesystemen.
- Bij het gebruik van open bodemenergiesystemen is het (spontaan) naleefgedrag 95% en het toezichtseffect 100%.
- Vergroten van de kennis van regels uit de verordening met als doel spontaan naleefgedrag vergroten.
- Versterken samenwerking terreinbeheerders en andere bevoegd gezagen met als doel elkaars oren en ogen te zijn.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal binnenkomende aanvragen in relatie tot de hoeveelheid afgehandelde aanvragen.
- Aantal uitgevoerde controles in relatie tot de overtredingen die zijn begaan (soort overtredingen en ingezette strategie) en het registreren van de overtreder.

Zwemwater

1. Wettelijk kader

Voor zwemwaterlocaties in oppervlaktewater is de EU-Zwemwaterrichtlijn van kracht. De waterkwaliteit moet voldoen aan de gestelde waterkwaliteitseisen van de Europese zwemwaterrichtlijn en de Nederlandse wetgeving. De zwemwaterwetgeving is opgenomen in de Omgevingswet, voor zwemgelegenheden in oppervlaktewater in het BKL en in het BAL staan de algemene rijksregels die gelden voor de activiteit 'gelegenheid bieden tot zwemmen en baden'. Voor de 4 verschillende soorten gelegenheden die er zijn om te zwemmen en baden (badwaterbassin met gedesinfecteerd water, zwemvijvers, badwaterbassins voor eenmalig gebruik en overige badwaterbassins), gelden een meldingsplicht, een specifieke zorgplicht (artikel 15.5 van het Bal) en regels over ongewone voorvallen. Daarnaast moet er een beheersplan zijn, waarin maatregelen staan om de geïnventariseerde risico's te beheersen. Ook moeten incidenten worden geregistreerd. Verder geldt dat elk bad gevuld moet zijn met water van drinkwaterkwaliteit.

2. Doel van de wetgeving

Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat bezoekers van badinrichtingen en zwemplassen zo veilig mogelijk kunnen zwemmen. Dit betekent dat de kans op gezondheids- en veiligheidsrisico's zo klein mogelijk moet worden gehouden.

3. Provinciale ambities

De Omgevingsvisie sluit aan bij het thema Stad en Land gezond met het beleidsdoel: zodanige condities scheppen dat een goede recreatieve structuur wordt behouden en versterkt.

In het *Bodem en Waterprogramma* provincie Utrecht 2022-2027 (BWP) staat dit verder uitgewerkt. Het BWP draagt ook bij aan een schone en gezonde omgeving door te werken aan voldoende schone bronnen voor drinkwater, schoon zwemwater en een goede waterhuishouding. Ook het programma *Recreatie en Toerisme 2022-2025* staat er behoefte is aan meer goed zwemwater, waarvoor schoon oppervlaktewater een belangrijke voorwaarde is. Ook in het programma *Groen groeit mee* staat ook een paragraaf over zwemwater (3.5) water voor verkoeling.

In het Programma Klimaatadaptatie is de volgende doelstelling eveneens relevant voor de uitvoering van deze taak:

"In 2050 is de provincie Utrecht klimaatbestendig en waterveilig. Over dertig jaar is de samenleving in onze regio klaar om de gevolgen van klimaatverandering, zoals wateroverlast, droogte, hitte en overstromingen, op te vangen."

Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.

Inrichting en gebruik zijn aangepast aan de eisen van klimaat: gezondheid en veiligheid zijn daarbij geborgd.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Meldingafhandeling en beschikkingen

Voor de kernactiviteit geldt geen vergunningplicht. Vaak is er een samenloop met andere activiteiten uit hoofdstuk 3 in het bedrijf, zoals een stookinstallatie, opslagtank voor gassen/vloeistoffen/gevaarlijke stoffen in verpakking. Voor die andere milieubelastende activiteiten kan wel een vergunningplicht gelden. Maar de meeste zwembaden hebben onder de Omgevingswet geen omgevingsvergunning nodig.

Toezicht en handhaving

De provincie is verantwoordelijk voor het toezien op een veilig en hygiënisch gebruik van plaatsen waar regelmatig wordt gezwommen. Dit betreft zowel het toezicht op badinrichtingen als op oppervlaktewater (meren en kolken/plassen). Hiervoor worden fysieke controles uitgevoerd bij openbare en niet-openbare zwembaden (hotels, campings, etc.) en zwemlocaties in oppervlaktewater. Daarnaast geldt het administratief toezicht door het uitvoeren van deskcontroles. Ook worden de meldingen nieuwbouw en renovaties van badinrichtingen beoordeeld.

Technische advisering

In IPO-verband bijdrage leveren aan actuele zaken en implementatie van nieuwe zwemwaterregelgeving in komende periode en continuering van de inzet t.b.v. meerjarenplan gemeente Utrecht voor peuterbaden in speeltuinen.

Ingediende meldingen

Een overlastmelding of melding ongewone voorvallen wordt in ontvangst genomen en behandeld. Deze komen via een formulier of via de zwemwater telefoon binnen.

5. Risico's en prioriteitstelling

Activiteiten	Risico
Peuterbaden	
Slechte waterkwaliteit peuterbaden	HOOG
Slecht onderhoud peuterbaden (WHVBZ - Omgevingswet)	MIDDELHOOG
Semi-/ niet openbaar toegankelijke zwembaden	
Slechte waterkwaliteit	HOOG
Onderhoud/hygiëne	MIDDELHOOG
Zwemplek oppervlaktewater - groot (verrommeling , glas/dumping) & klein	
Slechte waterkwaliteit	HOOG
Onderhoud/hygiëne	MIDDELHOOG
Onvoldoende toezicht door badmeester/ouder/beheerder	MIDDELHOOG
Openbaar toegankelijke zwembaden	
Onderhoud/hygiëne	MIDDELHOOG

6. VTH-doelstelling

- Om zwemmers in zwembaden en zwemlocaties in oppervlaktewater tegen gezondheids- en veiligheidsrisico's te beschermen stellen we de volgende doelen:
- In 100% van de gevallen wanneer er sprake is van slechte waterkwaliteit wordt de locatiebeheerder en/of waterkwaliteitsbeheerder aangezet tot inzet van verbetermaatregelen.
- Bij 100% van de locaties waar "gelegenheid wordt geboden tot zwemmen en baden" dient het zwemwater minimaal te voldoen aan de categorie 'aanvaardbaar'.
- Bij 100% van de gevallen waar onvoldoende waterkwaliteit wordt bemonsterd (zoals door blauwalg) worden direct maatregelen genomen zoals negatief zwemadvies of waarschuwing en wordt het publiek hierover duidelijk geïnformeerd.
- Indien zwemwater drie jaar achtereen onvoldoende scoort op de gewenste waterkwaliteit dan gaan we eventueel over tot intrekken van de status.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal gegevens voor waterkwaliteit
- Percentage van bodemverloop
- Aantal faciliteiten dat voldoet aan hygiëne en veiligheidsvoorschriften
- Aantal waarschuwingen voor oppervlaktewater
- Aantal negatief zwemadvies voor oppervlaktewater

Natura 2000 – activiteiten (Ow: Natura 2000-activiteit, Geen Natura 2000-activiteit, wel nadelig voor Natura 2000-gebied)

1. Wettelijk kader

Natura 2000-gebied

Een Natura 2000-gebied is een beschermd natuurgebied van Europees belang. Alle Natura 2000-gebieden samen vormen een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Dat netwerk heet 'Natura 2000'. Natura 2000-activiteit en Natura 2000-activiteit met nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebied

Onder de Omgevingswet wordt gesproken over milieubelastende activiteiten, namelijk:

'Natura 2000-activiteit' en 'Geen Natura 2000-activiteit, wel nadelig voor Natura 2000-gebied'

Voor een Natura 2000-activiteit is meestal een omgevingsvergunning nodig (artikel 5.1, 1e lid, sub e, Omgevingswet).

Natura 2000-activiteiten zijn activiteiten die significant nadelige gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Het gaat ook om activiteiten die niet te maken hebben met natuurherstel binnen een Natura 2000-gebied of buiten een Natura 2000-gebied met externe werking binnen het natuurgebied. Stikstofuitstoot buiten een Natura 2000-gebied kan bijvoorbeeld leiden tot depositie in een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied en daarmee significant nadelige gevolgen hebben voor dat Natura 2000-gebied.

Een omgevingsvergunning natuur kan los worden verleend of voor projecten waar niet persé een omgevingsvergunning voor andere activiteiten voor nodig is.

De provincie is het bevoegd gezag als het gaat om een flora- en fauna-activiteit of Natura 2000-activiteit zonder nationaal belang (artikel 4.6, lid 1, Omgevingsbesluit).

De provincie (of in enkele gevallen de minister van LNV) is het bevoegd gezag voor een aanvraag die alleen gaat over aangewezen flora- of fauna-activiteiten of Natura 2000-activiteiten. Dit geldt voor een enkelvoudige of meervoudige aanvraag, (artikel 4.12 en 4.14 Omgevingsbesluit).

De gemeente wordt bevoegd gezag als er sprake is van een meervoudige aanvraag met een flora- en fauna- of Natura 2000-activiteit waarvoor nog geen vergunning is verleend.

In de gevallen dat de provincie niet het bevoegd gezag is voor het vergunnen van een aanvraag, is er wel advies en instemming van de provincie nodig voor het deel van de aanvraag dat over de flora- en fauna-activiteit of Natura 2000-activiteit zonder nationaal belang gaat (artikel 4.25, Omgevingsbesluit). Instemming van de provincie is niet nodig bij een voorgenomen projectbesluit van het Rijk dat als omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit geldt (artikel 16.20, 1e lid, Omgevingswet). Advies van de provincie over het ontwerp van een projectbesluit is dan wel nog vereist.

Strekking van de wetgeving:

Natura 2000-gebieden waar provincie Utrecht voortouwnemer is:

- Botshol
- Zouweboezem
- Binnenveld
- Kolland en Overlangbroek
- Uiterwaarden Lek

Natura 2000-gebieden met een ander bevoegd gezag als voortouwnemer:

- Lingegebied en Diefdijk-Zuid (Gld)
- Eemmeer & Gooimeer Zuidoever (I&W)
- Rijntakken (Gld)
- Nieuwkoopse plassen & De Haeck (ZH)
- Oostelijke Vechtplassen (NH)

Externe werking activiteiten binnen en buiten deze Natura 2000-gebieden valt ook onder de strekking van de wetgeving.

2. Doel van de wetgeving

Het doel van de regels is het beschermen van (de instandhoudingsdoelstellingen van) Natura 2000-gebieden. Het aanwijzen van zo'n gebied is voor het beschermen van de leefgebieden van bepaalde dieren en planten en van bepaalde natuurlijke habitattypen. Bescherming is nodig voor het behoud van de biodiversiteit (soortenrijkdom) en om te voldoen aan de verplichtingen van de vogelrichtlijn en habitatrichtlijn.

3. Provinciale ambities

In de omgevingsvisie is de ambitie om een robuust klimaatbestendig natuurnetwerk van hoge kwaliteit met hoge biodiversiteit te ontwikkelen. Bestaande natuurgebieden (Natura 2000-gebieden en Natuurnetwerk Nederland) worden beschermd, verder ontwikkeld en onderling beter verbonden tot één samenhangend groot natuursysteem. De provincie heeft gebieden aangewezen waar de provincie zelf geen natuur ontwikkelt, maar waar wel kansen liggen voor natuurontwikkeling. Het gaat om gebieden binnen de Groene Contour. Zij maken geen deel uit van het NNN, maar sluiten daarbij aan en kunnen deze versterken. Voor 2040 realiseert de provincie in totaal 3.000 hectare natuur in de Groene contour. Grote natuureenheden worden ecologisch met elkaar in verbinding gebracht (Rivierengebied en Veenweide-plassengebied).

Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen¹ van de provincie:

- Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, **voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte**, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Beschikkingen

Vergunningen: De provincie behandelt de vergunningaanvragen en advies-/instemmingsverzoeken als de gemeente bevoegd gezag is voor de vergunningverlening.

Toezicht

Er worden gebiedscontroles, fysieke controles en administratieve controles ingezet in en rondom (Natura 2000) - gebieden. Er wordt gecontroleerd of activiteiten de juiste vergunning(en) hebben en of aan de vergunningvoorschriften wordt voldaan. Daarnaast hebben de fysieke controles bij veehouderijen (op de cross compliance en meldingen) prioriteit. Op verzoek van de provincie Utrecht kan een deel van de fysieke controles ingezet worden voor controles bij milieubedrijven, onder andere voor controle op de uitstoot van stikstof.

1) Uit de Omgevingsvisie

Voor elk Natura 2000-gebied is een beheerplan op basis waarvan de omgevingsdienst in nauwe samenwerking met de provincie een uitvoeringsprogramma opstelt. Het plan beschrijft toezicht en te voeren sancties voor het betreffende natuurgebied als het gaat om vrijstellingen uit beheerplannen, controle instandhoudingsdoelen van het gebied en de voorwaarden van natuurvergunningen. De controles vinden binnen en buiten Natura 2000-gebieden plaats (externe werking). In het kader van de Omgevingswet worden de beheerplannen omgezet in uitvoeringsprogramma's. Hiervoor geldt een overgangsregeling.

De omgevingsdienst organiseert de jaarlijkse evaluatie van de uitvoeringsprogramma's met de samenwerkingspartners. Tijdens dit overleg worden de handhavingsdoelen uit het plan gemonitord. De voortouwnemer is verantwoordelijk voor het beheerplan en samen met de samenwerkingspartners verantwoordelijk voor de monitoring van de Natura 2000-gebieden.

5. Risico's en prioriteitstelling

Risico's en prioriteiten worden per gebied beschreven in de uitvoeringsprogramma's.

6. VTH-doelstelling

- Binnenkomende aanvragen worden binnen wettelijke termijn afgehandeld, 90%
- Controle vergunningplichtige N2000-activiteiten, 100%
- Controle vergunningvrije activiteiten (op voorwaarden in vrijstelling), 60%
- Er zijn actuele uitvoeringsprogramma's.
- Controle vrijvelddelicten op N2000-wetgeving, 100%

Monitoringsindicatoren

- Aantal binnenkomende aanvragen en het aantal afgehandelde aanvragen
- Aantal geconstateerde overtredingen en aard* overtredingen bij controle vergunningplichtige activiteiten binnen en buiten Natura 2000-gebieden
- Aantal geconstateerde overtredingen en aard overtredingen bij controle vergunningvrije activiteiten binnen en buiten Natura 2000-gebieden
- Verslechtering natuur** en effect inzet T&H om verslechtering tegen te gaan
- Actueel uitvoeringsprogramma voor Botshol in 2024
- Actueel uitvoeringsprogramma voor Zouweboezem in 2025
- Actueel uitvoeringsprogramma voor Binnenveld in 2026
- Actueel uitvoeringsprogramma voor Kolland en Overlangbroek in 2026
- Aantal en inhoud adviezen uitvoeringsprogramma's waar andere bevoegde gezagen voortouwnemer zijn

*aard = welke overtreding, waar, hoe vaak komt overtreding voor

**verslechtering natuur: waar komt het voor, welke verslechtering

Soortenbescherming (Ow: Flora- en fauna-activiteiten)

1. Wettelijk kader

De Omgevingswet geeft regels over flora- en fauna-activiteiten om soorten te beschermen. Voor een flora- en fauna-activiteit is de provincie of de minister van LNV het bevoegd gezag voor:

- Maatwerkvoorschriften
- Een verzoek om een gelijkwaardige maatregel
- Handhaving- en toezicht van de voorschriften uit het Bal en ontheffingen

Artikelen 11.24 en 11.25, Bal en 18.2, lid 1, Omgevingswet regelen of de provincie of de minister van Natuur en Stikstof het bevoegd gezag is voor een aanvraag die alleen gaat over flora- of fauna-activiteiten of Natura 2000-activiteiten.

Invoedsfeer van de wet- en regelgeving

Soortbescherming is provincie breed, maar er zijn aangewezen gebieden waar we de bescherming belangrijker vinden:

- Stedelijk gebied
- Natura 2000-gebieden
- NNN
- Weidevogelkerngebieden
- Ganzenrustgebieden
- Groene Contour en natuurparels (icoon- en aandachtsoorten)
- Stiltegebieden
- Leefgebieden van Utrechtse aandachtsoorten

2. Doel van de wetgeving

Het behoud/ herstel van een gunstige staat van instandhouding van beschermde en bedreigde soorten en hun leefomgeving, en voorkomen- en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten. De wettelijke taak geldt voor het gehele grondgebied van de provincie Utrecht, binnen en buiten beschermde natuurgebieden. Daarnaast heeft de provincie zorgplicht voor behouden en versterken biodiversiteit.

3. Provinciale ambities

In de omgevingsvisie staat de ambitie opgenomen: **Binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland (NNN), in zowel het landelijk als het stedelijk gebied, is er in 2050 een gunstige staat van instandhouding van beschermde en bedreigde flora en fauna, en is de biodiversiteit ten opzichte van 1990 toegenomen.**

Kern van ons natuurbeleid

Centraal staat het beschermen en ontwikkelen van beleefbare natuur en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit. Ons streven is minder soorten op de Rode Lijst en minder soorten in de meest bedreigde categorieën.

Bescherming en ontwikkeling leefgebieden van bedreigde flora en fauna

Belangrijk zijn de Utrechtse aandachtsoorten en het stimuleren van maatregelen ter verhoging van de biodiversiteit, zowel binnen als buiten het NNN, en ook in het stedelijk en agrarisch gebied. Gebieden waar aandachtsoorten geconcentreerd voorkomen zijn globaal als 'natuurparels' aangeduid in de Natuurvisie. Het grootste deel van de Utrechtse aandachtsoorten leeft in het NNN, maar de meeste soorten waarvoor ontheffingen worden aangevraagd leven in de bebouwde omgeving. Enkele natuurparels liggen in het stedelijk gebied. Daarnaast bezitten ook sommige wateren hoge natuurwaarden ('waterparels').

Voor diverse weidevogels, heeft Nederland in internationaal verband een grote verantwoordelijkheid. In het NNN ligt een aantal belangrijke gebieden waar veel weidevogels voorkomen. Het stimuleren van kwaliteitsverbetering van deze natuurgebieden loopt via de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap. Buiten het Natuurnetwerk heeft de provincie gebieden met veel weidevogels aangewezen als weidevogelkerngebieden. Het stimuleren van weidevogelvriendelijk (agrarisch) natuurbeheer van al deze gebieden loopt via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap. Naast een goed beheer zijn ook ruimtelijke aspecten als openheid, rust en goede inrichting voor weidevogels van groot belang. De stand van de weidevogels wordt gemonitord en zo nodig worden extra maatregelen genomen voor de bescherming van deze gebieden.

Voor weidevogelkerngebieden is in de omgevingsverordening een instructieregel opgenomen voor gemeenten voor ontwikkeling van windturbines en zonnevelden. Deze zijn alleen toegestaan onder voorwaarde dat de kwaliteit van het leefgebied van de weidevogels aantoonbaar per saldo minimaal wordt behouden. Per 1 januari 2024 wordt deze instructieregel verbreed naar alle ruimtelijke ontwikkelingen in weidevogelkerngebieden.

In ganzenrustgebieden geven wij ruimte voor overwinterende ganzen. In deze gebieden geldt dat ganzen in bepaalde periodes niet verontrust en bejaagd mogen worden (op grond van de Wnb), Daarnaast gelden er verboden zoals een verbod op aantasting van het foerageergebied (op grond van de omgevingsverordening). Openheid en rust zijn belangrijke voorwaarden in deze gebieden.

Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Het Natuurnetwerk Nederland is het Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. Het netwerk moet natuurgebieden beter verbinden met elkaar en met het omringende agrarisch gebied. Bijna alle aangewezen Natura 2000-gebieden zijn onderdeel van het NNN.

Verantwoordelijkheid Natuurnetwerk Nederland

De provincies zijn verantwoordelijk voor het Natuurnetwerk Nederland op het land. Het Rijk is systeemverantwoordelijk voor de natuur in de grote wateren binnen de rijkswateren: de Noordzee, de Waddenzee, de Eems-Dollard, het IJsselmeergebied, de Zuidwestelijke Delta en de grote rivieren.

De provincie heeft in de omgevingsverordening de NNN-gebieden aangewezen. Gemeenten zorgen via de bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen dat het NNN niet geschaad wordt. Bij het opstellen van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning moet een NNN-toets gedaan worden. Met die toets kijkt de gemeente of het plan of de vergunning het NNN aantast.

Pan-Europees Ecologisch Netwerk (PEEN)

Het Natuurnetwerk Nederland moet uiteindelijk samen met de natuurgebieden in andere Europese landen het aaneengesloten pan-Europees Ecologisch Netwerk (PEEN) vormen.

Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, **voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte**, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Beschikkingen

Artikel 4.6, lid 1, Omgevingsbesluit schrijft in welke gevallen de provincie het bevoegd gezag is bij een aanvraag van een omgevingsvergunning. De provincie verleent advies en instemmingen in het geval dat zij niet het bevoegd gezag is voor de vergunningverlening.

Toezicht

Voor de soortbescherming voert de Omgevingsdienst gebiedscontroles en fysieke controles uit, gericht op het behouden van leefgebieden en het voorkomen van verstoring en het doden van beschermde en bedreigde plant- en diersoorten. Een belangrijke controle is toezicht op de door de Minister LNV vastgestelde gedragscodes.

De Omgevingsdienst voert themagerichte controles uit op de naleving van natuur binnen en buiten het NNN. De focus ligt bij agrariërs in gebieden met weide- en akkervogels die niet meedoen met agrarisch natuurbeheer.

In de omgevingsverordening zijn voor de beheersing van Aziatische duizendknopen enkele artikelen opgenomen. Ter beheersing (voorkoming verdere verspreiding) van deze soorten vindt toezicht plaats op basis van het toezichtplan Aziatische duizendknopen (2022).

Gebiedsgerichte aanpak

Op basis van een toezichtplan wordt gerichte controle uitgevoerd waar het niet goed gaat met projecten met grote natuureffecten.

Meldingen en ontheffingen

De Omgevingsdienst stelt een toezichtplan op voor soortbescherming (afhandeling meldingen en afhandeling ontheffingen) met aandacht voor niet-gemelde activiteiten en (pro) actief toezicht.

Advisering en voorlichting

De provincie geeft advies en voorlichting aan initiatiefnemers om de materie te begrijpen en in het kader van naleven van regelgeving. Het omgevingsoverleg is belangrijk.

5. Risico's en prioriteitstelling

Activiteiten	Risico
Soortbescherming	
Overtreding zonder ontheffing	HOOG
Ganzenrustgebied	HOOG
Gedragscodes	HOOG
Andere vrijstellingen (educatie, onderzoek, landelijk, provinciaal)	HOOG
Invasieve exoten (zowel flora als fauna)	HOOG
Weidevogels	HOOG
Vrije veld delicten/ aflopende delicten	
Crossen/ MTB (binnen/buiten paden)	HOOG
Honden natuurgebied	HOOG
Stroperij	HOOG

6. VTH-doelstelling

- De naleving van gedragscodes is 100%.
- Toezicht weidevogelkerngebied volgens toezichtinstructie.
- Geconstateerde verstoring en aantasting van ganzenrustgebieden neemt in de komende 4 jaar af met 95%. Dit kader geldt in de periode van 1 november tot 1 maart/april.
- Percentage gemeenten die Soortenmanagementplan (SMP) toepassen is 100%.
- In 100% van relevante plannen wordt soortbescherming bij de voorbereiding en het vooroverleg betrokken.
- 100% naleving van het uitvoeringsprogramma Aziatische duizendknopen.
- Activiteiten met negatieve gevolgen op NNN, weidevogelkerngebieden, ganzenrustgebieden en natuur- en waterparels nemen af met 90%.

- Toezicht op instandhouding iconsoorten en aandachtsoorten (coalitieakkoord: actief soortenbeleid) uitwerken in het JUP 2024 en verder.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal controles, aard en trend overtredingen zonder ontheffing
- Aantal controles, aard en trend gerechtelijke procedures en analyses
- Aantal controles, aard en trend naleving gedragscodes
- Aantal controles, aard en trend verstoringen van 1 november tot 1 maart/april van ganzenrustgebieden
- Aantal controles, aard en trend stroperij
- Aantal gemeenten met SMP's
- Aantal plannen met natuurtoets
- Aantal haarden invasieve soorten en resultaat van toezicht en handhaving

Faunabeheer en schadebestrijding (Ow: Jachtgeweeractiviteit, Valkeniersactiviteit, 'Middelen, installaties, methoden voor vangen', Jacht)

1. Wettelijk kader

In de Omgevingswet zijn regels opgenomen voor populatiebeheer van dieren in het wild, het bestrijden van schadeveroorzakende dieren door grondgebruikers en de jacht. Het duurzaam beheer van populaties van in het wild levende dieren, schadebestrijding en de uitoefening van de jacht geschieden overeenkomstig het faunabeheerplan. Provincies keuren op grond van haar bevoegd het faunabeheerplan goed, stelt nadere regels voor het faunabeheerplan in de omgevingsverordening 9art. 8.1, 3e lid Ow) en voert de regels over het faunabeheerplan uit het Omgevingsbesluit en de omgevingsverordening uit (art. 8.1, 4e lid Omgevingswet).

Invloedsfeer van de wet- en regelgeving

Jacht, schadebestrijding vinden vooral plaats in het landelijk gebied (agrarisch gebied), m.u.v. reeënschot, dat vindt ook plaats op de Utrechtse Heuvelrug.

2. Doel van de wetgeving

Het beschermen en beheren van (bepaalde) flora en fauna.

3. Provinciale ambities

Schadebestrijding

De provincie faciliteert de Faunabeheereenheid Utrecht, zodat zij in staat is om planmatig, gecoördineerd faunabeheer uit te voeren. Dit betreft met name het voorkomen van landbouwschade. Bij voorkeur wordt in het faunabeheer, eerst ingezet op de diervriendelijkste methode om schade te voorkomen. De provincie intensificeert het onderzoek naar alternatieve niet-dodende beheermethoden.

Actief beleid voeren op het uitroeien dan wel beheersen van invasieve exoten, ter bescherming van de inheemse wilde flora en fauna. Het vereist nauw samenwerken met de stakeholders in het Platform invasieve exoten. De bestrijding van bepaalde invasieve exoten, zoals Aziatische duizendknopen, is vastgelegd in de omgevingsverordening. Zo nodig leggen we dit ook vast voor andere invasieve exoten. Voor faunabeleid en monitoring is het Omgevingsprogramma Faunabeleid en Monitoring (OFM) in voorbereiding. Vaststelling van het OMF vindt in het eerste kwartaal van 2024 plaats.

Middels uitvoering van de VTH-taken wordt een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, **voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte**, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Vergunningen

De provincie besluit over het faunabeheer en schadebestrijding. In dit kader verleent de provincie ontheffingen en vrijstellingen van de natuurwetgeving. Daarnaast verleent de provincie in dit licht opdrachten voor ingrepen in dierenpopulaties.

Toezicht

De Omgevingsdienst houdt toezicht op de (doorgeschreven) ontheffingen die door de provincie zijn verleend op basis van het faunabeheerplan. Het gaat om ontheffingen verleend voor schadebestrijding en populatiebeheer. Na vaststelling van het iOFM in 1e kwartaal 2024 is duidelijk hoe het programma doorwerkt in toezicht en handhaving.

De omgevingsdienst voert themagerichte controles uit op de naleving van natuur binnen en buiten het NNN. De focus ligt bij agrariërs in gebieden met weide- en akkervogels die niet meedoen met agrarisch natuurbeheer.

De Omgevingsdienst houdt toezicht op naleving van de vergunningen (passief toezicht) en eventueel vermeende stroperij als vergunningen zijn geschorst of niet zijn afgegeven.

De omgevingsdienst stelt een toezichtplan op voor soortenbescherming (afhandeling meldingen en afhandeling ontheffingen) met aandacht voor niet-gemelde activiteiten en actief toezicht.

5. Risico's en prioriteitstelling

Activiteiten	Risico
Soortbescherming	
Overtreding zonder ontheffing	HOOG
Ganzenrustgebied	HOOG
Gedragscodes	HOOG
Andere vrijstellingen (educatie, onderzoek, landelijk, provinciaal)	HOOG
Invasieve exoten (zowel flora als fauna)	HOOG
Weidevogels	HOOG
Vrije veld delicten/ aflopende delicten	
Crossen/ MTB (binnen/buiten paden)	HOOG
Honden natuurgebied	HOOG
Stroperij	HOOG

6. VTH-doelstelling

- Vanuit zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving input leveren op het Faunabeheerplan 2026-2031 dat de Faunabeheereenheid op laat stellen in 2024 (en 2025). Onderdeel ganzen gezamenlijk met vier andere provincies.
- Input leveren op voorschriften gekoppeld aan de toestemmingsbesluiten voor ontheffing gebruiker en de toezichthouders en daarbij streven naar uniformiteit.
- Het handhaven van de rust voor ganzen in de afgesproken perioden en buiten deze periode toezicht houden op activiteiten die de foerageerfunctie aantasten binnen de ganzenrustgebieden.
- Het toezicht op naleving van de vergunningen (passief toezicht) en eventueel vermeende stroperij als vergunningen zijn geschorst of niet zijn afgegeven.
- Als het 'draaiboek bijzondere weersomstandigheden' in werking treedt wordt het toezicht op vermeende stroperij voor zolang toestemmingsbesluiten, jacht en landelijk vrijgestelde soorten zijn opgeschort, opgeschaald.
- Nieuwe functie en de daarbij behorende taken uitwerken ten behoeve van de inzet preventieve methoden voor de noodzakelijke dossieropbouw realiseren.
- Voor een efficiënte inzet van de groene boa's in het landelijk gebied in relatie tot het OFM maar ook tot mogelijk andere programma's waar dat speelt, werken we de inzet van deze taak met betrekking tot stroperij nader uit in beleidsregels.
- In aansluiting op het JUP het verder doorontwikkelingen van de monitoring, via het rapporteren van handavingsinspanningen zodanig dat inzichtelijk is wat toezicht en handhaving heeft bijgedragen aan de doelen van het OFM.

7. Monitoringsindicatoren

- Bijhouden van aantal controles op en uitkomst van:
 - o houden aan de voorschriften gekoppeld aan de vergunningen voor schadebestrijding en populatiebeheer door jagers
 - o jaarrond behouden van de foerageerfunctie binnen ganzenrustgebieden (bv. via de inzet van drones om een gebied te inspecteren)
 - o het respecteren van de ganzenrust volgens de regels in de omgevingsverordening, binnen de ganzenrustgebieden

Houtopstanden en Kleine landschapselementen (Ow Vellen en beheren van houtopstanden)

1. Wettelijk kader

Bescherming van houtopstanden is onderdeel van de Omgevingswet. Een houtopstand is een zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend.

Om houtopstanden te beschermen, en vanwege internationale regels, bevat het Bal regels voor het vellen van houtopstanden, herbepanten, het verhandelen en bezit van hout(producten). Degene die

zo'n activiteit uitvoert, moet voldoen aan die regels, zoals de specifieke zorgplicht. Ook kan een meldingsplicht gelden. De meldingsplicht is terug te vinden in artikel 11.126 Bal. In de provincie Utrecht zijn regels hierover opgenomen in de omgevingsverordening hoofdstuk 6 paragraaf 6.2.2 (houtopstanden en kleine landschapselementen). Kleine landschapselementen (Kle's) staan op de waardenkaart van Kle provincie Utrecht.

Invloedsfeer van de wet- en regelgeving

Regelgeving en VTH gelden voor 'buiten bebouwde kom Boswet'. Het gaat over houtopstanden buiten bebouwde kom die onderdeel uitmaken van een houtopstand van minimaal 10 are of minimaal 20 bomen in rijbeplanting.

2. Doel van de wetgeving

Beschermen en in stand houden van het bosareaal en ontwikkelen van houtopstanden.

2. Provinciale ambities

De provincie stelt de wettelijke opgave tot het behoud van het bosareaal voorop. Het Strategische bosbeleid van de provincie Utrecht richt zich op meer, vitaal, toekomstbestendig, beschermd en maatschappelijk gewaardeerd bos in 2040:

Meer bos: huidig areaal bos met 1500 ha vergroten (500 ha in NNN, 500 ha in de Groene contour en 500 ha buiten het NNN).

Vitaal bos door het bos te revitaliseren, gemengd en gevarieerd te houden, voor continuïteit te zorgen, bosbranden te voorkomen en wildschade te beperken.

Bescherming van bos door beleidskaarten te actualiseren, regels in de Omgevingsverordening en beleidsregels.

Gebruik van het bos – recreatie: beschikbaarheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid van bestaande en nieuw bossen, zonering toenemende recreatiegebied.

Gebruik van het bos – houtoogst: inzet op een lichte toename van houtoogst voor duurzaam gebruik en hoogwaardige toepassingen.

Houtopstanden dragen bij aan waardevolle landschappen en de biodiversiteit en hebben een cultuurhistorische betekenis. Ook zijn ze belangrijk vanwege klimaatdoelen en recreatie. Op de Atlas provincie Utrecht zijn de waardevolle houtopstanden weergegeven, zoals onder andere de oude bosgroeiplaatsen, oude boskernen en beschermde kleine landschapselementen.

In de provinciale omgevingsvisie is de ambitie om te komen tot een vergroting van het oppervlak houtopstanden. Doel voor 2040: houtopstanden dragen bij aan schone lucht, landschappelijke kwaliteit, hogere biodiversiteit en CO2-vastlegging.

Het uitgangspunt is daarbij het vergroten van het oppervlak aan bos, behoud en versterking van belangrijke bosverbindingen en verbetering van de natuurkwaliteit van de bossen. Dit betreft zowel de aaneengesloten bossen – zoals op de Utrechtse Heuvelrug – als de grotere en kleinere landschapselementen die uit boschages bestaan. Ter stimulering zijn er inrichtingsmaatregelen genomen om de kwaliteit van bossen te verbeteren en om Kle's te herstellen. Omvorming van bos naar een natuurtipe met een hogere biodiversiteit wordt beperkt onder voorwaarden toegestaan. In de verordening zijn regels opgenomen ter bescherming en compensatie van houtopstanden. Waardevolle houtopstanden (waaronder oude boskernen en oude bosgroeiplaatsen) en beschermde kleine landschapselementen worden beschermd door beleidsregels tegen kap en aantasting.

Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, **voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte**, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.

Inrichting en gebruik zijn aangepast aan de eisen van klimaat: gezondheid en veiligheid zijn daarbij geborgd.

3. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Meldingafhandeling

Voor het vellen van houtopstanden is behoudens enkele uitzonderingen een kapmelding nodig. In sommige situaties kan een ontheffing worden verleend of een kapverbod worden opgelegd. De provincie handelt de meldingen, of verzoek om een gelijkwaardige maatregel die met Bal-regels over houtopstanden te maken hebben, kapverboden en ontheffingen af.

Toezicht en handhaving

De omgevingsdienst voert gebiedscontroles, vellingscontroles (vanaf 2023) en herbeplantings- en aanslagcontroles uit. In eerste instantie wordt de nadruk gelegd op vellingscontroles, waardoor sneller een goed beeld is van wat wel of niet is gekapt. Door deze eerste controle en een eerste contact met

de melder (vanuit toezicht) wordt de kans op juiste herbeplanting vergroot. Er kan goed worden afgestemd wat is gekapt, of dit in overeenstemming is met de kapmelding en wanneer wat wordt herbeplant. Het is de bedoeling tegelijkertijd de toezichtdruk bij de grotere terrein beherende organisaties (o.a. Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten) te verlagen door na de vellingscontrole alleen nog een aanslagcontrole uit te voeren. Van deze grotere partijen mag worden verwacht dat zij zelf belang hebben bij herbeplanten. Waar nodig wordt door de omgevingsdienst gehandhaafd. Met de bomonitor en inzet van de drone worden illegale vellingen opgespoord.

Er is sprake van 100% controle op compensatie (herbeplanting elders). Bij reguliere kap is dit niet nodig. Veldcontroles verschuiven meer naar controles op luchtfoto's. Indien nodig gaat omgevingsdienst in het veld kijken en daarbij prioriteren naar de terreineigenaren waar de grootste risico's liggen. Er is intensief toezicht op illegale vellingen vereist. Na illegale velling geldt ook hier de 100% nazorg op de herbeplantingsplicht om de kapvlakte binnen drie jaar na kap weer bos te laten worden overeenkomstig de wettelijke bepalingen. Na een jaar vindt er controle op het aanslaan van het nieuwe bos plaats en of het gekapte terrein niet wordt omgevormd naar andere ruimtelijke ontwikkelingen.

4. Risico's en prioriteitstelling

Activiteiten	Risico
Houtopstanden	
Illegale velling	
Enigszins waardevol	HOOG
Zeer waardevol	HOOG
Overtreding kapverbod	
<i>Zeer waardevol</i>	HOOG
Niet voldoen aan herbeplantingsplicht	
<i>Zeer waardevol</i>	HOOG
Overtreding legale velling (melding/kapverbod), meer kappen dan gemeld	
<i>Enigszins waardevol</i>	HOOG
<i>Zeer waardevol</i>	HOOG
Aanslag (controle of herbeplanting is aangeslagen)	
<i>Enigszins waardevol</i>	HOOG
<i>Zeer waardevol</i>	HOOG

6. VTH-doelstelling

- Er geldt een kapverbod voor enigszins en zeer waardevolle houtopstanden.
- Het aantal geconstateerde illegale vellingen van enigszins en zeer waardevolle houtopstanden neemt in 4 jaar tijd af met 90%.
- Het aantal geconstateerde overtredingen kapverbod enigszins en zeer waardevolle houtopstanden neemt in 4 jaar tijd af met 90%.
- Controle herbeplantingsplicht bij illegale vellingen is 100%.
- Nazorg herbeplantingsplicht is 100%.
- 100% behouden van de Kle's.
- Controle volgens toezichtplannen Kle.
- Areaal houtopstand is intact.

7. Monitoringsindicatoren

- Areaal houtopstand
- Aantal, soort, plek en analyse illegale vellingen en zeer waardevolle houtopstanden,
- Aantal en analyse overtredingen kapverbod enigszins en zeer waardevolle houtopstanden analyse
- Aantal en locatie uitgevoerde herbeplantingsplicht
- Aanslag herbeplantingsplicht
- Actueel toezichtplan

Landschap

1. Provinciaal kader

Het belangrijkste instrument om de ambitie voor landschappelijke kwaliteit vast te leggen is de omgevingsvisie.

Een provincie kan haar beleid op het gebied van landschappelijke kwaliteit borgen in de provinciale omgevingsverordening. Bijvoorbeeld door het vastleggen van landschappelijk waardevolle gebieden. En het stellen van regels om deze gebieden te beschermen. De Omgevingsverordening bevat de juridi-

sche uitwerking van de plannen en ambities uit de provinciale Omgevingsvisie. Vanwege de Omgevingsverordening is het mogelijk om te handhaven op de overtreding van verbodsbepalingen waarbij mogelijk een van de LNCA-waarden is aangetast. Landschappelijke kwaliteit kan niet los gezien worden van andere omgevingsthema's zoals cultureel erfgoed en natuur.

Invloedsfeer van de wet- en regelgeving

Regelgeving en VTH gelden voor gehele grondgebied van de provincie Utrecht.

2. Doel van de wetgeving

Bescherming van de ruimtelijke kwaliteit in het landschappelijk gebied, het behouden van landschappelijke, natuurwetenschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden (LNCA-waarden).

3. Provinciale ambities

In de omgevingsvisie staat:

Onze voornaamste opgave is om de aanwezige waarden te beschermen en te benutten als dragers en aanjagers van omgevingskwaliteit. Om deze waarden te beschermen wordt onder andere gebruik gemaakt van de omgevingsverordening. We kunnen ook passief onze LNCA-waarden beschermen. Soms is ontheffing van verbodsbepalingen mogelijk, er kan dan specifiek per locatie beoordeeld worden of een van de LNCA-waarden onaanvaardbaar wordt aangetast. Wanneer dit niet het geval is, kan ontheffing worden verkregen.

In deze omgevingsverordening (paragraaf 7.4 en paragraaf 2.3.2 en 2.3.3 en 3.4) zijn er regels die zich richten op: rommelterreinen, ophogingen, dempingen van oppervlaktewaterlichamen, het plaatsen van (reclame) borden, en het ruimtelijk beschermen van kleine landschapselementen die niet binnen de scope van het besluit activiteiten leefomgeving (BAL) vallen. Anderzijds gaat het om het reguleren van locaties voor woonschepen en aanlegsteigers – op dit laatste punt trekken we ons terug als gemeenten dit onderwerp in hun bestemmingsplannen geregeld hebben. Bij het ruimtelijk beschermen van ons landschap treden we op als scheidsrechter; via de omgevingsverordening stellen we regels waaraan ruimtelijke ingrepen op het gebied van rommelterreinen, ophogingen, dempingen, woonschepen, aanlegsteigers en kleine landschapselementen getoetst moeten worden om zo te zorgen dat de gebied specifieke LNCA-waarden behouden blijven, of bij overtreding eventueel teruggebracht kunnen worden. Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Toezicht:

De ontheffingen verleent de provincie zelf. De Omgevingsdienst voert gebiedscontroles uit en toezicht op verleende vergunningen en ontheffingen.

5. Risico's en prioriteitstelling

Activiteiten	Risico
Stort, dempen, ophogen	MIDDELHOOG
Rommelterrein OV (losse activiteit)	MIDDELHOOG
Woonschepen/ recreatievaartuigen	MIDDELHOOG
Woonschip/ ark (incl. voorzieningen)	MIDDELHOOG

6. VTH-doelstelling

- Het agrarisch cultuurlandschap is op illegale slootdempingen en ophogingen gecontroleerd.
- De gehele provincie is gecontroleerd op illegale rommelterreinen.
- Alle rivieren zijn gecontroleerd op illegale woonschepen, objecten op of aan het water, (recreatie)vaartuigen.
- De gehele provincie wordt gecontroleerd op vervuiling van landschap door borden en vlaggen.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal, soort en locatie illegale slootdempingen, stort, ophogen, rommelterrein
- Aantal, soort en locatie illegale vaartuigen

- Aantal, soort en locatie illegale borden en vlaggen door jaarrond actie in gehele provincie
- Maatregelen die voortvloeien uit controles

Utrecht Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht (USN)

1. Wettelijk kader

De provinciale coördinatietoek (art.18.26 en art. 18.27 Ow) geldt voor de milieuwetten én voor de groene wetgeving. De groene regietaak wordt uitgevoerd door de groene regisseur. Deze ziet toe op samenwerking tussen handhavende partijen en een programmatisch aanpak van het toezicht en handhaving in natuurgebieden en het buitengebied.

Het Rijk heeft in 2018 een plan van aanpak opgesteld om toezicht en handhaving in het buitengebied te verbeteren. Dit plan van aanpak kent een verbinding met het Interbestuurlijk Programma (IBP), waarin de afspraak is gemaakt dat alle overheden zich inspannen voor een veiliger buitengebied. Vanuit de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen worden in het kader van het gezamenlijk bestuurlijk overleg in het kader van het IBP afspraken gemaakt over de uitvoering van de maatregelen die nodig zijn voor een veilig buitengebied.

Invloedsfeer van de wet- en regelgeving

De gehele provincie Utrecht, maar de nadruk ligt binnen de natuurgebieden c.q. de natuurparels.

2. Doel van de wetgeving

Bescherming natuurgebieden en -waarden en een veiliger buitengebied.

3. Provinciale ambities

De Natuurvisie van de provincie Utrecht beoogt onder andere grotere inzet van toezicht en handhaving voor de bescherming van de natuurparels. Natuurparels zijn gebieden waar de Utrechtse aandachtsoorten voorkomen en waar de potentie voor deze soorten hoog is. (Natuurvisie, blz.41).

Voor de terreinen waarvoor de eigenaar vanuit het Subsidiestelstel Natuur en Landschap (SNL) subsidie natuurbeheer ontvangt, geldt in beginsel de verplichting tot openstelling. In de subsidie zijn bijdragen opgenomen voor voorzieningen en toezicht. Voorwaarde voor toekenning van de toezichtbijdrage is dat natuurbeheerders actief deelnemen aan het Utrechts Samenwerkingsmodel Natuur (USN), lees hieronder meer onder taakomschrijving. (Omgevingswetprogramma Recreatie & Toerisme 2022 – 2025, blz. 52 en 109)

Om te komen tot een adequaat niveau van toezicht en handhaving in opengestelde natuurterreinen en het buitengebied zet de provincie structureel 4 fte BOA-capaciteit bij de RUD Utrecht voor toezicht en handhaving in natuurterreinen en het buitengebied.

Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, **voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte**, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Toezicht:

Op basis van het Utrechts Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht (USN) werken de provincie Utrecht, natuurbeheerders, omgevingsdienst en particuliere landgoedeigenaren samen aan de uitvoering van het toezicht en de handhaving in natuurterreinen. Doel is optimale Boa-inzet voor een betere natuurbescherming en natuurbeleving. Het gaat erom toezicht dáár uit te voeren en gastheerschap dáár te uiten, waar dat het meeste rendement oplevert voor natuurbescherming en natuurbeleving door bezoekers/recreanten. Dit betekent dat bepaalde gebieden accent kunnen/zullen krijgen. En ook dat toezichthouders soms toezicht zullen uitvoeren op andermans terrein. Partijen bepalen jaarlijks gezamenlijk de prioriteiten en stemmen de programmering en planning af door middel van een gezamenlijke Toezichtskalender. Buiten de structurele toezichtbijdrage voor toezicht in opengestelde natuurterreinen heeft de provincie Utrecht ook extra middelen beschikbaar gesteld aan de Omgevingsdienst om vier buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) aan te stellen.

Handhaving:

Speerpunten van het USN zijn de naleving van de openstellingsregels (loslopende honden, mountainbikers, ruiters, wandelen buiten paden, betreden niet opengestelde terreinen, verblijf na zonsondergang, motorcrossers), afvalstort en stroperij. Onder stroperij valt het stropen van wild, vogels en vissen, het vernielen of plukken van (beschermd) planten, en het aantasten van natuur en dierenwelzijn.

Het convenant 'Optreden op elkaars grondgebied' maakt het mogelijk dat BOA's – onder voorwaarden – op elkaars grondgebied kunnen optreden. Met provincie Gelderland is het convenant 'Binnenveld' voor het natuurgebied op het grensgebied van de provincies Utrecht en Gelderland.

5. Risico's en prioriteitstelling

Activiteiten	Risico
Vrije veld delicten/ aflopende delicten	
Crossen/ MTB (binnen/buiten paden)	HOOG
Honden natuurgebied	HOOG
Stroperij	HOOG

6. VTH-doelstelling

- 95% van de bezoekers houdt zich aan de openstellingsregels.
- 95% van de mountainbikers beschikt over een geldend vignet.
- 90% van de honden loopt aangelijnd in natuurgebieden.
- 60% van toezicht stroperij vindt plaats in de natuurparels (kaart 8 Natuurvisie, natuurparels).
- Het aantal geconstateerde stroperijen neemt, bij gelijkblijvende inzet, af met 80%.
- Schade natuur en landschap door recreatie neemt af met 80%.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal, soort en plek overtredingen van de openstellingsregels
- Aantal mountainbikers met vignet
- Aantal, plek en tijdstip loslopende honden in natuurgebieden
- Aantal "hotspots" en patronen m.b.t. de punten hierboven genoemd
- Aantal, soort, plek en analyse stroperijen

Geluid

1. Wettelijk kader

De provincie heeft de taak om het geluid in stiltegebieden te voorkomen of te beperken. Deze taak is neergelegd in artikel 2.18, lid 1 van de Omgevingswet. In artikel 7.11 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is hiervoor een instructieregel opgenomen.

De provincie:

- wijst stiltegebieden aan in de omgevingsverordening
- neemt regels op in de omgevingsverordening over het voorkomen of beperken van geluid in deze stiltegebieden. Het geluid kan afkomstig zijn van bronnen binnen en buiten dat gebied.
- neemt fysieke maatregelen als deze de taak ondersteunen om het geluid in een stiltegebied te voorkomen of te beperken

Een provincie kan naast regels ter bescherming van stiltegebieden ook andere instructieregels stellen voor het aspect geluid. Dit mag alleen: (artikel 2.3, tweede lid, Omgevingswet):

Als het gaat om een provinciaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door een gemeente kan worden behartigd.

Wanneer dit nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden.

2. Doel van de wetgeving

Voorkomen en beperken van geluidshinder (in stiltegebieden.)

3. Provinciale ambities

De omgevingsverordening omvat onder andere regelgeving voor gedragingen in stiltegebieden. De regelgeving in de omgevingsverordening is bedoeld om het stille karakter van die gebieden intact te houden. Er komen geen nieuwe stiltegebieden bij. Het beleid richt zich op het behouden van stilte in de stiltegebieden en het overzicht behouden op de vergunningverlening en de gedragingen in stiltegebieden. Ontheffingen voor gebiedsvreemde activiteiten zijn onder voorwaarden mogelijk. Te ontplooiën activiteiten moeten altijd passen binnen het stille karakter van het gebied.

Op basis van geluid heeft de provincie de volgende doelstellingen omschreven in de Omgevingsvisie 2040:

Voor bestaande woningen en andere geluidgevoelige gebouwen streven we naar het niet verder toenemen van de geluidshinder; een geluidsbelasting van maximaal 60 dB is, gegeven de huidige infrastructuur, acceptabel.

2040: wij streven er naar de toename van risico's van opslag en transport van gevaarlijke stoffen en van straling door hoogspanningslijnen te beperken, evenals geur- en geluidhinder door industriële bedrijven en lichthinder.

2030: wij streven ernaar dat de gezondheidsrisico's als gevolg van geluidsbelasting minimaal zijn, waarbij we voor nieuwbouw voor woningen en andere geluidgevoelige gebouwen streven naar het voldoen aan de WHO-advieswaarden voor geluid.

De provincie wil samen met gemeenten mogelijkheden zoeken om de (hoge) ambities op het gebied woningbouw en verstedelijking te bereiken. "Hiervoor wordt onder meer een Programma geluid opgezet, waar de provincie middelen voor inzet. Gemeenten kunnen projecten aandragen met als doel het verbeteren van de geluidskwaliteit. Regionale samenwerking is hierbij belangrijk. Middels uitvoering van de VTH-taken wordt een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, **voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte**, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Technische advisering

Centraal staat het snel en adequaat kunnen beantwoorden van vragen van derden over wat er wel en niet mag in stiltegebieden, daaruit voortkomende advisering en het beoordelen van vergunningen 6 (incl. voorafgaand advieswerk). Deze verzoeken/adviesaanvragen hebben betrekking op:

Toetsen op geluidshinder

Opstellen en handhaven voorschriften van industrielawaai

Geluidssanering/ vaststelling hogere grenswaarden voor provinciale wegen

Inzet voor projecten in de Samenwerkingsagenda geluid (dit is het Programma geluid in de Omgevingsvisie)

Bij grotere projecten zal een aanvullende opdracht verstrekt worden

Beschikking

Bij vergunningaanvragen kan het gaan om een besluit hogere grenswaarde, maar ook bijv. regionale jongerendagen, landleven-evenementen, etc. (50% t.b.v. reguliere, jaarlijks terugkerende manifestaties en 50% voor ad-hoc evenementen). De vergunningen worden verleend door de provincie zelf.

Toezicht

Fysieke controle: de afgegeven vergunningen worden fysiek gecontroleerd op naleving.

Gebiedscontrole: jaarlijks uitvoeren van 5 gebiedscontroles zodat stiltegebieden met een frequentie van 1x per 3 jaar worden bezocht. Toezicht en handhaving wordt uitgevoerd door de omgevingsdienst.

Meldingen

Ingediende meldingen worden waar mogelijk per omgaande afgehandeld.

5. Risico's en prioriteitstelling

Uit de risico analyse zijn geen middelgrote en grote risico's naar voren gekomen. Er wordt gehandeld op basis van klachten en meldingen.

6. VTH-doelstelling

- Alle afgegeven ontheffingen in stiltegebieden worden fysiek gecontroleerd op naleving.
- Alle geprogrammeerde gebiedscontroles zijn uitgevoerd.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal ontheffingen en controles daarop
- Aantal gebiedscontroles
- Aantal klachten en meldingen
- Aantal informatieverzoeken

Lucht

1. Wettelijk kader

In het voorjaar van 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel voor herziening van Europese Richtlijn Industriële Emissies en de E-PRTR Verordening gepubliceerd. Een van de onderdelen van dit voorstel betreft default vergunnen aan de onderkant van de BREF-range. Het voorstel zit nu in het besluitvormingstraject van onderhandelingen met het Europees Parlement en de Europese Raad. Het resultaat van deze onderhandelingen wordt uiteindelijk geïmplementeerd in Nederlandse Wet- en regelgeving.

Sinds 2022 is de provincie Utrecht als medeondertekenaar van het landelijke Schone Luchtakkoord actief om via het haar ter beschikking staande instrumentarium te werken aan het verbeteren van de luchtkwaliteit in Utrecht. De Utrechtse Omgevingsvisie stelt als doel: Verbetering van de luchtkwaliteit en streven naar het voldoen aan de advieswaarden van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor luchtkwaliteit uit 2005 in de hele provincie. Het SLA stelt als aanvullend doel: in alle sectoren bereiken van een dalende trend in luchtverontreiniging. Als mede- ondertekenaar ondersteunen wij dit doel.

2. Doel van de wetgeving

Permanent verbeteren van de luchtkwaliteit.

3. Provinciale ambities

Het Utrechtse beleid om dit te bereiken is uitgewerkt in het Programma Gezond en Veilig en in de Herijkte Regionale Uitvoeringsagenda Gezonde Lucht. Met de Uitvoeringsagenda Gezonde Lucht regio Utrecht wordt uitvoering gegeven aan de ambitie op gezonde lucht. Deze ambitie is gericht op het verbeteren van de volksgezondheid en de uitvoeringsagenda gaat over de nationale en regionale samenwerking, lobby richting Europa, ontwikkeling en deling van kennis en de stimulering van concrete maatregelen op relevante bronnen voor luchtverontreiniging. Dit doet de provincie onder ander samen met de ambassadeurs voor Gezonde Lucht en een platform voor de gemeenten.

Het beleid richt zich niet alleen op de VTH-aspecten bij provinciale inrichtingen, maar ook op andere thema's, zoals landbouw, mobiliteit, mobiele bronnen, houtstook en varend ontgassen.

Middels uitvoering van de VTH-taken is een bijdrage geleverd aan de outcome-doelstellingen van de provincie:

Er zijn **zo min mogelijk schadelijke emissies** vanuit industrie, opwekking van energie en de landbouw. De landbouw draagt positief bij aan de gezondheid van mens en natuur.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Beschikkingen

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) neemt deel aan de landelijke pilot over de mogelijkheden tot aanscherping van de luchtnormen in de vergunningen voor de industrie. De resultaten past de OD toe bij de actualisatie van vergunningen bij de Seveso- bedrijven.

De ODNZKG deelt de opgedane kennis met de omgevingsdienst en ondersteunt deze dienst bij het aanscherpen van de luchtnormen bij de provinciale vergunningen en het inventariseren van de mogelijkheden luchtnormen voor milieubelastende activiteiten die – onder de Omgevingswet – gaan vallen onder gemeentelijk bevoegd gezag. De omgevingsdienst heeft samen met de provincie Utrecht in 2022 geïnventariseerd bij welke provinciale inrichtingen de meeste winstkansen liggen voor (vrijwillige) aanscherping van de luchtnormen. De uitkomsten worden meegenomen in het actualisatieprogramma vergunningen. Voor de vier grote RWZI's in de provincie zal de omgevingsdienst de mogelijkheden voor scherper vergunnen in samenspraak met de provincie stapsgewijs nader onderzoeken.

5. Risico's en prioriteitstelling

Hiervoor is geen aparte risicoanalyse uitgevoerd.

6. VTH-doelstelling

- De Schone Lucht-Partijen hebben afgesproken dat in nieuwe of geactualiseerde vergunningen emissie-eisen staan die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BREF-range liggen (= zo weinig mogelijk uitstoot). Rekening houdend met de haalbaarheid.
- We zetten ons in om scherp te vergunnen en het vergunningenbestand tijdig te actualiseren op basis van risicoanalyse en prioritering en waar nodig toezicht te optimaliseren.
- Deelnemers van het SLA zeggen toe de resultaten van landelijke pilots over "aanscherpen van emissie- eisen in vergunningen als middel om de luchtkwaliteit te verbeteren" toe te gaan passen in de eigen VTH-praktijk.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal geactualiseerde vergunningen
- Aantal controles

Luchtvaart

1. Wettelijk kader

De provincie is op basis van de Luchtvaartwetgeving bevoegd tot het vaststellen van Luchthavenbesluiten (LHB) en Luchthavenregelingen (LHR). In de iOV zijn instructieregels opgenomen over luchtvaartterreinen en buffer luchtvaarterrein. Daarnaast kan de provincie voor tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) van een terrein, dat geen luchthaven is, een ontheffing verlenen. Hiervoor zijn TUG-beleidsregels opgesteld. De provincie houdt zich alleen bezig met opstijg- en landingslocaties en met opstijg- en landingsbewe-

gingen. Bij het afhandelen van aanvragen voor opstijg- en landingsbewegingen houdt de Omgevingsdienst standaard rekening met regelgeving en/of belangen rond stiltegebieden en natuurbescherming.

2. Doel van de wetgeving

Ons streven is de hinder voor de omgeving (mens en dier) zo beperkt mogelijk te houden. Dit betekent dat - indien verzoeken worden gedaan om vliegactiviteiten mogelijk te maken - nut en noodzaak van deze activiteiten moeten worden aangetoond.

3. Provinciale ambities

De provincie Utrecht beschikt over afwisselende landschappen - met daarin de historisch waardevolle steden Utrecht en Amersfoort - en andere karakteristieke grotere en kleinere steden en dorpen. Het landelijk gebied kenmerkt zich door uitgestrekte veenweidegebieden, plassen, bossen op de Heuvelrug, het halfoopen landschap van de Gelderse Vallei, het Kromme Rijngebied en het rivierenlandschap. Op het gebied van landschap, wonen, werken, voorzieningen en historie kent onze provincie unieke kenmerken en kwaliteiten. Het spanningsveld tussen ruimte voor wonen, werken en infrastructuur ten opzichte van ruimte voor natuur, landschap en groen rond de stad en voor de uitoefening van agrarische functies is kenmerkend voor de Provincie Utrecht. Meer dan in welke provincie dan ook is het verdelen en toewijzen van schaarse ruimte één van de belangrijkste onderwerpen in het provinciaal beleid. Dit maakt ook dat er in de provincie Utrecht nauwelijks ruimte is voor luchtvaartterreinen. De enorme ruimtelijke claim van de vliegbasis Soesterberg is mede de oorzaak geweest van de sluiting ervan. In ons Programma gezond en veilig staat dat:

De provincie streeft naar een reductie van de geluidsbelasting door de luchtvaart met haar beleid voor aangewezen luchthaventerreinen, de ontheffingsverlening voor tijdelijk gebruik en het zoveel mogelijk voorkomen van overlast door landelijk vliegverkeer.

De provincie is het bevoegd gezag voor luchthaventerreinen binnen de provincie Utrecht met structureel gebruik voor recreatief vliegverkeer, luchtporten en helihavens. Er is sprake van 'structureel gebruik' wanneer een terrein meer dan 12 dagen per jaar wordt gebruikt voor het starten en/of landen van luchtvaartuigen. Dit geldt voor de zogenaamde 'aangewezen luchtvaartterreinen'. Voor elk aangewezen terrein geldt een luchtvaartregeling waarin onder andere is vastgelegd welke 'gebruiksruimte' er beschikbaar is bij de exploitatie. Bij aanvragen voor luchthavenregelingen dient nut en noodzaak van de beoogde activiteiten te worden aangetoond. De provincie sluit niet op voorhand uit dat er in de toekomst nieuwe aangewezen luchthaventerreinen komen. Om hinder en gevaar voor de bevolking en verstoring van de natuur zoveel mogelijk te voorkomen, worden wel strenge eisen gesteld aan de locatie en het gebruik hiervan. Zo worden geen nieuwe initiatieven ten aanzien van structureel helikopterverkeer en gemotoriseerde kleine en recreatieve luchtvaart luchthavens toegestaan nabij woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen (te weten onderwijsgebouwen, ziekenhuizen en verpleeghuizen, verzorgingstehuizen, psychiatrische inrichtingen en kinderdagverblijven) in verband met geluidsoverlast. De initiatieven zijn ook niet toegestaan in stiltegebieden, Natura 2000-gebieden, het natuurnetwerk Nederland (NNN), de Groene contour, ganzenrustgebieden en weidevogelkerngebieden. Voor ganzenrustgebieden en weidevogelkerngebieden geldt dit uitsluitend voor de gevoelige periode (wintermaanden, resp. broedseizoen). Rondom deze gebieden wordt een buffer luchtvaartterrein van 2 km aangehouden. Binnen deze bufferzone is gemotoriseerd landen en opstijgen uitsluitend toegestaan als de aanvrager voor de aanwijzing van een terrein als luchtvaartterrein voldoende heeft aangetoond dat dit geen invloed heeft op het gevoelige gebied (het zogenaamde nee, tenzij regime). Ook moet er voldaan worden aan de eisen van de Natuurwetgeving en het daarop gebaseerde provinciale beleid.

Ontheffingsverlening voor het gebruik van terreinen die niet als luchthaven zijn aangewezen Het opstijgen van of landen op een terrein, dat niet als luchthaven is aangewezen, is op enkele uitzonderingen voor maatschappelijke functies na zoals ziekenhuizen, verboden. Van dit verbod kan een ontheffing worden aangevraagd. Dit heet dan het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik (TUG) van zo'n terrein. Hierbij geldt een maximum van 12 vliegdagen per jaar. Deze ontheffingen worden in opdracht van de provincie verleend door de Regionale Omgevingsdienst Utrecht. In onze 'Beleidsregels ontheffingen tijdelijk en uitzonderlijk gebruik niet aangewezen luchtvaartterreinen' staan de voorwaarden vermeld waaraan moet worden voldaan.

Wij leveren door de uitvoering van onze VTH-taken een bijdrage aan de outcome doelstellingen van de provincie:

Er is, in relatie tot het aantal inwoners en bezoekers, **voldoende, kwalitatief hoogwaardige groenblauwe ruimte**, deels rustig/ stil, die voor verschillende doelgroepen uitnodigend is.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Beschikkingen

De Omgevingsdienst verleent ontheffingen en voert toezicht/controles op TUG-ontheffingen, op de Luchthavenregeling en het Luchthaven-besluit. De werkzaamheden hebben betrekking op zowel vaste

velden (Luchthavenregelingen - vijf in totaal) als op flexibele locaties. Vaste velden zijn locaties van waar frequent gevlogen kan en mag worden.

Toezicht

Controles op TUG-ontheffingen maken inzichtelijk op welke wijze gebruik wordt gemaakt van de ontheffing. Uitgangspunt is continuering van het huidige spontane naleefgedrag van 90% en een toezicht effect van 90%. De Omgevingsdienst bezoekt ieder bedrijf na ontheffing minimaal 1 keer per jaar op de vlieglocatie. Op basis van ervaringen en de administratieve controles, worden locaties geselecteerd waar ook een fysieke controle plaats zal vinden. Daarnaast worden initiatiefnemers opgespoord die hun vluchten niet vooraf melden.

Technische advisering

Beleidsadviesing luchtvaart

Klachtenafhandeling

Meldingen en klachten worden zoveel als technisch mogelijk tot tevredenheid van alle betrokkenen afgehandeld. Bij locaties waar overlast tot de mogelijkheden behoort, worden lopende ontheffingen gecontroleerd. Ook nieuwe aanvragen voor een Luchthavenregeling worden door de Omgevingsdienst beoordeeld. De 100% toezichtcontrole in de afgelopen jaren heeft geresulteerd dat geen overtredingen hebben plaatsgevonden. Daarom zal de toezichtcontrole worden teruggebracht naar 80% en vervolgens wordt dit geëvalueerd. Vanwege een efficiëntere werkwijze zijn administratieve controles niet meer nodig. Deze worden verwerkt in de bestaande fysieke controles. De vrijkomende uren kunnen op andere onderdelen worden ingezet.

5. Risico's en prioriteitstelling

De prioriteit ligt bij het tijdig afhandelen van aanvragen om ontheffing en luchthavenregelingen.

6. VTH-doelstelling

- We controleren ca. 80% van de verleende vergunningen en ontheffingen op naleving.
- Alle aanvragen om vergunningen en ontheffingen zijn binnen de wettelijke termijn behandeld.

7. Monitoringsindicatoren

Het aantal binnenkomende aanvragen in relatie tot de hoeveelheid afgehandelde aanvragen en het aantal uitgevoerde controles in relatie tot de overtredingen die zijn begaan (soort overtredingen en ingezette strategie) en het registreren van de overtreder.

Lokaal spoor

1. Wettelijk kader

De Wet, het Besluit en de Regeling lokaal spoor van 2015 (WLS) regelt de veiligheid van de twee stedelijke tramlijnen (Uithoflijn en SUNIJ-lijn) en het spoorverkeer. De WLS en de Spoorwegwet gaan in 2023 op in de Omgevingswet.

De provincie wijst de beheerder aan en stelt de beheervisie vast. Provincie is ook de beheerder lokaal spoor. Vergunningverlening en handhaving zijn belegd bij de Omgevingsdienst. De landelijke Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) oefent toezicht uit. De Omgevingsdienst geeft op een goede manier invulling aan haar taken, investeert gericht in goede relaties met de betrokken partners en is vertegenwoordigd in diverse overleggen met de provincie Utrecht en ILT. De Omgevingsdienst staat borg voor een goede afstemming met alle safetymanagers van de betrokken partijen rond de Uithoflijn en bevordert korte communicatielijnen. De Omgevingsdienst verleent vergunningen binnen de wettelijke termijn (indicator 90%) en denkt mee met nieuwe initiatieven. Als het nodig is, vraagt de Omgevingsdienst aan ILT om aanvullend toezicht uit te voeren. De Omgevingsdienst zet uren voor handhaving alleen in wanneer dat nodig is.

2. Doel van de wetgeving

Een veilige exploitatie van de sneltram in Utrecht en regiogemeentes.

3. Provinciale ambities

Wij leveren door de uitvoering van onze VTH-taken een bijdrage aan de outcome doelstellingen van de provincie:

Voor hun dagelijkse verplaatsingen gaan mensen **voornamelijk lopend, met de fiets of het openbaar vervoer**. Dit moeten zij veilig kunnen doen. Goederen- en personenvervoer levert zo min mogelijk schadelijke emissies op.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak zijn dit de meest relevante instrumenten:

- Meldingafhandeling

- Beschikkingen
- Toezicht
- Handhaving
- Technische advisering
- Data en digitale ondersteuning
- Klachtafhandeling

5. Risico's en prioriteitstelling

Hiervoor is geen aparte risicoanalyse uitgevoerd.

6. VTH-doelstelling

- Er wordt meegedacht in 100% van de gevallen met nieuwe initiatieven. Aspecten Lokaal spoor toevoegen en uitvoerende instantie.
- De inzet voor handhaving kan worden ingezet, indien het toezicht van ILT daartoe aanleiding geeft of onvoldoende blijkt. Daarbij wegen we goed af welke interventie het beste bij de situatie past (bv. preventie versus repressie).

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal vergunningen
- Aantal controles

Circulaire economie

1. Wettelijk kader

EU-klimaatwet

In navolging van de EU-doelstelling om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te realiseren diende de Europese Commissie in maart 2022 het eerste pakket maatregelen in om de overgang naar een circulaire economie te versnellen zoals aangekondigd in het 'EU-Actieplan voor de circulaire economie'. De EU zet zich in:

Het toewerken naar duurzame producten, onder andere een EU-strategie voor kritieke grondstoffen om zo de afhankelijkheid van de EU van een paar niet-EU-landen te verminderen en de recycling en terugwinning van kritieke grondstoffen te stimuleren.

Het circulair maken van cruciale sectoren. Onder cruciale sectoren vallen kunststoffen (het gebruik van microplastics wordt geleidelijk afgeschaft), textiel, e-afval, voedselverspilling, verpakkingsmateriaal, batterijen en voertuigen, bouwmaterialen en gebouwen

Afvalbeheer en overbrenging van afvalstoffen. EU vraagt de EU-landen kwaliteitsvolle recycling te bevorderen, ervoor te zorgen dat er minder afval wordt gestort, de verbranding van afval tot een minimum te beperken en schadelijke chemicaliën in afval te verminderen. Uit de EU uitgevoerde afvalmaterialen moeten in de landen van bestemming op milieuvriendelijke wijze worden beheerd en moet de controle op illegale transport worden verbeterd.

Rijksbrede programma 'Nederland Circulair in 2050' (NPCE)

De Rijksoverheid werkt samen met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en andere overheden aan een duurzame economie voor de toekomst. In deze circulaire economie bestaat bijna geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. In het Nationaal Programma Circulaire Economie staat wat nodig is voor een circulair Nederland in 2050.

2. Doel van de wetgeving

In 2030 50% minder gebruik van primaire grondstoffen. In 2050 100% circulair.

3. Provinciale ambities

Bouwstenenvisie CE en VTH

Provincies werken via de bouwstenenvisie aan een eenduidig VTH-beleid, om vanuit de provinciale rol bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie in 2050. De visie kent een achttal bouwstenen. Provincies zijn bezig om uit om de OD's de opdrachten en dus ook de middelen te geven om voor elke bouwsteen minimaal het basisniveau te bereiken. De bouwstenen zijn: CE-huis op orde, harmoniseren rechtsoordelen afval of niet, experimenteren faciliteren, ketentoezicht, kennisopbouw CE, signalering CE-kansen en -knelpunten bij VTH; VTH-kennis gebruiken om CE aan te jagen bij bedrijven en CE in opdracht aan de omgevingsdiensten.

Beleidsvisie circulaire samenleving 2050

De regelgeving, vergunningverlening en handhaving omtrent afval- en grondstoffen wordt in 2050 volgens een overeengekomen vergunningen- en toezichtstrategie verankerd in de uitvoering. Dit betekent dat in 2050:

De provincie erop heeft gestuurd dat de omgevingsdiensten op een uniforme wijze circulaire eisen in de vergunning opnemen, en dat de inzet en wijze van toezicht en handhaving bekend is bij overheden en het bedrijfsleven waarmee de provincie samenwerkt.

Geïnvesteerd is in de circulaire kennis en opleiding van medewerkers van de omgevingsdiensten, en dat de provincie en omgevingsdiensten circulaire innovaties (h)erkennen en optimaal faciliteren.

De omgevingsdiensten initiatieven voor circulaire producten en diensten door ondernemers zodanig begeleid hebben dat de weg naar de juiste overheidsinstantie en in wet- en regelgeving bekend is. Middels goed georganiseerd ketentoezicht van onze omgevingsdiensten worden productstromen of afvalstromen gevolgd van producent naar tussenhandelaar en eindverwerker.

Coalitieakkoord 'Aan de slag voor Utrecht: Voor een duurzame, gezonde, groene en ondernemende provincie 2023-2027'

In 2050 willen we in Nederland een circulaire samenleving hebben. Een samenleving waarin we zuinig en efficiënt omgaan met onze grondstoffen. Over VTH (H10.2 circulaire samenleving) spreekt het akkoord uit om bij vergunningen, toezicht en handhaving voorwaarden op te nemen om de circulariteit te kunnen versnellen.

Economische visie 2020-2027

Provincie ondersteunt bedrijven in de transitie naar een circulaire economie. De provincie wil beter zicht ontwikkelen op belemmerende wet- en regelgeving voor ondernemers, en beziet daarin haar eigen verantwoordelijkheden in het kader van vergunningen, toezicht en handhaving.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt: **(Technische) advisering** Dit betreft advisering over circulaire mogelijkheden bij een branche/bedrijf/keten en over de (on)mogelijkheden vanuit wet- en regelgeving.

Beschikkingen: Circulaire economie is integraal onderdeel van de vergunningverlening. De maatregelen zijn én kosteneffectief én doelmatig (de hoogst mogelijke trede op de R-ladder). Bedrijven met een circulaire ambitie en ontwikkelingen krijgen de ruimte om te experimenteren.

Toezicht: In de huidige VTH aanpak wordt inrichting-gericht toezicht gehouden. Circulaire oplossingen zitten echter soms niet persé in een inrichting maar elders in de keten waar het onderdeel van is. Ketentoezichten richten zich op een probleem, bijvoorbeeld de grote hoeveelheid afval van een keten, en kijken waar in de keten dit probleem het beste op te lossen is. Ketentoezicht leidt tot minder gebruik van primaire grondstoffen en behoud van kritieke grondstoffen. Verder zien toezichthouders toe op de uitvoering van circulaire voorwaarden van de vergunningverlening.

Toezichthouders delen signalen (kansen en knelpunten) (zowel voor CE als vanuit gezondheid/milieu-oogpunt) de provincie. De provincie kijkt naar de wenselijkheid en mogelijkheden om het beleid aan te passen. Vervolgens wordt er teruggekoppeld naar de Omgevingsdienst die de bevindingen deelt met de betrokken bedrijven.

Data en digitale ondersteuning: Om de versnelling van de transitie naar een circulaire samenleving een stevige impuls te geven is het nodig inzicht in regionale grondstoffen- en materiaalstromen te verkrijgen. Dit biedt basis voor een regionale grondstoffenstrategie.

5. Risico's en prioriteitstelling

Risico's voor de inzet van VTH ten behoeve van circulaire economie is het ontbreken van:

- Kennis over circulaire economie, kennis over milieu-impact van grondstoffen
- Kennis van de branches met circulaire mogelijkheden
- Kennis om te de consequenties te overzien van inzet van maatregelen voor grondstoffenbesparing en afvalpreventie
- Vaardigheid om te overtuigen
- Onvoldoende capaciteit bij VTH-beleid en de Omgevingsdienst

6. VTH-doelstelling

De Omgevingsdiensten beschikken het basisniveau zoals beschreven in de Bouwstenenvisie CE en VTH:

- CE is geïntegreerd in de reguliere taken van vergunningverlening en toezicht.
- Circulaire economie is onderdeel van de omgevingsvergunning milieu. Op basis van een selectie worden in provinciale inrichtingen met CE-potentie benaderd om deze kansen in de vergunningverlening te verankeren. Toezichthouders wijzen initiatiefnemers op circulaire kansen en maatregelen.
- De basis (kennis en processen) is op orde, minimaal 1 beleidsmedewerker VTH heeft kennis over circulaire economie.
- 10 tot 12 vergunningverleners en toezichthouders hebben cursussen en trainingen in vaardigheden gevolgd.
- Er is specifieke kennis over minimaal 2 bedrijven/branches.
- De Omgevingsdienst is aangesloten bij het nog op te richten Kennisplatform Einde Afval om te komen tot eenduidige interregionale en intersectorale rechtsoordelen.
- Experimenten worden gefaciliteerd. Aantal is afhankelijk van verzoeken.
- Er is inzicht en transparantie over ketens. Het gaat om minimaal 2 ketens.
- Er is ketentoezicht bij geselecteerde (afval)ketens zodat de gehele afval- en grondstoffenstroom in beeld wordt gebracht.

- Data wordt verzameld die inzicht geven in regionale grondstoffen- en materialenstromen.
- Er is samenwerking tussen partijen.
- Provincie en Omgevingsdienst delen circulaire kansen en knelpunten.
- Op circulaire initiatieven wordt behulpzaam gereageerd.
- Er is inzicht in belemmerende wet- en regelgeving.
- De Omgevingsdienst heeft een aanspreekpunt CE voor zowel de provincie als binnen de dienst zelf.
- Er is minimaal 1 medewerker met afdoende kennis op afvalstoffen en grondstromen.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal medewerkers dat cursussen circulaire economie hebben gevolgd
- Aantal vergunningen met voorschriften voor een afvalpreventieonderzoek en een (secundair) grondstoffenonderzoek
- Aantal experimenten
- Aantal projecten in ketentoezicht
- Aantal samenwerkingen
- Aantal adviezen naar aanleiding van initiatieven en kansen en mogelijkheden voor circulaire economie
- Aanspreekpunt CE
- Aantal CE-specialisten

Stikstof

1. Wettelijk kader

De wettelijke bescherming voor negatieve gevolgen van stikstof is gekoppeld aan Natura 2000-gebieden.

Natura 2000-gebied

Een Natura 2000-gebied is een beschermd natuurgebied van Europees belang. Alle Natura 2000-gebieden samen vormen een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. Een gedeelte van de Natura 2000-gebieden is gevoelig voor stikstof.

Natura 2000-activiteit en Natura 2000-activiteit met nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebied

Onder de Omgevingswet wordt gesproken over milieubelastende activiteiten, namelijk: 'Natura 2000-activiteit' en 'Geen Natura 2000-activiteit, wel nadelig voor Natura 2000-gebied'. Voor een Natura 2000-activiteit is meestal een omgevingsvergunning nodig (artikel 5.1, 1e lid, sub e, Omgevingswet). Natura 2000-activiteiten zijn activiteiten die significant nadelige gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Dit geldt ook voor activiteiten buiten een Natura 2000-gebied met externe werking binnen het natuurgebied. Stikstofuitstoot buiten een Natura 2000-gebied kan immers leiden tot depositie in een stikstofgevoelig Natura 2000-gebied en daarmee significant nadelige gevolgen hebben voor dat Natura 2000-gebied.

Invloedsfeer van de wet- en regelgeving

Natura 2000-gebieden waar provincie Utrecht voortouwnemer is:

- Botshol
- Zouweboezem
- Binnenveld
- Kolland en Overlangbroek
- Uiterwaarden Lek

Natura 2000-gebieden met een ander bevoegd gezag als voortouwnemer:

- Lingegebied en Diefdijk-Zuid (Gld)
- Eemmeer & Gooimeer Zuidoever (I&W)
- Rijntakken (Gld)
- Nieuwkoopse plassen & De Haeck (ZH)
- Oostelijke Vechtplassen (NH).

2. Doel van de wetgeving

Het doel van de regels is het beschermen van (de instandhoudingsdoelstellingen van) Natura 2000-gebieden. Het aanwijzen van zo'n gebied is van belang voor het beschermen van de leefgebieden van bepaalde dieren en planten en van bepaalde natuurlijke habitattypen. Bescherming is nodig voor het behoud van de biodiversiteit (soortenrijkdom) en om te voldoen aan de verplichtingen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Stikstof is hierbij een belangrijk aspect.

3. Provinciale ambities

Centraal staat het beschermen en ontwikkelen van beleefbare natuur en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit.

De stikstofproblematiek stelt Nederland voor een lastige opgave. Ook binnen de provincie Utrecht staat de kwaliteit van de natuur onder druk, en worden maatschappelijke ontwikkelingen geraakt in hun voortgang. Dit vraagt om generieke maatregelen, maar ook om een gebiedsgerichte aanpak. In die gebiedsgerichte aanpak moet de juiste balans gevonden worden tussen de verschillende opgaven. In het bijzonder het robuuster maken van kwetsbare natuurgebieden, het bevorderen van landbouw met minder emissies en het bieden van ruimte voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Dit kan enkel door met onze partners in de verschillende gebieden samen op te trekken in de stikstofopgave, gekoppeld aan andere opgaven in die gebieden. De urgentie om een gebiedsgerichte aanpak te starten is nu ontstaan vanuit stikstof, maar dient integraal opgepakt te worden met opgaven als bodemdaling, klimaat en de energietransitie die in dezelfde gebieden spelen.

Strategische doelstellingen van de provincie met betrekking tot stikstof gerelateerd aan het VTH-werkveld en de bijdrage die VTH aan een of meerdere outcome doelstellingen van de provincie levert zijn:

- Er zijn zo min mogelijk schadelijke emissies vanuit industrie, opwekking van energie en de landbouw. De landbouw draagt positief bij aan de gezondheid van mens en natuur.
- De economie is circulair, er komen zo min mogelijk voor de gezondheid schadelijke emissies of producten in de leefomgeving terecht en bouwen vindt plaats met materialen die bijdragen aan een gezonder leven.

4. Taakomschrijving

Voor het uitvoeren van deze taak worden de meest relevante instrumenten hieronder uitgewerkt:

Beschikkingen

Vergunningen: De provincie behandelt de vergunningaanvragen en advies-/ instemmingsverzoeken als de gemeente bevoegd gezag is voor de vergunningverlening.

Toezicht

Er worden gebiedscontroles, fysieke controles en administratieve controles ingezet in en rondom (Natura 2000) - gebieden. Gezien de effecten van stikstof op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden vindt toezicht plaats op alle bedrijven en activiteiten die relevant kunnen zijn voor stikstof. Er wordt gecontroleerd of activiteiten de juiste vergunning(en) hebben en of aan de vergunningvoorschriften wordt voldaan.

Na de val van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS 20219) is de juridische vergunde situatie bij vele bedrijven onduidelijk geworden. Effect hiervan is dat toezichthouders heel veel tijd kwijt zijn om deze situatie in beeld te brengen voordat ze over kunnen gaan tot zijn/haar reguliere toezichttaken. Daarnaast vraagt eventuele handhaving duidelijkheid met betrekking tot de juridische status van verschillende stalsystemen, de legaliseringsmogelijkheden van onvergunde situaties en komende beleidsontwikkelingen. Dit heeft tot gevolg dat de beschikbare capaciteit voor regulier toezicht enorm onder druk staat en dat handhaving moeilijk is.

Voor elk Natura 2000-gebied is een beheerplan op basis waarvan de omgevingsdienst in nauwe samenwerking met de provincie een uitvoeringsprogramma opstelt. Het plan beschrijft toezicht en te voeren sancties voor het betreffende natuurgebied als het gaat om vrijstellingen uit beheerplannen, controle instandhoudingsdoelen van het gebied en de voorwaarden van natuurvergunningen. De controles vinden binnen en buiten Natura 2000-gebieden plaats (externe werking). In het kader van de Omgevingswet worden de beheerplannen omgezet in uitvoeringsprogramma's. Hiervoor geldt een overgangsregeling.

5. Risico's en prioriteitstelling

Risico's en prioriteiten voor de bescherming van de specifieke gebieden worden per Natura 2000-gebied beschreven in de uitvoeringsprogramma's en worden afgestemd met de lopende Gebiedsgerichte aanpak. Daarnaast zijn ze sterk afhankelijk van de ontwikkeling van het landelijke stikstofbeleid en de jurisprudentie. Daarom is het op dit moment niet mogelijk om risico's en prioriteiten voor de komende periode van vier jaar te bepalen.

Wel zijn prioriteiten voor 2024 gesteld. Dit betreft:

- De provincie continueert in 2024 werken aan een bedrijvenregister (veehouderij en industrie). Dit wordt landelijk afgestemd met de andere provincies.
- We voeren toezicht uit in 2024 met prioriteit op de volgende aspecten:
 - Gebiedsgerichte aanpak centraal (is stikstof onderdeel van);
 - Samenwerking met waterschappen vorm geven, komend tot een gebiedsgericht toezichtsplan met ketenpartners;
- Versterken van de informatiepositie; High profile situaties en "blinde vlekken" in kaart brengen.

6. VTH-doelstelling

Zoals hiervoor is aangegeven kan er nog geen concreet overzicht en risico's en prioriteiten voor toezicht en handhaving Stikstof worden opgesteld. Dat betekent dat hiervoor ook geen doelstellingen kunnen worden geformuleerd.

Doelstelling voor vergunningverlening is dat minimaal 90% van de binnenkomende aanvragen binnen de wettelijke termijn afgehandeld.

7. Monitoringsindicatoren

- Aantal binnenkomende aanvragen en het aantal (tijdig) afgehandelde aanvragen
- Aantal geconstateerde overtredingen en aard van de overtredingen bij controle activiteiten binnen en buiten Natura 2000-gebieden
- Aantal geconstateerde overtredingen en aard overtredingen bij controle vergunningvrije activiteiten binnen en buiten Natura 2000-gebieden

9.2 Landelijke handhavingstrategie omgevingsrecht

1.1 Aanleiding en achtergrond

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

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd. Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingpartners.

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

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingpartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkings- bereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid. De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO [voetnoot 1: *Op grond van de modelverordening uitvoering en handhaving van de VNG en het IPO. De link voor de omgevingsdiensten met de LHS en de LHSO staat beschreven in deel C (procescriteria), onder de 9b (de sanctiestrategie).*].

1.2 Doelstelling en werkingsfeer

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

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

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

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

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingpartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingpartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavingstrategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

1.3 Opzet van dit document

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

Landelijke handhavingstrategie (algemeen/basis)

De handhavingstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria *[voetnoot 2: In dit document wordt uitgegaan van de VTH Kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019]*, vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingpartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering. *[voetnoot 3: De landelijke handhavingsstrategie Brzo die van toepassing is bij de handhaving van Sevesovoorschriften, is een voorbeeld van een landelijke module die al bestond vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om een module 'bovenop' de algemene landelijke handhavingsstrategie voor een basistaak waarvoor de specifieke deskundigheid is vereist die bij een klein aantal (6) omgevingsdiensten is gebundeld. Er valt ook te denken aan modules voor andere taken dan de verplichte basistaken].* Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

HOOFDSTUK 2 UITGANGSPUNTEN EN BEGINSELEN

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

2.1 Uitgangspunten

- A. **Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.**
Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.
- B. **Vertrouwen.**
De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.
- C. **Integraal, risico gestuurd en effectgericht.**
Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.
- D. **Onafhankelijk en professioneel.**
Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavingsinstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hier aan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.
- E. **Loyale samenwerking.**
Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar.

Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur.

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

G. Dienstbaar.

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

H. Transparant.

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

2.2 Beginselen

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

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

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

B. Beginselplicht tot handhaving.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt.

De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten. Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

C. Gelijkheidsbeginsel

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van

de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

D. Verdedigingsbeginsel

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

E. Respect voor fundamentele rechten

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

HOOFDSTUK 3 VISIE OP EEN PASSENDE INTERVENTIE

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

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

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

Inzake herstel

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

Inzake bestraffing

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

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

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren.

Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen. Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen. Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingpartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

HOOFDSTUK 4 STAPPENPLAN OM TE KOMEN TOT EEN PASSENDE INTERVENTIE

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingpartners. *[voetnoot 4: Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorgangster – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof ArnhemLeeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:G HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten].*

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

- **Stap 1:** positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.
- **Stap 2:** bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.
- **Stap 3:** optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.
- **Stap 4:** bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.
- **Stap 5:** vastleggen stappen en beslissingen.

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

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver [voetnoot 5: *Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden*] bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder. [voetnoot 6: *Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechts personen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding)*].

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. Goedwillend	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

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

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

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

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

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

(categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

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

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

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder.

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

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

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan. *[voetnoot 7: Dit neemt uiteraard niet weg dat van de overheid kan worden verwacht dat burgers en bedrijven goed worden voorgelicht over nieuwe regels en wijzigingen van regels. Goede voorlichting en transparantie draagt bij aan grotere naleving.]* En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor straf rechtelijk onderzoek of bestraffing

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

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

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

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

- A. **Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:**

de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.

- B. **Recidive:** de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen. Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.
- C. **Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):** de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.
- D. **Combinatie met andere relevante strafbare feiten:** de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.
- E. **Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"):** De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.
- F. **Waarheidsvinding:** soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.
- G. **Normbevestiging:** het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche. In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

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

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen. *[voetnoot 8: Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing."]* Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

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

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).

3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

De (mogelijke) gevolgen:				
Interventiematrix				
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek	↑ Strafrecht PV/hader strafr. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)

3. Van belang	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek	↑ Strafrecht PV/hader strafr. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)

2. Beperkt		↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)

1. Vrijwel nihil			↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

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

Maatvoering (termijnen)

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

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

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

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

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

HOOFDSTUK 5 RANDVOORWAARDEN VOOR WERKEN MET DE LHSO

Eventuele vaststelling en bekendmaking als beleid(sregel)

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

Afstemming met ander handhavingsbeleid

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

Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie).

Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

Organisatorische borging

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

Model verslaglegging stappen

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