Gemeente Scherpenzeel

VTH-Beleid

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

VTH-Beleid

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Opdrachtgever: gemeente Scherpenzeel

Auteur: E. Hassink/Omgevingsdienst De Vallei

Datum: 26 juli 2016

Inhoud

Samenvatting *4*

1. Inleiding *6*

1.1 Aanleiding 6

1.2 Doelstelling van het beleid 6

1.3 Reikwijdte 6

1.4 Totstandkoming beleid 7

1.5 Leeswijzer 7

2. Wettelijk-/ Beleidskader & VTH taken *8*

2.1 Inleiding 8

2.2 Wettelijk kader VTH 8

2.4 Beleids- en uitvoeringscyclus 8

3. Visie & uitgangspunten *11*

3.1 Inleiding 11

3.2 Valleibrede visie op de uitvoering van VTH taken 11

4. Probleem- en risicoanalyse *13*

4.1 Inleiding 13

4.2 Gebiedskenmerken de Vallei 13

4.3 Korte terugblik 14

5. Handhavings- en vergunningenstrategie *16*

5.1 Inleiding 16

5.2 Vergunningenstrategie 16

5.3 Preventiestrategie 16

5.4 Toezichtstrategie 17

5.5 Sanctiestrategie 18

5.7 Gedoogstrategie 20

6. Organisatie VTH *21*

6.1 Omgevingsdienst de Vallei en gemeente 21

6.2 Omgevingsdienst de Vallei en het Gelders Stelsel 21

6.3 Samenwerkingspartners 21

BIJLAGEN ***23***

Bijlage I – Begrippenlijst
Bijlage II – Prioriteitenoverzicht milieu, bouw/ro
Bijlage III – Uitwerking vergunningenstrategie
Bijlage IV - Prioriteiten gebiedstoezicht
Bijlage V – Landelijke handhavingsstrategie

SAMENVATTING

Voor u ligt het beleid voor de uitvoering van onze wettelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-beleid) van de gemeente Scherpenzeel. In dit VTH-beleid staat beschreven hoe het college van burgemeester en wethouders in de komende jaren op hoofdlijnen omgaat met de uitvoering van de VTH taken en welke prioriteiten hieraan zijn toegekend. Dit VTH-beleid heeft betrekking op de uitvoering van de volgende taakvelden:

- Bouwen
- Ruimtelijke ordening met betrekking tot de Wabo taken
- Milieu

Toezicht en handhaving op deze taakvelden geschiedt door Omgevingsdienst de Vallei (OddV).

Wettelijk-/ Beleidskader & VTH-taken
Het wettelijke (beleids-)kader, waarbinnen het VTH-Beleid van toepassing is, wordt beschreven. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Besluit omgevingsrecht (Bor), de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor), Woningwet (Wonw), Bouwbesluit 2012 en de Wet milieubeheer zijn belangrijke (wettelijke) kaders. Dit beleid maakt onderdeel uit van een beleids- en uitvoerings-cyclus voortvloeiende vanuit wettelijke eisen uit de Wabo, Bor en Mor. De zogenaamde Big 8. Binnen deze beleids- en uitvoeringcyclus zijn de monitoring, evaluatie en bijsturing een belangrijk onderdeel.

Visie & uitgangspunten
In dit hoofdstuk beschrijven we onze visie en de uitgangspunten voor een goede beleidsuitvoering van de VTH-taken. Hierbij wordt de relatie tussen de gemeente en de burgers/bedrijven besproken. Niet alleen de overheid, maar ook de burgers/ bedrijven hebben immers een verantwoordelijkheid bij de naleving van wet- en regelgeving. Bij de uitvoering van de VTH taken speelt het gedrag van de burger/ het bedrijf dan ook een belangrijke rol.

Probleem-/Risicoanalyse & Prioriteiten
Het VTH-Beleid is gebaseerd op een probleem- en risicoanalyse. Deze geeft inzicht in de problemen en risico's van onze gemeente en waar het uitvoeren van de VTH taken een rol kan spelen bij het aanpakken en beheersen van deze problemen en risico's. Het is echter niet mogelijk om ieder probleem en ieder risico aan te pakken. Hierom moeten er prioriteiten worden gesteld.

Handhavings- en vergunningenstrategie
De handhavings- en vergunningenstrategie beschrijft de wijze waarop wij een goed naleefgedrag bij burgers en bedrijven willen bevorderen. De volgende strategieën worden beschreven:

- Vergunningenstrategie - Als één van de onderdelen van de kwaliteitscriteria is bepaald dat wij dienen te beschikken over een vergunningenstrategie. In de vergunningenstrategie leggen wij vast welke vormen van vergunningverlening worden onderscheiden en wat onze basiswerkwijze daarbij is.

- Preventiestrategie - Hierin wordt beschreven hoe de komende beleidsperiode communicatie en voorlichting als middel worden ingezet om overtredingen te voorkomen. De komende periode wordt gebruikt om een Valleibrede preventiestrategie uit te werken en te concretiseren.

- Toezichtstrategie - De toezichtstrategie beschrijft op welke wijze wij invulling geven aan onze toezichtstaak en met welke intensiteit het toezicht binnen verschillende thema's en taken wordt uitgevoerd. Tevens wordt ingegaan op gebiedstoezicht (vrije veldtoezicht).

- Sanctiestrategie - Als bij het gehouden toezicht blijkt dat regels niet worden nageleefd, moeten wij hiertegen in beginsel handhavend optreden. Hoe wij omgaan met geconstateerde overtredingen en welke handhavingsmiddelen wij hierbij inzetten wordt beschreven in de handhavingstrategie. Bij het maken van een keuze voor het in te zetten handhavingsmiddel wordt de Landelijke Handhavingstrategie als leidraad gebruikt.

- Gedoogstrategie - In bijzondere omstandigheden kan er besloten worden om niet handhavend op te treden tegen een geconstateerde overtreding. Er is dan sprake van gedogen. Hoe en onder welke voorwaarden wij gedogen, wordt beschreven in de gedoogstrategie.

Organisatie VTH
Per 1 april 2013 is de uitvoering van onze VTH-taken ondergebracht bij de OddV. Een goede samenwerking tussen de gemeente en de OddV is dan ook van belang. In dit hoofdstuk wordt de relatie tussen de gemeente en de OddV in het kort beschreven. Daarnaast wordt de samenwerking met de overige partners beschreven.

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Voor u ligt het beleid voor de uitvoering van onze wettelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-beleid) van de gemeente Scherpenzeel.

In dit VTH-beleid staat beschreven hoe het college van burgemeester en wethouders in de komende jaren op hoofdlijnen omgaat met de uitvoering van de VTH taken en welke prioriteiten hieraan zijn toegekend.

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van VTH taken en heeft de uitvoering van deze taken met ingang van 1 april 2013 grotendeels belegd bij Omgevingsdienst de Vallei (OddV). Voor een goede uitvoering van VTH-taken is het nodig dat helder is hoe de uitvoering gaat plaatsvinden. Duidelijkheid voor de gemeente, de OddV en alle bedrijven en burgers.

Met het vaststellen van dit VTH-beleid leggen wij een stevige basis voor de uitvoering van de VTH-taken. Dit beleid maakt onderdeel uit van een voortdurende en jaarlijks bij te sturen beleids- en uitvoeringscyclus en voldoet aan de wettelijke eisen die hiervoor zijn gesteld en de landelijke kwaliteitscriteria VTH. Hiermee wordt bereikt dat mensen en middelen continu zo efficiënt en effectief mogelijk worden ingezet.

Door het vaststellen van het voorliggende VTH beleid vervalt het voorheen vastgestelde VTH beleid voor zover dat betrekking heeft op de Wabo taken. De (raads)commissie is op 13 juni 2016 betrokken geweest bij het concept VTH beleid.

1.2 Doelstelling van het beleid

De doelstelling van dit VTH-beleid is te zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en te voldoen aan de wettelijke eisen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het beleid geeft richting aan de uitvoering van de VTH taken door de OddV.

1.3 Reikwijdte

Dit VTH-beleid heeft betrekking op de uitvoering van de volgende taakvelden:

- Bouwen
- Ruimtelijke ordening met betrekking tot de Wabo taken
- Milieu

Toezicht en handhaving op deze taakvelden geschiedt door Omgevingsdienst de Vallei (OddV).

Dit VTH beleid heeft dus geen betrekking op toezicht en handhaving op het gebied van overlast, waaronder drankoverlast en vandalisme in de woon- en leefomgeving. Het vastgestelde integraal veiligheidsprogramma 2015-2018 gaat hier met name op in. Dit toezicht is in handen van de Boa en de politie. Het toezicht op de APV (vergunningen) geschiedt door de Boa.

1.4 Totstandkoming beleid

Dit VTH-beleid is tot stand gekomen in overleg met de partners binnen het werkgebied van de OddV. Hiertoe zijn meerdere bijeenkomsten met bestuurlijke- en/of ambtelijke vertegenwoordigers gehouden. Dit VTH-beleid kenmerkt zich door eenduidige, uniforme afspraken en beleidskeuzes.

1.5 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt het wettelijke (beleids-)kader beschreven waarbinnen dit VTH-beleid van toepassing is. Het geeft inzicht in de wettelijke basis van de uit te voeren VTH taken. De beleids- en uitvoeringscyclus wordt in dit hoofdstuk uitgelegd.

Hoofdstuk 3 beschrijft de visie op de uitvoering van de VTH taken.

In Hoofdstuk 4 worden de gebiedskenmerken en de probleem- en risicoanalyse van onze gemeente beschreven. Verder wordt beschreven hoe de prioriteiten op basis van een risico- en probleemanalyse tot stand zijn gekomen.

Hoofdstuk 5 beschrijft de strategieën voor vergunningen, preventie, toezicht, handhaving en gedogen.

In Hoofdstuk 6 wordt de organisatie van de uitvoering van de VTH taken beschreven.

Een toelichting op belangrijkste begrippen die in dit VTH-beleid worden genoemd vindt u in Bijlage I – Begrippenlijst.

2. WETTELIJK-/ BELEIDSKADER & VTH TAKEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de wettelijke basis en de beleids- en uitvoeringscyclus van de uit te voeren VTH taken.

2.2 Wettelijk kader VTH

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk als het om VTH taken gaat. De wettelijke grondslag voor deze taken is onder andere beschreven in onderstaande wettelijke kaders:

Wettelijke kaders

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Besluit omgevingsrecht (Bor) en Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor).
- Woningwet (Wonw), Bouwbesluit 2012
- Wet milieubeheer, Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim = Activiteitenbesluit), Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), Besluit externe inrichtingen buisleidingen/-transportroutes, Besluit risico zware ongevallen (Brzo), Vuurwerkbesluit
- Wet bodembescherming (Wbb), Besluit bodemkwaliteit, Besluit lozing afvalwater huishoudens, Besluit lozing buiten inrichtingen
- Wet luchtkwaliteit (Wlk)
- Wet geurhinder veehouderij (Wgv)
- Wet geluidhinder (Wgh)
- Erfgoedwet en erfgoedverordening

2.4 Beleids- en uitvoeringscyclus

Dit beleid maakt onderdeel uit van een beleids- en uitvoerings-cyclus voortvloeiende vanuit wettelijke eisen uit de Wabo, Bor en Mor. (zie figuur Big 8)

Binnen deze beleids- en uitvoeringcyclus zijn de monitoring, evaluatie en bijsturing een belangrijk onderdeel.

Om de beleids- en uitvoeringscyclus optimaal te benutten en om te bepalen of het uitvoeringsprogramma is gehaald en/of de gestelde doelen zijn bereikt, is het van belang dat we de juiste gegevens vastleggen, deze monitoren en evalueren en hierop bijsturen. De resultaten uit het lopende jaar vormen immers mede de input voor het uitvoeringsprogramma van het nieuwe, daarop volgende jaar.

Strategische cyclus
In dit beleid wordt bepaald wat de te bereiken doelstellingen zijn. Uitgaande van deze doelstellingen en door middel van een risicoanalyse (Antea-besturingsmodel) worden de prioriteiten jaarlijks vastgesteld. Om het gewenste resultaat te bereiken, zijn strategieën bepaald. Deze strategieën zijn beschreven in hoofdstuk 5 van dit beleid.

Evaluatie
Aan het einde van de eerste cyclus zal het hele proces geëvalueerd moeten worden. Daarbij is de belangrijkste vraag: "zijn de gestelde doelen gehaald?". Verder is het belangrijk om te weten wat beter zou kunnen en of het mogelijk is om efficiënter te werken.

De evaluatie kan aanleiding geven om het VTH-beleid tussentijds bij te stellen.
Het Jaarverslag VTH taken wordt door het college vastgesteld en ter informatie toegezonden aan de raad en de interne en externe samenwerkingspartners.

Operationele cyclus
In het uitvoeringsprogramma zijn de jaarlijkse prioriteiten en aanpak voor de uitvoering uitgewerkt. Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld, rekening houdend met de uitgangspunten van dit beleid. Het college legt het uitvoeringsprogramma ter kennis voor aan de raad. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan dit beleid en het uitvoeringsprogramma is vastgelegd in werkprotocollen. Deze protocollen maken geen deel uit van dit beleid.

Om uiteindelijk te kunnen beoordelen of de in het VTH-beleid en het uitvoeringsprogramma gestelde doelen zijn gehaald en wat hiervoor nodig is geweest, moet de uitvoering worden gevolgd (monitoring). Jaarlijks worden de gestelde doelen geëvalueerd en vastgelegd in de jaarrapportage.

Monitoring
Om te kunnen meten of de uitvoering van VTH taken voldoende is geweest, dienen meetbare doelstellingen van te voren te zijn geformuleerd. De monitoring van de VTH taken is tenminste gericht op de volgende producten/elementen:
- aantallen en aard ingediende meldingen/ aanvragen vergunning.
- aantal besluiten op basis van de ingediende aanvragen.
- aantallen uitgevoerde controles/inspecties.
- aantallen klachten.
- aantallen verzoeken om handhaving.
- aantallen geconstateerde overtredingen.
- vastleggen/registreren van het naleefgedrag.
- aantallen en soort opgelegde bestuursrechtelijke sancties.

Naast de hierboven genoemde indicatoren zijn ook andere gegevens belangrijk om te monitoren. Voorbeelden hiervan zijn:

- aard/type overtredingen.
- overtreding in relatie tot branche.
- het aantal bestede uren per vergunning-, toezicht- en handhavingsdossier.
- afhandelingstermijnen van vergunning-, toezicht- en handhavingsdossiers.
- prestatiegegevens van handhavingspartners.

3. VISIE & UITGANGSPUNTEN

3.1 Inleiding

Het gezamenlijk belang van de Scherpenzeel , als bevoegd gezag, en de OddV, als uitvoerings-organisatie, is het bereiken en behouden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Het uitvoeren van de VTH taken draagt hier aan bij.

In dit hoofdstuk beschrijven we onze visie en de uitgangspunten voor een goede beleidsuitvoering van de VTH taken. De beschrijving van de visie en uitgangspunten is mede tot stand gekomen in samenwerking met de OddV en bestuurlijke- en ambtelijke vertegenwoordigers van onze partnergemeenten.

3.2 Valleibrede visie op de uitvoering van VTH taken

Vanuit het gezamenlijk belang hebben wij de krachten gebundeld met onze partnergemeenten en de OddV om tot een Valleibrede visie op de uitvoering van VTH-taken te komen. Een Valleibrede visie draagt bij aan het vergroten van het 'level-playing field' voor burgers en bedrijven binnen alle gemeenten in het werkgebied van de OddV. Het harmoniseren van het beleidskader draagt ook bij aan het verbeteren van de kwaliteit, het verlagen van de kosten voor dienstverlening en het vergroten van de transparantie en helderheid rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hieronder wordt de gedeelde visie op de uitvoering van VTH taken per onderwerp beschreven.

Borgen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid

Door Valleibreed zoveel mogelijk op een uniforme wijze toezicht uit te voeren en overtredingen op eenzelfde wijze aan te pakken, wordt de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers en bedrijven geborgd. Het uitgangspunt hierbij is dat gelijke situaties altijd op een gelijke wijze worden beoordeeld en aangepakt.

Verantwoordelijkheid gemeente

Het uitvoeren van VTH taken is en blijft een verantwoordelijkheid van de gemeente. Deze verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de VTH taken vloeit voort uit de wet- en regelgeving en de rechtspraak. De overheid stelt regels en burgers en bedrijven mogen ervan uitgaan dat de overheid op de naleving van deze regels toeziet. Tenslotte mag men van de overheid verwachten dat deze de regels handhaaft als regels niet worden nageleefd.

Eigen verantwoordelijkheid

Het bijdragen aan een goede uitvoering van de VTH taken is ook een verantwoordelijkheid voor de burgers en bedrijven zelf. De overheid mag deze verantwoordelijkheid zodanig bij de burgers en bedrijven neerleggen dat zij er vanuit mag gaan dat regels worden nageleefd en dat de samenleving op de hoogte is, dan wel zich op de hoogte stelt, van de geldende wet- en regelgeving.

Er is sprake van wederzijds vertrouwen, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven zoveel mogelijk wordt gestimuleerd.

Landelijke handhavingsstrategie (LHS)
Als uitgangspunt voor de in te zetten handhavingsmiddelen geldt de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Er is echter wel ruimte om gemotiveerd van de strategie af te wijken.

Initiatieven worden eerst beoordeeld op wenselijkheid, daarna op juridische haalbaarheid
Op het moment dat burgers en bedrijven activiteiten willen ontplooien, zien wij graag dat zij hiervoor al in het voortraject bij ons komen voor advies. In dat geval wensen wij hen ook de ruimte en medewerking te geven om deze initiatieven te kunnen/mogen ontwikkelen. Uitgangspunt hiervoor is dat wij ons flexibel willen opstellen bij ontwikkelingen die wenselijk zijn, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met de wettelijke kaders.

Legalisatietoets
Er zal worden meegewerkt aan legalisatie van een geconstateerde overtreding in een handhavingstraject als hiertoe mogelijkheden zijn. Er wordt dan wel een proactieve houding van de overtreder verwacht. Als de overtreder niet proactief meewerkt, dan wordt de handhaving doorgezet.

Probleem- en Risicoanalyse (PRA) en inzet van mensen en middelen
Vrijwel alle binnen dit beleidskader vallende VTH taken zijn gewogen op basis van een probleem- en een risicoanalyse (Antea-besturingsmodel). Op basis hiervan worden de strategieën en prioriteiten voor de in te zetten mensen en middelen bepaald. Dit betekent concreet dat we ons continu (blijven) richten op die zaken die er daadwerkelijk toe doen en we hierbij onze mensen en middelen effectief en efficiënt kunnen inzetten.

Beleid- en uitvoeringscyclus
Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven zal worden uitgegaan van de eisen die worden gesteld aan een sluitende beleidscyclus, de zogenaamde BIG-8 cyclus.

Communicatie en voorlichting
Communicatie is een belangrijk aspect van het VTH-beleid. Door goede voorlichting zal de kennis bij de burgers en bedrijven over de na te leven voorschriften en de implicaties van niet-naleving worden vergroot. Hoe om communicatie wordt ingezet als preventiemiddel, is beschreven in de preventiestrategie. De preventiestrategie is blijvend in ontwikkeling, waar nodig in samenwerking met de regionale partners en de OddV.

4. PROBLEEM- EN RISICOANALYSE

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de algemene en specifieke gebiedskenmerken beschreven als onderdeel van de probleemanalyse, waarbij gebruik is gemaakt van de input van onze bestuurlijke- en ambtelijke vertegenwoordigers. Daarbij is er gekeken naar de ontwikkelingen in de afgelopen beleidsperiode en de te verwachten ontwikkelingen in de komende beleidsperiode. Vanuit de probleemanalyse wordt input geleverd voor de risico-analyse en de prioriteitenstelling voor de uitvoering van het VTH-beleid.

4.2 Gebiedskenmerken de Vallei

De gemeenten Barneveld, Nijkerk, Ede, Wageningen en Scherpenzeel vormen samen de regio de Vallei. Deze gemeenten vormen tevens het Gelders deel van de Regio FoodValley met de ambitie de regio te ontwikkelen tot hét agrofoodcentrum van Europa en een internationale thuisbasis voor bedrijven en kennis- en onderzoeksinstellingen voor duurzame en gezonde voeding. De kenmerken van het gebied sluiten naadloos aan bij deze ambitie, gelet op de grote aanwezigheid van de agrarische sector en kennisinstellingen zoals Wageningen UR.

De gemeenten wensen in het algemeen initiatieven en ontwikkelingen in het kader van duurzaamheid en energie grote aandacht te geven.

Voor een groot deel van de regio de Vallei geldt dat in de komende beleidsperiode de nadruk ligt op initiatieven en het naleefgedrag in het buitengebied. Door de ontwikkelingen in de agrarische sector zal het buitengebied veranderen. Voor bedrijven die stoppen zijn op die locaties nieuwe invullingen gewenst. Ook forse uitbreidingen behoren tot de toekomst. Met de initiatiefnemers zullen de gemeenten kijken naar mogelijkheden. Voor wat betreft het stimuleren van het naleefgedrag richt de inzet van mensen en middelen zich op de aanpak van illegale bedrijvigheid, illegale bewoning en andersoortige overtredingen in het buitengebied.

De regio kent verder een groot aantal recreatieterreinen, waarvan bekend is dat er op deze parken sprake is van permanente bewoning van recreatiewoningen. Binnen een aantal gemeenten is actief begonnen met toezicht en handhaving op permanente bewoning van recreatiewoningen en dit zal de komende beleidsperiode doorgezet worden. Ook de huisvesting van arbeidsmigranten en de ontwikkelingen omtrent 'mantelzorg'(-woningen) spelen de komende beleidsperiode een belangrijke rol.

Daarnaast kenmerkt de Vallei zich door de aanwezigheid van enkele natuurgebieden, zoals de Polder Arkemheen en het nationale park de Hoge Veluwe. Deze natuurgebieden hebben invloed op de ontwikkelingen in de omgeving en zijn belangrijke dragers van de recreatiesector.

De cultuurhistorische waarden in het gebied zijn of worden door de gemeenten vastgelegd en zijn een aandachtspunt bij vergunningverlening, toezicht en handhaving.

4.3 Korte terugblik

Als we terugkijken op de afgelopen (beleids-)periode dan is er op het gebied van VTH taken veel gebeurd. Er hebben veel ontwikkelingen plaatsgevonden in de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Er is een nieuwe uitvoeringsorganisatie neergezet met de oprichting van de OddV en ook de economische/financiële ontwikkelingen van de afgelopen jaren hebben een impact gehad binnen het vakgebied. Bij de start van de OddV had de gemeente Scherpenzeel nog een behoorlijke werkvoorraad van (potentiële) handhavingszaken.

De OddV heeft de afgelopen periode in goed overleg met de gemeente, mede op basis van prioritering, de achterstanden ingelopen. Gelet op de hoeveelheid van potentiële handhavingszaken blijft het noodzakelijk prioriteiten in de handhaving te stellen.

4.4 Toelichting probleem- en risicoanalyse (PRA)

De Probleem- en Risicoanalyse maakt inzichtelijk hoe ernstig problemen in de fysieke leefomgeving kunnen zijn en hoe groot het risico is dat deze problemen zich kunnen voordoen. Het gaat daarbij ook om zaken die niet direct waarneembaar zijn, maar wel waarneembaar kunnen worden, zoals bijvoorbeeld brandgevaar en instortingsgevaar van objecten.

Voor de risicoanalyse is een besturingsmodel van de Antea Group gebruikt, de zogenaamde "Risicomodule". Dit besturingsmodel is gebaseerd op een landelijk erkende systematiek[1] waarbij de risico's op de uit te voeren VTH taken in beeld zijn gebracht. Hierbij is in het model gebruik gemaakt van de zogenaamde Tafel van Elf van het ministerie, waarmee het naleefgedrag in kaart wordt gebracht.

Bij de risicoanalyse wordt gebruik gemaakt van de formule: risico = nadelig effect x naleving. De nadelige effecten zijn hierbij uitgesplitst in de volgende 4 onderdelen:

- fysieke veiligheid;
- hinder/leefbaarheid;
- duurzaamheid;
- volksgezondheid.

De weging van deze effecten wordt jaarlijks vastgesteld in het uitvoeringsprogramma.

In de risicoanalyse is onderscheid gemaakt tussen bouw- en milieutoezicht. Bij bouwen is een categorisering aangebracht die bestaat uit typen bouwwerken en overige activiteiten.

---

[1] Risicomatrix gebaseerd op het model van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie dat is ontwikkeld in het kader van het programma "Handhaven met Effect".

Afhankelijk van de risicoklasse is een toezichtfrequentie aan iedere categorie gekoppeld. Concreet betekent dit hoe hoger het risico, des te meer/gerichter controles binnen de categorie plaatsvinden.

Bij milieutoezicht staan de milieu inrichtingen centraal. Het volledige inrichtingenbestand is opgedeeld in branches, waarbij iedere inrichting aan een branche is gekoppeld. Een branche bestaat uit inrichtingen met vergelijkbare milieubelastende activiteiten. Aan iedere branche is conform de basisformule een risico gekoppeld. De risicoklasse en de omvang van de branches hebben de basis gevormd voor het type controle dat wordt toegepast en de bijbehorende toezichtfrequentie.

Situaties waarbij sprake is van ernstig gevaar voor mens en omgeving hebben altijd een hoge prioriteit. Om tot een juiste afweging te komen in de keuzes bij zowel het toezicht als de handhaving is prioritering noodzakelijk. De uiteindelijke uitwerking van de prioriteiten wordt jaarlijks vastgelegd in het uitvoeringsprogramma. In bijlage II staan de resultaten van de uitgevoerde risicoanalyse van 2016.

5. HANDHAVINGS- EN VERGUNNINGENSTRATEGIE

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop wij het naleefgedrag van burgers en bedrijven wensen te bevorderen. De preventie- en toezichtstrategie beschrijft op welke wijze en met welke middelen wij voorkomen dat overtredingen ontstaan en in de handhavingsstrategie wordt beschreven op welke wijze overtredingen/overtreders worden aangepakt.

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de:

- Vergunningenstrategie
- Preventiestrategie
- Toezichtstrategie
- Handhavingsstrategie
- Gedoogstrategie

5.2 Vergunningenstrategie

Vergunningverlening, toezicht en handhaving liggen in elkaars verlengde, daardoor is het gewenst dat een vergunningenstrategie beschreven is. In de vergunningenstrategie leggen wij vast welke vormen van vergunningverlening worden onderscheiden en welke toetsingskaders hierbij gelden.

Het doel van de vergunningenstrategie is om het gewenste kwaliteitsniveau van de diverse processen en werkzaamheden zo hoog mogelijk te houden en in ieder geval te laten voldoen aan de wettelijke eisen en kwaliteitscriteria. De komende beleidsperiode zal worden gebruikt om de vergunningenstrategie Valleibreed verder uit te werken en om tot een verdere harmonisering te komen in de uitvoering van de vergunningentaak.

In Bijlage III – Uitwerking vergunningenstrategie wordt de vergunningenstrategie nader uitgewerkt en toegelicht.

5.3 Preventiestrategie

Een preventiestrategie beschrijft hoe overtredingen van wet- en regelgeving worden voorkomen, voordat handhaving als pressiemiddel wordt toegepast. Hierbij speelt communicatie en voorlichting een grote rol.

Een preventiestrategie is vooral gericht op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven over het feit dat zij zelf mede verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving. Bekendheid met regels vormt immers de basis voor het naleven van regels. De komende periode wordt gebruikt om een Valleibrede preventiestrategie uit te werken en te concretiseren.

5.4 Toezichtstrategie

De toezichtstrategie beschrijft op welke manier en in welke mate toezicht wordt gehouden. De risicoanalyse vormt de basis voor de toezichtstrategie. Dit betekent dat de aard en frequentie van het toezicht afhankelijk is van het risico dat een project of inrichting vormt.

Het houden van toezicht draagt bij aan de naleving van wettelijke voorschriften en het beperken van risico's op het niet naleven van de wettelijke voorschriften. Ook gaat van het feitelijk toezicht houden een preventieve werking uit. In het uitvoeringsprogramma worden de keuzes met betrekking tot het te houden toezicht jaarlijks geconcretiseerd. Er zijn meerdere vormen van toezicht te onderscheiden, welke in de volgende paragrafen worden toegelicht.

Milieutoezicht bij inrichtingen

Inrichtingen worden periodiek gecontroleerd op milieuaspecten. De frequentie waarmee inrichtingen worden gecontroleerd is afhankelijk van de branche en de daarbij behorende risicoklasse op basis van de risicoanalyse. Naast de periodieke controles wordt ook projectmatig toezicht gehouden. Hierbij is sprake van toezicht op één of meerdere vooraf bepaalde thema's/taken/aspecten.
Voor het ketentoezicht en het toezicht op complexe inrichtingen wordt binnen het Gelders Stelsel samengewerkt met andere omgevingsdiensten.

Toezicht bouwen en slopen

Bij toezicht op bouwen en slopen wordt de naleving van voorschriften van verleende vergunningen/afgehandelde meldingen gecontroleerd. De frequentie en intensiteit van de controles wordt bepaald aan de hand van het risico dat op grond van de risicoanalyse is toegekend.

Gebiedstoezicht

Jaarlijks wordt capaciteit gereserveerd voor gebiedstoezicht (vrije veld toezicht) in het uitvoeringsprogramma. Het gaat hierbij onder meer om gebruik in strijd met bestemmingsplannen en illegaal bouwen. Bij de uitvoering van deze taak gaat de aandacht vooral uit naar risicovolle overtredingen, overtredingen met een grote ruimtelijke impact en handhavingsverzoeken.

Ten aanzien van het gebiedstoezicht (vrije veldtoezicht) is ook een prioritering aangebracht. Deze prioritering heeft de probleem- en risico- analyse (PRA) zoals onder 4.4 is aangegeven als uitgangspunt. Tevens is gekeken naar de ruimtelijke impact van (mogelijke) overtredingen. In de bijgevoegde bijlage IV is een en ander opgenomen.

Klachten
In het kader van dit beleid is slechts sprake van een klacht, als de klacht betrekking heeft op de uitvoering van VTH taken. Klachten over (het functioneren van) ambtenaren en/of klachten over de gemeentelijke organisatie(s) vallen niet onder de toepassing van dit beleid.

Alle klachten (niet zijnde handhavingsverzoeken) die binnen komen worden geregistreerd. Klachten over mogelijke onveilige of gevaarlijke situaties worden direct in behandeling genomen. Verder geldt een prioritering op de behandeling van klachten. Deze prioritering wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld in het uitvoeringsprogramma. Dat kan betekenen dat klachten niet altijd inhoudelijk in behandeling worden genomen. Een klager krijgt binnen een redelijke termijn uitsluitsel over hoe met de klacht wordt omgegaan.

Anonieme klachten waarbij de klager bij de gemeente onbekend is, worden niet in behandeling genomen. Klachten waarbij de klager bij de gemeente bekend is, maar waarbij de klager voor degene waarover geklaagd wordt anoniem wil blijven, worden op eenzelfde wijze behandeld als gewone klachten. Er wordt discreet met de klacht omgegaan, maar de gewenste anonimiteit kan niet worden gegarandeerd.

5.5 Sanctiestrategie
Bij het uitvoeren van de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid staat het voorkomen van overtredingen voorop. Als er desondanks een overtreding wordt geconstateerd moet in beginsel handhavend worden opgetreden. Het opleggen van een sanctie, zoals een last onder dwangsom, waarborgt de naleving van de wet en voorkomt herhaling van een geconstateerde overtreding.

Als uitgangspunt voor de in te zetten handhavingsmiddelen geldt de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS), waarbij het recht voorbehouden wordt aan het college om gemotiveerd van de LHS af te wijken. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingsstrategie, voortbouwend op de verantwoordelijkheden van bestuur en OM: uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM.

Voor de volledige inhoud van de LHS wordt verwezen naar Bijlage V – Landelijke Handhavingsstrategie.

Conform de LHS wordt ingezet op een passende sanctie bij iedere overtreding. Dit betekent dat de sanctie zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot beëindiging van de overtreding. De sanctie wordt aangepast aan de beschikbare feiten, de aard en/of omstandigheden van de overtreding en het naleefgedrag van de burger/het bedrijf.

In de handhaving op VTH taken zijn de volgende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten/sancties mogelijk:

- Last onder dwangsom; Bij het opleggen van een last onder dwangsom worden aan de overtreder één of meerdere dwangsommen opgelegd, wanneer de overtreding niet binnen de gestelde termijn wordt beëindigd.
- Last onder bestuursdwang; Bij het opleggen van een last onder bestuursdwang wordt de overtreding op kosten van de overtreder ongedaan gemaakt, wanneer de overtreding niet binnen de gestelde termijn wordt beëindigd.
- Bestuurlijke boete; De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie. De sanctie is niet gericht op herstel van een overtreding, maar op het straffen van de overtreder door het opleggen van een boete.
- Intrekken vergunning; Een verleende vergunning kan worden ingetrokken wanneer niet (op tijd) is voldaan aan de in de wet en/of de vergunning gestelde voorschriften.
- Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm); De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een bestraffende sanctie die valt onder de strafrechtelijke handhaving. De bevoegdheid tot het opleggen van een BSBm is rechtstreeks gegeven aan de directeur van de OddV.

Zoals in de visie reeds verwoord is, wordt er meegewerkt aan legalisatie in het kader van handhaving als hiertoe mogelijkheden zijn. Tijdens het gehele legalisatietraject geldt dat het initiatief en de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk ligt bij de overtreder/aanvrager. Worden afspraken geschonden of wordt niet (op tijd) aan de afspraken voldaan, dan wordt het handhavingstraject vervolgd. Dit betekent niet dat de LHS buiten beschouwing blijft, omdat er (direct) maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en/of de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix (uit de landelijke handhavingsstrategie) is de mogelijkheid tot legalisatie wel een verzachtende omstandigheid.

Handhaving is het sluitstuk van een uitgebreid voortraject, waarbij aan een overtreder voldoende gelegenheid is gegeven om de overtreding te beëindigen. Uitgangspunt van dit VTH-beleid is dan ook dat alle verschuldigde dwangsommen/kosten bestuursdwang ook daadwerkelijk worden geïnd, tenzij het college hier gemotiveerd van afwijkt.

Het is van belang dat wij als bestuursorgaan en rechtspersoon zelf ook de regels naleven en een voorbeeldfunctie vervullen. Wanneer wij een overtreding begaan, wordt hiertegen volgens de uitgangspunten van dit VTH-beleid opgetreden. Hetzelfde geldt voor overtredingen die worden begaan door andere overheden en/of samenwerkingspartners.

Handhavingsverzoeken

Naast het handhavend optreden tegen een overtreding die voortvloeit uit het uitgevoerde toezicht of een klacht, kan een belanghebbende een verzoek om handhaving indienen. Als een verzoek om handhaving voldoet aan de wettelijke vereisten die hiervoor gelden, wordt deze als zodanig in behandeling genomen.

Het uitgangspunt voor de afhandeling van verzoeken om handhaving is dat deze altijd binnen de wettelijke termijn dienen te worden afgehandeld, ongeacht de prioriteit die aan het betreffende taakonderdeel is gegeven.

5.7 Gedoogstrategie

Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij, bij een geconstateerde overtreding, van handhavend optreden af wordt gezien. Dit zogenoemde "gedogen" gebeurt op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan: ' het expliciete besluit (schriftelijk en onder voorwaarden) van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden'. Van bewust niet handhavend optreden kan alleen sprake zijn als wij aantoonbaar bekend zijn of hadden kunnen zijn met een bepaalde overtreding.

Voor gedogen moeten echter wel redenen worden aangewezen, omdat naleving van de gestelde regels uitgangspunt blijft. De nota 'Gedogen in Nederland' (TK 1996-1997, nr. 25 085) bevat het landelijke kader voor gedogen en vormt de basis voor het gedogen op grond van dit VTH beleid. Voor gedogen blijft terughoudendheid het uitgangspunt. Gedogen is een ultimum remedium.

Voorwaarden van gedogen

- Gedogen is alleen aanvaardbaar zolang de gedoogde situatie vanuit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving verantwoord is.
- Gedogen is altijd tijdelijk. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving.
- Is legalisatie van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen.
- Gedogen gebeurt altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking moet expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging worden genomen.

6. ORGANISATIE VTH

6.1 Omgevingsdienst de Vallei en gemeente

Per 1 april 2013 is de uitvoering van onze VTH taken grotendeels ondergebracht bij de OddV. Voor de uitvoering van de VTH taken vindt regelmatig afstemming plaats tussen de betrokken bestuurders en de OddV in het portefeuillehoudersoverleg. Voor inhoudelijke afstemming tussen de OddV en de gemeentelijke vakafdelingen vindt regelmatig overleg plaats. Daarnaast zijn er onderlinge werkafspraken gemaakt over de samenwerking.

In het opdrachtgevers overleg (OGO) vindt de ambtelijke beleidsmatige afstemming plaats tussen de vijf gemeenten binnen de OddV en de provincie Gelderland. Bestuurlijk vindt afstemming plaats in het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur van de OddV.

6.2 Omgevingsdienst de Vallei en het Gelders Stelsel

Bij de oprichting van de OddV heeft de gemeente doelen gesteld aan de organisatie, waaronder het behalen van een kwaliteits- en efficiencywinst voor de uitvoering van de VTH taken. Om deze doelen te behalen is het van belang dat de OddV op een zo uniform mogelijke manier kan werken. Het harmoniseren van het VTH-beleid van de partnergemeenten speelt hier een belangrijke rol bij. Met een probleem- en risico gestuurde aanpak van de uit te voeren VTH-taken en een zo optimaal mogelijk georganiseerde uitvoeringsorganisatie, wordt bereikt dat mensen en middelen effectief en efficiënt worden ingezet.

Specifieke taken zijn binnen het Gelders Stelsel van zeven omgevingsdiensten verdeeld. Zo is de coördinatie en uitvoering van het ketentoezicht belegd bij Omgevingsdienst Rivierenland (OdR). De inzet op het ketentoezicht is opgenomen in het beleid van de OdR en de OddV conformeert zich hieraan binnen de beschikbare formatie.

Taken met betrekking tot het toezicht op de milieuaspecten van de complexe inrichtingen is belegd bij de Omgevingsdienst regio Arnhem (ODRA) en de Omgevingsdienst regio Nijmegen (ODRN). De toezichtstaken met betrekking tot de BRZO inrichtingen zijn belegd bij de ODRN. Dit geldt ook voor het toezicht van de IPPC bedrijven, met uitzondering van de agrarische IPPC bedrijven. De OddV voert voor voornoemde inrichtingen het toezicht op de overige (niet milieu-gerelateerde) aspecten uit.

6.3 Samenwerkingspartners

Bij de uitvoering van de VTH-taken zijn naast de OddV ook andere samenwerkingspartners betrokken. Zo is de advisering op het gebied van brandveiligheid belegd bij de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM).

Daarnaast zijn ook andere partners, zoals het Waterschap, de provincie Gelderland, de provincie Utrecht voor uitvoering van de NVWA taak, de politie en het Openbaar Ministerie, in gevallen betrokken bij de uitvoering. De OddV zorgt hierbij, namens de gemeente, voor afspraken en overleg ten aanzien van de samenwerking.

De gemeente blijft bevoegd gezag en is verantwoordelijk voor het opstellen van het VTH beleid. De samenwerkingspartners voeren de VTH taken conform dit beleid uit en leggen hierover verantwoording af aan de gemeente.

BIJLAGEN

BIJLAGE I - Begrippenlijst

Awb:	Algemene wet bestuursrecht
Bor:	Besluit omgevingsrecht.
Gedogen:	Het bewust schriftelijk en onder voorwaarden niet handhavend optreden tegen overtredingen van wet- en regelgeving.
Handhaving:	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Integraal toezicht:	Toezicht waarbij afstemming, coördinatie en/of gezamenlijkheid van het toezicht door de verschillende interne en/of externe vakdisciplines plaatsvindt.
Klachten:	Telefonische, schriftelijke of digitale meldingen van burgers/bedrijven die betrekking hebben op één van de VTH-taken.
Mor:	Ministeriële regeling omgevingsrecht.
OddV:	Omgevingsdienst de Vallei
Toezicht:	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Uitvoeringsprogramma:	Het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma (UP) waarin de vertaling van dit VTH-Beleid naar de concrete in te zetten capaciteit op de uit te voeren VTH-taken plaatsvindt.
Wabo:	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Bijlage II

Prioriteitenoverzicht VTH

Inleiding

Het is niet mogelijk om toezicht te houden en handhavend op te treden op alle activiteiten. Om tot een juiste afweging te komen in de keuzes bij zowel het toezicht als de handhaving is prioritering noodzakelijk. Het benoemen van de problemen en de risico's en het afwegen hiervan is dan ook een belangrijke stap naar een organisatie waarin de intensiteit van toezicht en handhaving een directe relatie heeft met het naleefgedrag, de kans dat een probleem zich voordoet en de ernst van de mogelijke gevolgen bij het niet uitvoeren van deze taken.

In dit VTH beleid worden de volgende prioriteitsklassen onderscheiden:

Klasse I Zeer hoge prioriteit

Klasse II Hoge prioriteit

Klasse III Gemiddelde prioriteit

Klasse IV Lage prioriteit

Klasse V Zeer lage prioriteit

De uiteindelijke uitwerking van de prioriteiten wordt jaarlijks vastgelegd in het uitvoeringsprogramma.

Prioriteiten Milieu

In onderstaand prioriteitenoverzicht staan de prioriteiten voor het houden van toezicht bij milieu inrichtingen beschreven.

Tabel 1: Prioriteitenoverzicht milieu

Code	Beschrijving	effect	naleving	Totaal score	Klasse
WM022	Vervaardiging bewerken van glas, aardewerk, cement-, kalk-, gips-, beton-, asfaltproducten, isolatiematerialen, natuursteen, e.d.	8,4	7,6	63,6	I
WM049	Afvalverbrander	8,5	7,3	62,1	I
WM047	Ziekenhuizen	8,3	7,3	60,3	I
WM023	Ijzer- en staal-, non-ferro-metaalgieterijen/ -smelterijen	8,4	6,9	57,9	I
BRZO	BRZO bedrijven	8,9	6,4	56,9	I
WM020	Vervaardiging van producten van rubber en kunststof (GPBV)	8,8	6,4	56,6	I
WM052	Afvalverwerking	7,0	7,8	54,8	I
WM019	Vervaardiging van chemische producten (niet BRZO)	8,4	6,5	54,8	I
WM016	Uitgeverijen, drukkerijen, grafische industrie e.d. (GPBV)	8,3	6,4	53,4	I
WM003	Fokken en houden van dieren (geen GPBV)	6,9	7,8	53,3	I
WM002	Fokken en houden van dieren (GPBV)	7,7	6,8	51,7	I
BEVI	BEVI bedrijven	8,3	6,2	51,4	I
WM014	Vervaardiging van papier, karton en papier- en kartonwaren (GPBV)	8,1	6,3	51,3	I
WM025	Bewerken van metalen (GPBV)	8,3	6,2	51,1	I

WM054	Autodemontage	7,2	6,9	49,5	I
WM033	Bio-energie-installatie elektrisch vermogen < 50 MWe	6,9	7,2	49,3	I
WM051	Afval recycling	6,8	7,1	48,3	I
WM050	Afvalverwijdering	6,2	7,5	46,3	I
WM021	Vervaardiging van producten van rubber en kunststof (geen GPBV)	8,4	5,5	45,9	I
WM044	Horeca, sport en recreatie + cultuur	5,8	7,8	45,6	I
WM030	Vervaardiging van overige transportmiddelen (scheepsbouw en -reparatie, wagonbouw e.d.)	7,7	5,8	45,2	I
WM013	Houtverduurzamende-industrie	8,0	5,5	43,9	I
WM039	Handel en reparatie en verhuur van motorvoertuigen (incl. landbouw mechanisatiebedrijven)	6,2	6,9	42,9	II
WM009	Vervaarding van textiel, kleding, bereiden en verven van bont (GPBV)	7,6	5,3	40,5	II
WM011	Vervaardiging van leer en lederwaren (GPBV)	7,6	5,3	39,9	III
WM007	Vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken (GPBV)	8,3	4,6	37,9	III
WM053	Afvalinzameling	5,6	6,7	37,6	III
WM027	Bewerken van metalen	6,2	6,0	37,4	III
WM041	Opslag en transport (milieurelevant, niet zijnde BEVI)	6,5	5,8	37,3	III
WM024	Overige vervaardiging van metalen	7,1	5,2	36,7	III
WM001	Akkerbouw en fruitteelt (bedrijfsgebouwen) + tuinbouw	6,7	5,3	35,6	IV
WM012	Vervaardiging van leer en lederwaren (geen GPBV)	5,9	6,0	35,4	IV
WM038	Bouwbedrijven (incl. schilders, loodgieters, elektriciens)	5,9	6,0	35,2	IV
WM032	Elektriciteitsproductiebedrijven (elektrisch vermogen >= 50 MWe)	6,2	5,6	34,8	IV
WM008	Vervaardiging van voedingsmiddelen en dranken (geen GPBV)	6,6	5,2	34,3	IV
WM040	Benzineservicestations (zonder LPG)	6,0	5,6	33,7	IV
WM004	Bosbouw en dienstverlening t.b.v. landbouw	5,6	6,0	33,4	IV
WM029	Vervaardiging van motorvoertuigen, aanhangwagens en opleggers	6,0	5,5	33,1	IV
WM010	Vervaarding van textiel, kleding, bereiden en verven van bont (geen GPBV)	6,6	5,0	32,8	IV
WM017	Uitgeverijen, drukkerijen, grafische industrie e.d. (geen GPBV)	5,8	5,5	32,0	IV
WM045	Woon- en verblijfsgebouwen (milieurelevant)	5,6	5,5	30,8	IV
WM042	Detailhandel milieurelevant	5,3	5,8	30,5	IV
WM031	Vervaardiging van meubels en overige goederen	6,1	4,9	30,0	IV
WM015	Vervaardiging van papier, karton en papier- en kartonwaren (geen GPBV)	7,2	4,1	29,4	IV
WM028	Vervaardiging van kantoor-, elektr. machines en apparaten, computers, bruin en witgoed medische en optische instrumenten	6,2	4,5	27,7	IV
WM006	Winning van zand, grind, klei. Inclusief bodemsaneringen	4,3	6,1	26,2	IV
WM036	Voorzieningen en installaties (klein)	4,0	5,8	23,5	IV
WM048	Crematoria	4,0	5,2	20,7	V
WM037	Winning en distributie van water	4,4	4,3	18,6	V
WM005	Visserij- en visteeltbedrijven	3,6	4,5	16,3	V
WM035	Gasdistributiebedrijven (groot)	4,5	3,6	16,0	V
WM046	Woon- en verblijfsgebouwen (overige)	4,2	3,4	14,3	V
WM043	Detailhandel overige	3,7	3,7	13,5	V
WM034	Elektriciteitsdistributiebedrijven	1,8	2,0	3,5	V
WM055	Afvalverwerkende sector overige	0,0	0,0	0,0	V

Prioriteiten Bouw/R.O.

In onderstaand overzicht staan de prioriteiten voor het houden van toezicht bij vergunde activiteiten voor bouwen, slopen en handelen in afwijking van het bestemmingsplan beschreven.

Tabel 2: Prioriteitenoverzicht vergunde bouw

Code	Beschrijving	effect	naleving	Totaal	Klasse
BOUW006	Publieksfunctie > 400.000	8,0	5,7	45,3	I
BOUW003	Wonen Cat. III > 400.000	7,7	5,3	40,9	I
BOUW005	Publieksfunctie 50.000 - 400.000	6,9	5,7	39,2	II
BOUW014	Industrie/kantoorfunctie > 400.000	7,8	5,0	39,2	II
BOUW022	Strijdig gebruik RO (enkelvoudig)	6,3	6,0	38,0	II
BOUW002	Wonen Cat. II 50.000 - 400.000	5,9	5,3	31,6	II
BOUW008	Industrie/kantoorfunctie 50.000 - 400.000	6,8	4,7	31,5	II
BOUW016	Monumentenvergunning / Monumentenbescherming	6,0	5,0	30,0	III
BOUW019	Sloop-/-gebruiksmelding	5,1	5,7	28,8	III
BOUW017	Gebruiksvergunning (brandveilig gebruik bouwwerken)	5,7	5,0	28,3	III
BOUW001	Wonen Cat. I < 50.000	5,5	5,0	27,5	III
BOUW007	Industrie/kantoorfunctie < 50.000	5,3	4,7	24,5	III
BOUW004	Publieksfunctie < 50.000	5,0	4,0	20,0	IV
BOUW015	Bouwwerk geen gebouw zijnde	4,3	4,3	18,4	IV
BOUW020	Reclamevergunning	3,4	5,0	17,1	IV
BOUW023	Aanleg vergunning	2,5	3,7	9,2	V
BOUW021	Kapactiviteiten	2,5	3,3	8,3	V
BOUW024	Uitweg vergunning	2,5	3,0	7,5	V

Bijlage III Uitwerking Vergunningenstrategie

Inhoudsopgave

DEEL 1: VERGUNNINGVERLENING **2**

MILIEU **2**

TOETSINGSKADER 4
Toetsingskader geluid *4*
Toetsingskader luchtkwaliteit *5*
Toetsingskader geur *6*
Toetsingskader externe veiligheid (EV) *7*
Toetsingskader water *8*
Toetsingskader bodem en niet gesprongen explosieven *9*
Toetsingskader ammoniak *10*
Toetsingskader energie en duurzaamheid *10*
Toetsingskader ecologie en natuur *11*
Toetsingskader landschap *11*
Toetsingskader archeologie *11*

BOUW/R.O. **12**

ALGEMEEN 12
TOETSINGSKADER 12
Toetsingskader Bouwbesluit *12*
Toetsingskader bouwverordening *12*
Toetsingskader bestemmingsplan *13*
Toetsingskader energie en duurzaamheid *13*
AFWIJKING BESTEMMINGSPLAN 13
OVERIGE ACTIVITEITEN 14
Uitvoeren van werk of werkzaamheden *14*
Brandveilig gebruik *14*
Monumenten *14*
Sloop *14*
Gelders Plussenbeleid *14*

DEEL 2 TOEKOMST **15**

Deel 1: Vergunningverlening

Milieu

Algemeen
Met de inwerkingtreding van de Wabo is mogelijk gemaakt dat één omgevingsvergunning kan worden verleend voor een project dat bestaat uit verschillende activiteiten (bouw, aanleg, oprichten, gebruik). Voor het deelgebied Milieu wordt in de omgevingsvergunning ingegaan op de milieurelevante aspecten van de inrichting. Hierbij wordt aangesloten op de algemene regels, richtlijnen en verordeningen die van toepassing zijn, zoals het Activiteitenbesluit.

Sinds de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit op 1 januari 2008 zijn steeds meer bedrijfstakken onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit komen te vallen. De drijver van een inrichting heeft hierdoor steeds meer eigen verantwoordelijkheid voor het indienen van een melding of een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Inrichtingen
De algemene regels van het Activiteitenbesluit en de regels met betrekking tot de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu gelden alleen voor inrichtingen. Er is sprake van een inrichting als voldaan is aan twee voorwaarden:

1. De activiteit is een 'door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'.
2. Er moet een categorie uit bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor) van toepassing zijn.

Er wordt onderscheidt gemaakt in de volgende 3 soorten inrichtingen:

A. Inrichtingen type A
Dit zijn inrichtingen die minder milieubelastende activiteiten uitvoeren, zoals bijvoorbeeld kantoor- en schoolgebouwen. Bij de oprichting of een wijziging van de inrichting hoeft geen melding te worden gedaan bij het bevoegd gezag. Ook is geen omgevingsvergunning milieu nodig. De inrichting valt volledig onder het Activiteitenbesluit. Los van het Activiteitenbesluit kunnen ook andere milieuregels gelden.

B. Inrichtingen type B
Dit zijn inrichtingen die bij de oprichting of een wijziging van de inrichting een melding moeten doen bij het bevoegd gezag. Er is geen omgevingsvergunning milieu nodig. Soms is er wel een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig. De inrichting valt volledig onder het Activiteitenbesluit. Los van het Activiteitenbesluit kunnen ook andere milieuregels gelden.

C. Inrichtingen type C

Dit zijn inrichtingen die een omgevingsvergunning milieu nodig hebben. Daarnaast moet een melding op grond van het Activiteitenbesluit worden gedaan voor de activiteiten binnen de inrichting, waarop hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is. Voor die laatstgenoemde activiteiten mogen geen voorschriften in de vergunning staan. Los van het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunning kunnen ook andere milieuregels gelden.

Soorten vergunningen

Uitgebreide procedure

- Oprichtingsvergunning
  Bij een aanvraag om oprichtingsvergunning wordt de gehele inrichting beoordeeld.
- Veranderingsvergunning
  Bij een aanvraag om een veranderingsvergunning wordt de verandering beoordeeld en ook de algemene aspecten zoals geluid, geur waarop de verandering mogelijk invloed heeft. Een veranderingsvergunning komt naast de reeds bestaande vergunning te staan.
- Revisievergunning
  Bij de aanvraag om een revisievergunning wordt de gehele inrichting beoordeeld. Een revisievergunning vervangt de voorgaande vergunning volledig.

Reguliere procedure

- Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)
  Voor een aantal activiteiten uit het Activiteitenbesluit hebben bedrijven sinds 1 januari 2011 toestemming van het bevoegd gezag nodig voordat ze kunnen starten met deze activiteiten. Dit gebeurt via een Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). De OBM bestaat uit een toestemming of een weigering. Het bevoegd gezag kan geen voorschriften aan de OBM verbinden. Door de introductie van de OBM moeten bedrijven voor bepaalde activiteiten een melding Activiteitenbesluit doen èn een Omgevingsvergunning beperkte milieutoets aanvragen. De Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) informeert bedrijven als ze activiteiten hebben geselecteerd waarvoor een OBM is vereist.
- Maatwerkvoorschriften
  Het Activiteitenbesluit bevat algemene regels voor milieubelastende activiteiten. Deze algemene regels kunnen in specifieke gevallen onredelijk zijn. Daarom bevat het Activiteitenbesluit de mogelijkheid om in dergelijke gevallen van de algemene regels af te wijken met maatwerkvoorschriften.

Soorten meldingen

- Melding Activiteitenbesluit;
- Melding Lozen buiten inrichting;
- Vuurwerkbesluit (Het Vuurwerkbesluit is van toepassing naast de regels van het Activiteitenbesluit);
- Melding mobiel breken bouw- en sloopafval;
- Melding bodemenergiesystemen (zie schema 1).

Schema 1. Bodemenergiesystemen

	Klein gesloten bodemenergiesysteem (< 70 kW)		**Groot gesloten bodemenergiesysteem (> 70 kW)**	
	binnen inrichting	**buiten inrichting**	**binnen inrichting**	**buiten inrichting**
Buiten interferentiegebied	Activiteitenbesluit	Besluit lozen buiten inrichting	Activiteitenbesluit +OBM	Besluit lozen buiten inrichting + OBM
Binnen interferentiegebied	Activiteitenbesluit +OBM	Besluit lozen buiten inrichting+ OBM	Activiteitenbesluit +OBM	Besluit lozen buiten inrichting + OBM
Milieubeschermings gebied	Provinciale milieuverordening			

Toetsingskader

Hieronder wordt beschreven welke toetsingskaders bij de vergunningverlening voor het deel milieu betrokken. Per aspect wordt alleen onderscheid aangebracht in de taakvelden Industrie en Agrarisch als dat nodig is.

Binnen de vergunningverlening op het gebied van milieu staat veel wet- en regelgeving vast, maar er is ook ruimte om maatwerk te leveren door de regels aan te passen aan de plaatselijke situatie. Deze lokale invulling van de beleidsvrijheid verschilt op dit moment binnen de regio de Vallei. In de komende beleidsperiode zal worden bekeken in hoeverre harmonisatie op dit gebied mogelijk is.

Toetsingskader geluid

Voor de vergunningverlening zijn de toetsingseisen grotendeels benoemd in het Activiteitenbesluit, de Wabo en bijbehorende regelingen. Voor de toetsing bij de vergunningverlening is de Handreiking Industrielawaai en vergunningverlening beschikbaar.

Gemeentelijk beleid
Binnen de gemeente Nijkerk is het volgende lokale geluidsbeleid vastgesteld:
- Beleidsregels evenementen;
- Beleidsregel Hogere grenswaarden;
- Aanwijzing gezoneerde industrieterreinen.

Binnen de gemeente Barneveld is het volgende lokale geluidsbeleid vastgesteld:
- Handhaving en regelgeving Evenementen;
- Beleidsregels Hogere grenswaarden;
- Aanwijzing gezoneerde industrieterreinen.

Binnen de gemeente Ede is het volgende lokale geluidsbeleid vastgesteld:
- Evenementenbeleid;
- Beleid Hogere grenswaarden;
- Aanwijzing gezoneerde industrieterreinen.

Binnen de gemeente Wageningen is het volgende lokale geluidsbeleid vastgesteld:
- Beleid Hogere grenswaarden;
- Aanwijzing gezoneerde industrieterreinen.

Binnen de gemeente Scherpenzeel is het volgende lokale geluidsbeleid vastgesteld:
- Evenementenbeleid (nog in voorbereiding).

Provinciaal beleid
Binnen de provincie is het volgende geluidsbeeld vastgesteld:
- Actieplan Geluid 2013 – 2017 (Provinciale wegen);
- Omgevingsbeleid Luchtvaartterreinen Gelderland;
- Omgevingsvisie (stiltegebieden).

De Provincie is betrokken bij het project SWUNG 2. In dit project wordt de mogelijkheid voor een systeem met geluidsplafonds voor gezoneerde industrieterreinen onderzocht.

Het proces voor het vaststellen van een hogere grenswaarde en aanwijzing van een gezoneerd industrieterrein is een ruimtelijk proces, ten dienste van het vaststellen van een bestemmingsplan.
Toetsing aan de vastgestelde hogere grenswaarden en zonering in het kader van vergunningverlening vindt alleen plaats bij de activiteit bouwen.

<u>Toetsingskader luchtkwaliteit</u>
Nederland moet jaarlijks rapporteren aan de EU hoe het gesteld is met onze luchtkwaliteit. Jaarlijks moet elke gemeente over een bepaalde periode gegevens aanleveren over verkeer en veehouderijen.

De luchtkwaliteit wordt getoetst op de aanwezigheid van schadelijke stoffen in de lucht, zoals koolmonoxide en zwevende deeltjes/fijn stof. De toetsing aan de luchtkwaliteitseisen bij vergunningverlening is wettelijk vastgelegd. Er zijn echter zeer veel variabelen die van invloed zijn op de uitkomst. Hoe deze variabelen bepaald moeten worden, is grotendeels vastgelegd in gemeentelijke handreikingen.

In het Activiteitenbesluit bestaan ook activiteiten die mogelijk bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit. Voor deze activiteiten is de Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) voorgeschreven. Hierbij moet vooraf getoetst worden aan de luchtkwaliteitsgrenswaarden.

Binnen regio de Vallei is sprake van lokale problematiek ten aanzien van een aantal (zeer) hoge achtergrondconcentraties aan fijn stof. In delen van de gemeenten Barneveld, Ede en Scherpenzeel worden de grenswaarden voor fijn stof overschreden, of zijn de concentraties zo hoog dat vrijwel iedere nieuwe activiteit leidt tot nieuwe overschrijdingen. De mogelijkheid voor (veehouderij)bedrijven om uit te breiden in deze gebieden, blijft behouden, maar er moet aantoonbaar aan strengere eisen wordt voldaan.

Aan de hoge achtergrondconcentratie is een aantal risico's verbonden, zoals gezondheidsproblemen en verslechtering van het woon- en leefklimaat door de (cumulatieve) effecten van (uitbreiding van) veehouderijbedrijven. Voor de toekomst is het dan ook gewenst om de aanpak van de hoge achtergrondconcentratie verder aan te pakken.

Toetsingskader geur

De geur van bedrijven verspreidt zich via de lucht en veroorzaakt een geurbelasting op de woon- en leefomgeving. Onder geurbelasting verstaan we de hoeveelheid geur, uitgedrukt in odour units per kubieke meter lucht, die op een geurgevoelig object zoals een woning 'terecht' komt. Deze hoeveelheid kan worden gemeten of berekend.

Voor de industrie geldt dat er getoetst moet worden of er sprake is van een aanvaardbaar hinderniveau. Hiervoor is een handleiding beschikbaar. Lokale overheden kunnen ook een eigen geurbeleid opstellen. Meerdere provincies en gemeenten hebben dat gedaan.

Voor agrarische bedrijven zijn in de Wet geurhinder en veehouderijen normen benoemd. Deze wet biedt gemeenten echter ook de ruimte om binnen bepaalde bandbreedtes af te wijken van de normen. Afwijking moet vastgelegd worden in een verordening en onderbouwt worden in een gebiedsvisie. Verder moet er gerekend worden met een in de Wet vastgelegd rekenprogramma.

Lokaal geurbeleid

Partner	Industrie	Agrarisch
Nijkerk	Nee	Ja, Geurverordening
Barneveld	Nee	Ja, Geurverordening
Ede	Nee	Ja, Geurverordening
Wageningen	Nee	Nee
Scherpenzeel	Nee	Nee
Provincie	Ja, Gelders Geurbeleid	Nee

Toetsingskader externe veiligheid (EV)

Landelijk toetsingskader

Op dit toetsingsaspect zijn diverse regelingen van toepassing:
- Activiteitenbesluit
- Besluit externe veiligheid inrichtingen en de regeling (Bevi/Revi)
- Besluit risico zware ongevallen (Brzo)
- Vuurwerkbesluit

Bevi/Revi

Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) is bedoeld om mensen in de buurt van een bedrijf met gevaarlijke stoffen te beschermen. Bij een omgevingsvergunning milieu rond een dergelijk bedrijf moet rekening worden gehouden met veiligheidsafstanden ter bescherming van individuen (plaatsgebonden risico) en groepen personen (groepsrisico).

In de bijbehorende Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) zijn bepaling en toepassing van de veiligheidsnormen verder uitgewerkt.

Brzo

De vergunningverlening en handhaving van inrichtingen die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) is binnen het gehele Gelders stelsel uitbesteed aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen om te zorgen dat deze taak robuust wordt uitgevoerd.

Vuurwerkbesluit

De vuurwerkramp in Enschede is in 2002 aanleiding geweest voor het aanscherpen van wet- en regelgeving rondom het in- en uitvoeren, opslaan, bewerken, afleveren, het voorhanden hebben en het afsteken van vuurwerk. Het vuurwerkbesluit is rechtstreeks werkend en staat dus naast het Activiteitenbesluit.

Lokaal toetsingskader

Binnen regio de Vallei zijn door de gemeenten Nijkerk, Barneveld en Ede als ook door de provincie Gelderland een Nota/Beleidsvisie Externe Veiligheid opgesteld.

In 2011 is een onderzoek uitgevoerd in opdracht van regio De Vallei naar de mate waarin maatregelen voor de beheersing van het groepsrisico worden uitgevoerd en de manier waarop deze uitvoering is georganiseerd. Hieruit is gebleken dat vooral acties met betrekking tot risicocommunicatie en preventieve maatregelen aan gebouwen in De Vallei nog niet zijn uitgevoerd. Maatregelen gericht op de rampenbestrijding zijn veelal wel uitgevoerd.

In dit onderzoek is een koppeling gelegd met het vastleggen van veiligheidsmaatregelen in de omgevingsvergunning. Er is een directe samenhang tussen de verlening van vergunningen voor bedrijven die gevaarlijke stoffen hebben en de risico's en ruimtelijke mogelijkheden in de omgeving van dergelijke bedrijven. Afstemming op dit gebied tussen de Omgevingsdienst en de afdeling ruimtelijke ordening is dan ook van groot belang.

Toetsingskader water

Onder dit aspect vallen meerdere zaken:
- Lozingen
- Onttrekkingen
- Bodemenergiesystemen
- Grondwater

Lozingen

Gemeenten zijn geen waterbeheerder in de zin van de Waterwet, maar beschrijven hun watertaken wel in plannen.
Hierbij gaat het met name om het gemeentelijke rioleringsplan waarin naast riool- en afvalwatertaken op grond van de Wet milieubeheer, de invulling van de gemeentelijke zorgplichten voor hemelwater en grondwater wordt beschreven.

Alle gemeenten binnen regio de Vallei hebben een Gemeentelijk Waterplan opgesteld, veelal in samenhang met het Gemeentelijk Rioleringsplan en in samenwerking met de plaatselijke Waterschappen.

Onttrekkingen

Voor bepaalde activiteiten is het nodig om grondwater te onttrekken of water te infiltreren. In beginsel is het waterschap bevoegd gezag voor de vergunningverlening of meldingen. De gemeente kan wel een of meerdere gebieden aanwijzen waarin ordening van bodemenergiesystemen wenselijk is: de interferentiegebieden. De vergunningverlening en afhandeling van meldingen als gevolg van deze aanwijzingen wordt door de Omgevingsdienst uitgevoerd. Een goede samenwerking met de Waterschappen is hierbij nodig aangezien zij wettelijk adviseur kunnen zijn bij omgevingsvergunningen.

Bodemenergiesystemen
Bodemenergie is te onderscheiden in aardwarmte (uit de diepe ondergrond) en gebruik van open dan wel gesloten bodemenergiesystemen (in de ondiepe ondergrond).

Bij open bodemenergiesystemen wordt grondwater onttrokken en vervolgens na gebruik voor verwarming en verkoeling weer terug in de bodem gebracht (geïnjecteerd/geretourneerd). Warmte- koudeopslag is een soort bodemenergiesysteem dat gebruik maakt van de warmte of koude die van nature aanwezig is in de bodem en het grondwater. Voor deze open bodemenergiesystemen is een watervergunning van Gedeputeerde Staten vereist voor het onttrekken van grondwater.

Bij gesloten bodemenergiesystemen wordt geen grondwater verplaatst. De systemen wisselen warmte en koude uit via een gesloten buizenstelsel in de ondergrond. Een veel gebruikte naam voor deze systemen is 'bodemwarmtewisselaar'.

Grondwater
Grondwater dient vele functies, waaronder de drinkwaterwinning, landbouw, industrie, natuur en energie. Er moet voldoende zijn, van een goede kwaliteit. Daarnaast dient het grondwaterbeheer, in het bijzonder het grondwaterpeilbeheer, te zijn afgestemd op de verschillende boven- en ondergrondse functies. Een op de verschillende bestemmingen afgestemd grondwaterpeil dient veel belangen.

Binnen regio de Vallei zijn meerdere waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en/of boringvrije zones aanwezig. De gebiedsaanwijzing is opgenomen in bestemmingsplannen. Bij het verlenen van omgevingsvergunningen dient rekening te worden gehouden met deze gebieden en de activiteiten die daarin worden toegestaan.

<u>Toetsingskader bodem en niet gesprongen explosieven</u>
Bodem
Bij de vergunningverlening spelen een aantal zaken met betrekking tot het aspect bodem een rol. Binnen regio de Vallei wordt al langere tijd samengewerkt op het gebied van bodem. Verder vindt er ook Gelderlandbreed samenwerking en overleg. Het Gelders Ondergrond Overleg (GOO) is een platform waarbinnen kennis wordt uitgewisseld betreffende het thema ondergrond en bodem. Zo is onlangs een beoordelingsrichtlijn Bodemkwaliteit bij bouwen vastgesteld. De Richtlijn geeft duidelijkheid over de ontheffings- en beoordelingscriteria van bodemonderzoeken bij bouwactiviteiten.

Uitgangspunten van het landelijk beleid is dat er niet gebouwd wordt op een bodem die dusdanig is verontreinigd dat risico's voor de gezondheid kunnen ontstaan. Het Bodem Informatie Systeem en de bodemkwaliteitskaart van de regio de Vallei geeft inzicht in de bodemkwaliteit.

Valleibreed wordt ook gewerkt met een tweetal andere gezamenlijk opgestelde documenten, namelijk een 'Beslisdocument Bodem & Bedrijven' en een 'Handreiking Grond van Funderingsonderzoek voorafgaand aan gemeentelijke graafwerkzaamheden'.

Niet-gesprongen explosieven
Indien na de oorlogshandelingen één of meerdere niet-gesprongen explosieven zijn achtergebleven, vormt dit een risico voor mensen die (bodemroerende) activiteiten uitvoeren. Het Gelders Ondergrond Overleg (GOO) is een platform waarbinnen kennis wordt uitgewisseld betreffende het thema ondergrond en bodem. Voor het vastleggen van verantwoordelijkheden, het beheersen van de risico's en de (financiële) gevolgen voor gemeenten binnen de provincie Gelderland, in relatie tot het mogelijk aantreffen van niet gesprongen explosieven is een handleiding opgesteld door het GOO.

Toetsingskader ammoniak
De milieugevolgen van ammoniakemissie en -depositie worden geregeld in diverse wetten en regelingen. Zo zijn er de Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV) en regeling (RAV) waarin het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven en de ammoniakemissie die daarbij vrijkomt wordt geregeld. Sinds 1 augustus 2015 is het nieuwe Besluit emissiearme huisvesting in werking getreden. Hier hoort een gedoogbeleid bij, namelijk het Actieplan ammoniak met bijbehorende Stoppersregeling. In de vergunningverlening wordt verder ook gewerkt met het Rapport Stallucht en planten. Hierbij gaat het om directe schade door ammoniakuitstoot aan gewassen van derden die dichtbij stallen groeien.

Alle maatregelen die genomen worden om de ammoniakemissie terug te dringen maken onderdeel uit van het PAS, de Programmatische Aanpak Stikstof. In de PAS worden maatregelen vastgelegd om ervoor te zorgen dat de natuur in Natura 2000-gebieden zich kan herstellen. Hierin wordt een zekere daling van de stikstofdepositie als uitgangspunt genomen. Deze daling heeft onder andere het Actieplan Ammoniak maar ook het Besluit Emissiearme Huisvesting als basis. Als Nederland deze daling in de praktijk niet gaat halen zijn maatregelen vanuit Brussel te verwachten.

Toetsingskader energie en duurzaamheid
Energie
Energie-efficiency bij bedrijven, instellingen en particulieren is een milieu-aspect waarmee in de vergunningverlening rekening moet worden gehouden. Dit is een wettelijke verplichting.

Bij vergunningverlening voor de activiteit milieu wordt getoetst aan toepassing van BBT (Beste beschikbare technieken) voor energie-efficiency, binnen de bedrijfsactiviteiten. Dat geldt voor het efficiënt gebruiken van energie bij processen, door installaties en van gebouwen. Bij de behandeling van omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu, wordt energie-efficiency meegenomen door toetsing aan BBT

op basis van aanwezig energiebesparingspotentieel en uitvoerbare energiebesparings-maatregelen (evt. op basis van uitgevoerd energie-onderzoek).

Bij meldingsplichtige bedrijven is het opgeven van energieverbruik en energiebesparingspotentieel géén indieningsvereiste van de melding. In de praktijk betekent dit, dat meldingsplichtige bedrijven, (pas) bij het gehouden toezicht getoetst worden of en welke energiebesparings-maatregelen zijn of moeten worden getroffen.

Duurzaamheid
Duurzaamheid is van belang voor de gemeenten, zo hebben de meeste gemeenten een nota 'duurzaam bouwen'. Indien er ruimte is voor afwegingen, wordt duurzaamheid meegewogen in de besluitvorming.

Toetsingskader ecologie en natuur
Bij ecologie en natuur gaat het om soortenbescherming op grond van de Flora- en faunawet en gebiedsbescherming op grond van de Natuurbeschermingswet. De nieuwe Wet Natuurbescherming wordt eind 2016 verwacht. Hierin worden de diverse wetten samengevoegd tot één nieuwe wet die alle natuur beschermd. De rol die gemeenten spelen bij de wettelijke bescherming van plant- en diersoorten wordt steeds groter. Zo moet voor alle ruimtelijke bestemmingen op voorhand duidelijk zijn dat voor handelingen en activiteiten een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet of ontheffing Flora- en faunawet mogelijk is.

Een initiatiefnemer is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor het doen van een volledige en juiste aanvraag voor een omgevingsvergunning. Daartoe behoort ook het onderzoek naar eventuele gevolgen van de activiteit voor beschermde soorten of beschermde gebieden. De gemeente kan dus via het bestemmingsplan, de eigen natuurambitie en een toets op volledigheid van de aanvraag een actieve rol spelen bij de bescherming van natuur.

Toetsingskader landschap
Een deel van de landschapsbescherming bestaat uit de hierboven genoemde gebiedsbescherming, waarbij de nadruk op de ecologische waarde van een gebied ligt. In geval van de visueel landschappelijke bescherming is met name de status van een gebied in een bestemmingsplan van belang en de regels die daarin ter bescherming worden opgenomen. In de vergunningverlening komt dit aan de orde bij de omgevingsvergunning voor het uitvoeren en/of aanleggen van een werk. Daarnaast kan het zo zijn dat er eisen worden gesteld aan de landschappelijke inpassing van activiteiten op grond van de Wabo, bijvoorbeeld door het landschappelijk inpassen van een nieuw bouwwerk.

Toetsingskader archeologie
Om erfgoed bij voorbaat te beschermen, is in september 2007 de Wet op de archeologische monumentenzorg in werking getreden. Hierin is overeengekomen dat archeologie als ondergronds erfgoed een aandachtspunt dient te zijn bij ruimtelijke

ontwikkelingen. Archeologie is in toenemende mate een omgevingsfactor voor ruimtelijke ontwikkelingen en sloop- en bouwactiviteiten.
Bouw- en andere bodemingrepen vormen immers een bedreiging voor het archeologisch erfgoed.

Bij het verrichten van bodemverstorende activiteiten kan een archeologisch onderzoek worden verplicht. De initiatiefnemer is dan verplicht om op eigen kosten een onderzoek te laten plegen. De gemeenten Barneveld, Scherpenzeel en Wageningen hebben gezamenlijk een regioarcheoloog. Voor de toekomst is het gewenst om een verdere samenwerking binnen regio de Vallei te onderzoeken.

Bouw/R.O.

Algemeen
Voorafgaande aan de inhoudelijke toetsing wordt beoordeeld of een aanvraag volledig is. Deze toetsing wordt uitgevoerd binnen de kaders van de Regeling omgevingsrecht. Zo nodig wordt hierbij advies aangevraagd aan inhoudelijke adviseurs over de volledigheid bij de activiteiten kap, uitweg, bodem, constructie of brandveiligheid.

Toetsingskader
Volgens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) toetsen wij een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aan:

- het Bouwbesluit 2012;
- de bouwverordening;
- het bestemmingsplan;
- redelijke eisen van welstand.

Toetsingskader Bouwbesluit
In het Bouwbesluit staan de minimale (technische) eisen waar ieder bouwwerk in Nederland aan moet voldoen. Omdat er verschillen zijn in belang en zwaarte van de geldende voorschriften wordt niet elke regel even uitputtend getoetst. Niet elk type bouwwerk vraagt dezelfde controle. Beoordeling gebeurt op basis van speerpunten, zoals veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Elke vergunningverlener maakt hiertoe een risicoanalyse.

De gemeente Ede heeft het toetsingsniveau vastgelegd in het Toetsprotocol Bouwbesluit. Voor de overige gemeenten binnen het werkgebied van de OddV geldt geen vastgelegd toetsingsniveau.

Toetsingskader bouwverordening
Aanvragen worden aan de gemeentelijke bouwverordening getoetst. Dit gebeurt voornamelijk op het gebied van parkeervoorzieningen en bodemgesteldheid.

Toetsingskader bestemmingsplan
Aanvragen worden aan het geldende bestemmingsplan getoetst. Hoe om wordt gegaan met aanvragen die in strijd zijn met het bestemmingsplan is uitgewerkt onder het hoofdstuk 'Afwijking bestemmingsplan'.

Toetsingskader ruimtelijke kwaliteit
De toetsing aan redelijke eisen van welstand wordt door de gemeenten binnen regio de Vallei op verschillende wijze verzorgd. In Nijkerk en Scherpenzeel wordt beoordeeld door de rayonarchitect of de grote commissie van het Gelders Genootschap. In Barneveld wordt beoordeeld door een gemeentelijke bouwmeester. In Ede worden de plannen door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit beoordeeld. In Wageningen worden de plannen beoordeeld door de Commissie Ruimtelijke (CRK), die zowel adviseert over welstand, monumenten als stedenbouwkundige uitgangspunten.

Toetsingskader energie en duurzaamheid
Voor de toetsing van een aanvraag voor de activiteit bouwen moet met de EPN (Energie Prestatie Norm) rekening worden gehouden. De controle aan de EPN voor een nieuwe bouwactiviteit, wordt in de behandeling van de betreffende omgevingsvergunning aanvraag meegenomen. Informatie over hoe aan de EPN wordt voldaan, is onderdeel van de vergunningaanvraag.

In Wageningen wordt bij bouwprojecten van 5 of meer woningen een blowerdoortest uitgevoerd in een willekeurige woning en bij bouwprojecten van 20 of meer woningen uitvoering van 2 blowerdoortests in 2 willekeurige woningen.

Afwijking bestemmingsplan
Wanneer bij beoordeling van een aanvraag blijkt dat de activiteit niet aan het bestemmingsplan voldoet, moet worden beoordeeld of af kan worden geweken van het bestemmingsplan. Hiervoor bestaan verschillende wettelijke mogelijkheden:

- het bestemmingsplan kan zelf een afwijkingsmogelijkheid bevatten;
- in het Besluit omgevingsrecht (BOR) is een lijst met afwijkingsmogelijkheden opgenomen (de zogenaamde kruimelgevallenregeling);
- er kan een projectafwijkingsbesluit worden genomen.

Het afwijken van een bestemmingsplan is een discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag. Dit houdt in dat een aanzienlijke mate van vrijheid is in het toepassen van deze bevoegdheid, mits goed onderbouwd. Het college is in dat kader ook bevoegd om een beleid voor afwijking van het bestemmingsplan op te stellen. In dit beleid wordt vastgelegd in welke gevallen wel en in welke gevallen geen medewerking wordt verleend aan een afwijking van het bestemmingsplan.

De gemeente Ede en gemeente Scherpenzeel hebben geen afwijkingenbeleid. De gemeente Wageningen, Barneveld en Nijkerk hebben dat wel. Indien geconstateerd wordt dat een plan afwijkt van het bestemmingsplan, raadpleegt de behandelaar dit beleid. Wordt het toepassen van een afwijking bij voorbaat uitgesloten, dan volgt in principe een weigering van de vergunning.

Overige activiteiten

Uitvoeren van werk of werkzaamheden

Aanlegvergunningen worden verleend op grond van de regels, zoals deze in de bestemmingsplannen staan opgenomen.

Brandveilig gebruik

De regio de Vallei valt onder het werkingsgebied van de Veiligheidsregio Gelderland-midden. Aanvragen worden door de Omgevingsdienst afgehandeld en voor advies naar de Veiligheids- en Gezondheids Regio Gelderland-midden (VGGM) verzonden.

Monumenten

Rijksmonument

Aanvragen ten aanzien van monumenten worden voorgelegd aan gemeentelijke adviescommissie en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Gemeentelijk monument

Aanvragen worden voorgelegd aan gemeentelijke adviescommissies.

Sloop

Voor het slopen van een bouwwerk geldt onder voorwaarden een meldingsplicht op grond van het Bouwbesluit. Bijvoorbeeld bij het verwijderen van asbest. In uitzonderlijke gevallen is voor het slopen van een bouwwerk nog een omgevingsvergunning vereist.

Gelders Plussenbeleid

Regio de Vallei valt deels binnen het regionale samenwerkingsverband Food Valley. Food Valley voert samen met de Regio Achterhoek een pilot uit voor het Gelders Plussenbeleid. Dit beleid staat ontwikkelingen toe die de mogelijkheden van een bestemmingsplan overstijgen, mits er wel positief gecompenseerd (geplust) wordt op één of meerdere aspecten, zoals biodiversiteit, landschap en milieu. In dit beleid zijn de regels van het bestemmingsplan niet langer per definitie belemmerend bij bepaalde ontwikkelingen. Per casus moet een afweging worden gemaakt of toepassing mogelijk is.

Deel 2 Toekomst

Omgevingswet

De Omgevingswet gaat over bouwen, milieu, ruimtelijke ordening, water, erfgoed, natuur en gezondheid. Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Omgevingswet aangenomen. De Omgevingswet is een raamwet die 26 wetten bundelt in één wet. De wet behelst een vergaande decentralisatie van de regels voor de leefomgeving. De gemeenten krijgen meer ruimte om samen met inwoners en bedrijven integrale keuzes te maken over de inrichting van de fysieke leefomgeving. In de Omgevingswet wordt het huidige scala aan sectorale instrumenten samengevoegd tot zes kerninstrumenten: omgevingsvisie, decentrale regels (provinciale omgevingsverordening, waterschapsverordening, gemeentelijk omgevingsplan), plannen en programma's, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en projectbesluit. Het kabinet wil de Omgevingswet in 2018 in werking laten treden. De invoering van de Omgevingswet vraagt om een verandering in gedrag, houding en competenties van de medewerkers. Bij een vraag uit de samenleving is van belang om te kijken wat er nodig is om gezamenlijk die vraag op te lossen. De OddV en de gemeenten werken samen bij de implementatie van de Omgevingswet.

Het digitaal stelsel Omgevingswet

Voor de uitvoering van de Omgevingswet is het belangrijk dat de juiste informatie over een bepaald gebied met één klik op de kaart beschikbaar is voor de gebruiker. Daarom wordt tot 2024 gewerkt aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Het Digitaal Stelsel wordt verdeeld in:

- Eén loket met gebruikerstoepassingen die op een gestandaardiseerde manier informatie aanbieden die initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegde gezagen, in de praktijk nodig hebben om zich te informeren of te oriënteren.
- Een centrale informatie-infrastructuur, waarvoor heldere afspraken en digitale standaarden gelden, om overzicht en inzicht te kunnen bieden.

  Informatiehuizen die op de informatie-infrastructuur aangesloten zijn en die vanuit verschillende beleidsvelden (zoals water, bodem, lucht, geluid, etc.) op een gestandaardiseerde manier informatie ontsluiten.

Het DSO ondersteunt de informatie-uitwisseling met inwoners en bedrijven, maar ook de processen voor planvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de overheid zelf. Ook bij gemeenten. Gemeenten zijn niet alleen gebruikers, maar ook belangrijke leveranciers van informatie aan het stelsel.

GEMEENTE SCHERPENZEEL

Bijlage IV Prioriteiten in de handhaving Wabo

Prioriteit	Onderwerp	Taak	Wie
1	Slopen bebouwing met asbest	Toezicht op illegale sloop	Toezichthouder OddV
2	Gebruik percelen voor bedrijfsmatige activiteiten	Toezicht op strijdig gebruik	Toezichthouder OddV
2	Bewoning bijgebouwen	Toezicht op strijdig gebruik	Toezichthouder OddV
2	Wijziging monumenten	Toezicht op bouw (zonder of in afwijking van omgevingsvergunning)	Toezichthouder OddV
2	Bouwactiviteiten grote bouwwerken	Toezicht op bouw (zonder of in afwijking omgevingsvergunning)	Toezichthouder OddV
3	Terreinen/percelen (stort afval, aanleggen)	Toezicht op strijdige activiteiten, kwaliteit (openbare) ruimte	Toezichthouder OddV
3	Bewoning bedrijfsgebouwen	Toezicht op strijdig gebruik	Toezichthouder OddV
3	Permanente bewoning recreatie woonverblijven	Toezicht op strijdig gebruik	Toezichthouder OddV
3	Particuliere bewoning bedrijfswoningen	Toezicht op strijdig gebruik	Toezichthouder OddV
4	Aanlegvergunningplichtige activiteiten zoals verharding, afgraven	Toezicht op aanlegactiviteiten (zonder of in afwijking van aanlegvergunning)	Toezichthouder OddV
4	Aanleg/bouw paardenbakken	Toezicht op strijdig gebruik	Toezichthouder OddV
5	Slopen bebouwing (zonder asbest)	Toezicht op illegale sloopactiviteiten	Toezichthouder OddV
6	Bouwactiviteiten reclameuitingen, schuttingen en vlaggemasten	Toezicht op bouw (zonder of in afwijking van omgevingsvergunning)	Toezichthouder OddV
6	Kleine bouwwerken zoals uitbouw, dakkapel	Toezicht op bouw (zonder of in afwijking van omgevingsvergunning)	Toezichthouder OddV

Het bovenstaande geeft de prioritering aan op het gebied van bouwen, wonen en strijdig gebruik. De prioritering op het gebied van milieu (bv toezicht op risicovolle bedrijven) en constructieve veiligheid panden is reeds opgenomen in bijlage II. De constructieve veiligheid valt daarbij onder de prioritering inzake vergunde bouw. Er is gewerkt met een clustering van prioriteiten van 1 tot en met 6. Binnen genoemde clustering is sprake van nevengeschikt van prioritering. Deze prioritering betekent niet dat zaken c.q. onderwerpen die laag geprioriteerd zijn dan wel hier niet op voorkomen in zijn geheel niet worden gehandhaafd. Dat is mede afhankelijk van de op dat moment beschikbare (handhavings)capaciteit en/of hiervoor een verzoek om handhaving is ingediend. Jaarlijks kan enige verschuiving van de prioritering plaatsvinden.

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding
1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1
Begrippen

Bijlage 2
Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) [1] voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving [2];
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en wordt gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

---

1 Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

2 De Tijd is Rijp, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten [3]. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven [4]. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht [5]. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM.* Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

Positionering

Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie

---

3 Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

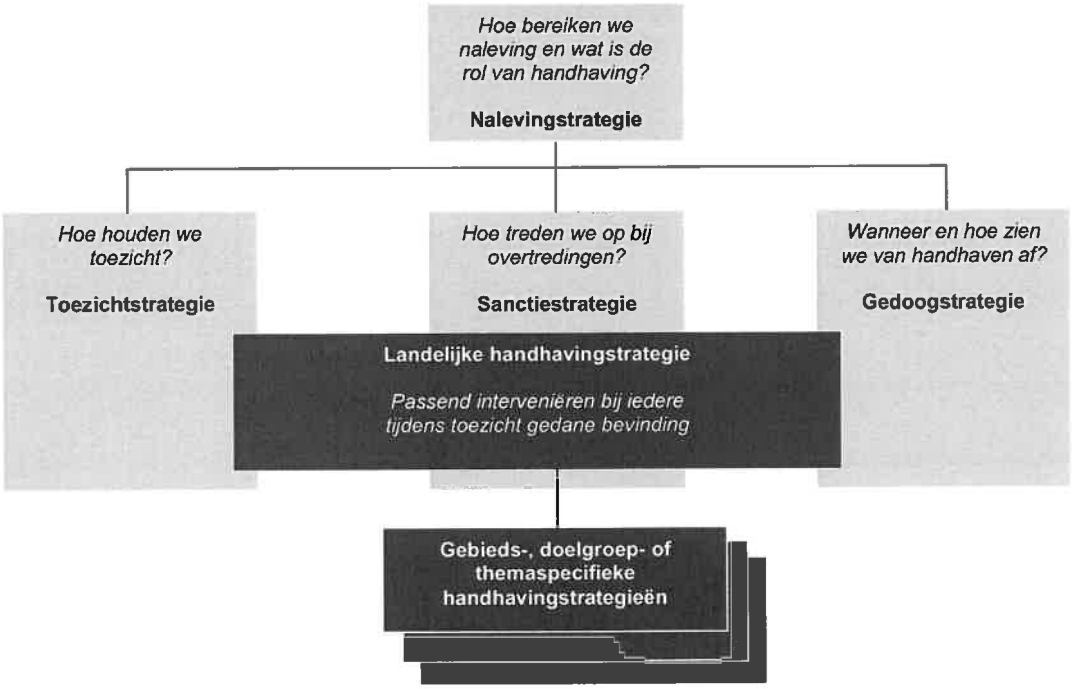
4 Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

5 EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet [6].

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhaving-strategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhaving-strategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten [7] is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

---

6 Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

7 Vooralsnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden [8]. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

---

8 Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhaving-instanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste [9] kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven [10]. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten

---

9 Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

10 Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:
1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1
Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2
De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

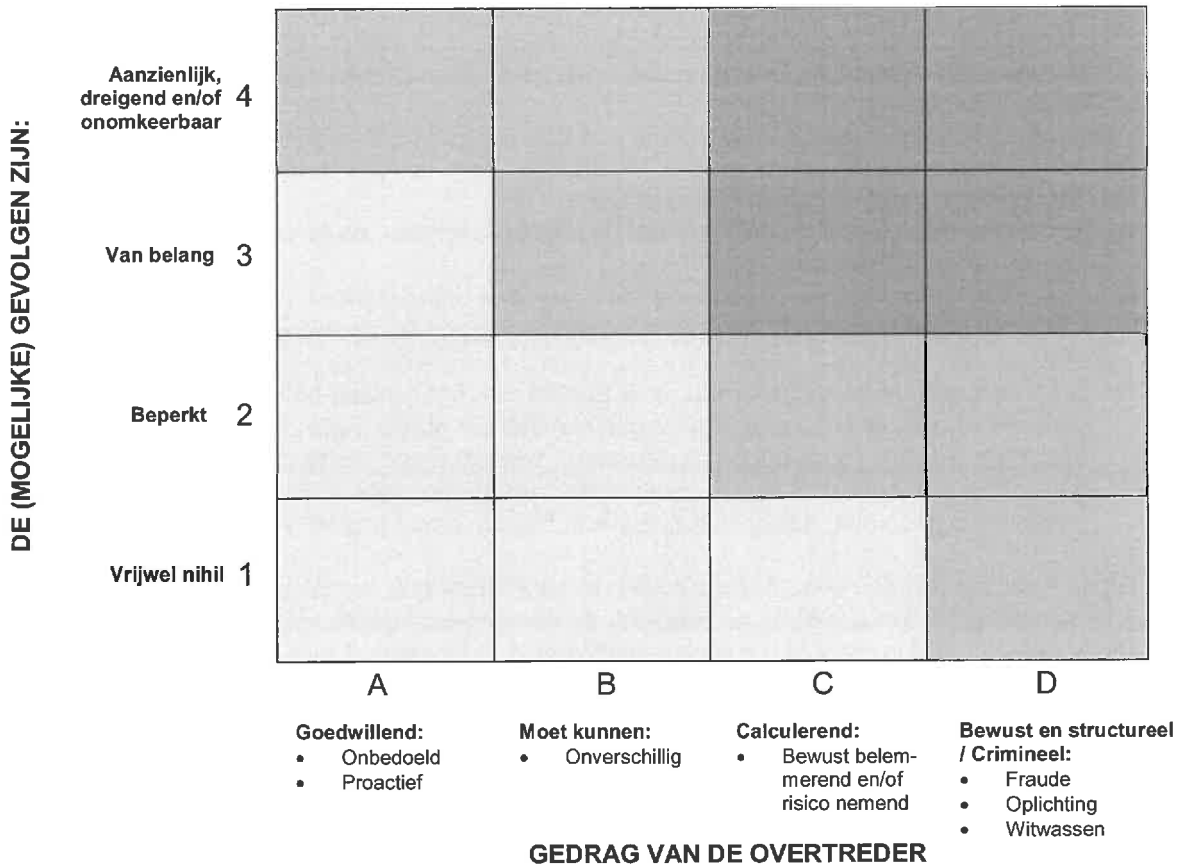
Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan [11]. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

[11] Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix



Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert [12] door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

[12] Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1
De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:
1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2
De handhaver typeert de normadressaat als:
A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavinghistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland' [13] bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet.

---

13 Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.

2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.

3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.

4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.

5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).

6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.

7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is

derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavinginstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavinginstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezicht-houders de volgende ernstige bevindingen doen:

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	A	B	C	D
Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	**Strafrecht** PV **Bestuursrecht bestraffend** Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Van belang 3	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	**Strafrecht** PV **Bestuursrecht bestraffend** Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Beperkt 2	**Bestuursrecht herstellend** Aanspreken / informeren	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	**Strafrecht** PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
Vrijwel nihil 1	**Bestuursrecht herstellend** Aanspreken / informeren	**Bestuursrecht herstellend** Aanspreken / informeren	**Strafrecht** BSBm / PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	**Strafrecht** PV **Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete **Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
	Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	**Moet kunnen:** • Onverschillig	**Calculerend:** • Bewust belemmerend en/of risico nemend	**Bewust en structureel / Crimineel:** • Fraude • Oplichting • Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

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, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavinginstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavinginstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiverings-beginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage 1 – Begrippen

Begrip	Toelichting
Beginselplicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Bestuurlijk handhavingoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingpartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhavingactiviteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringentere reactie bij voortduring van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheids-gronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren
Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn
Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek
Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht
Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD
Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:
1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB
Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavinginstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen
Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete
Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning
Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting
Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm
De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)
BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.