



Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg

Nadere uitwerking (deel II)¹

¹ Versie 08 februari 2022 – definitief

Inhoudsopgave

1.	Doelen, indicatoren en streefwaarden	pagina 3
2.	Vergunningenstrategie	pagina 8
	<i>Onderdeel vergunningen</i>	pagina 12
	<i>Onderdeel meldingen</i>	pagina 13
3.	Vormen en werkwijze van toezicht (toezichtstrategie)	pagina 16
4.	Landelijke handhavingsstrategie (LHS)	pagina 22
5.	Gedooagstrategie	pagina 23

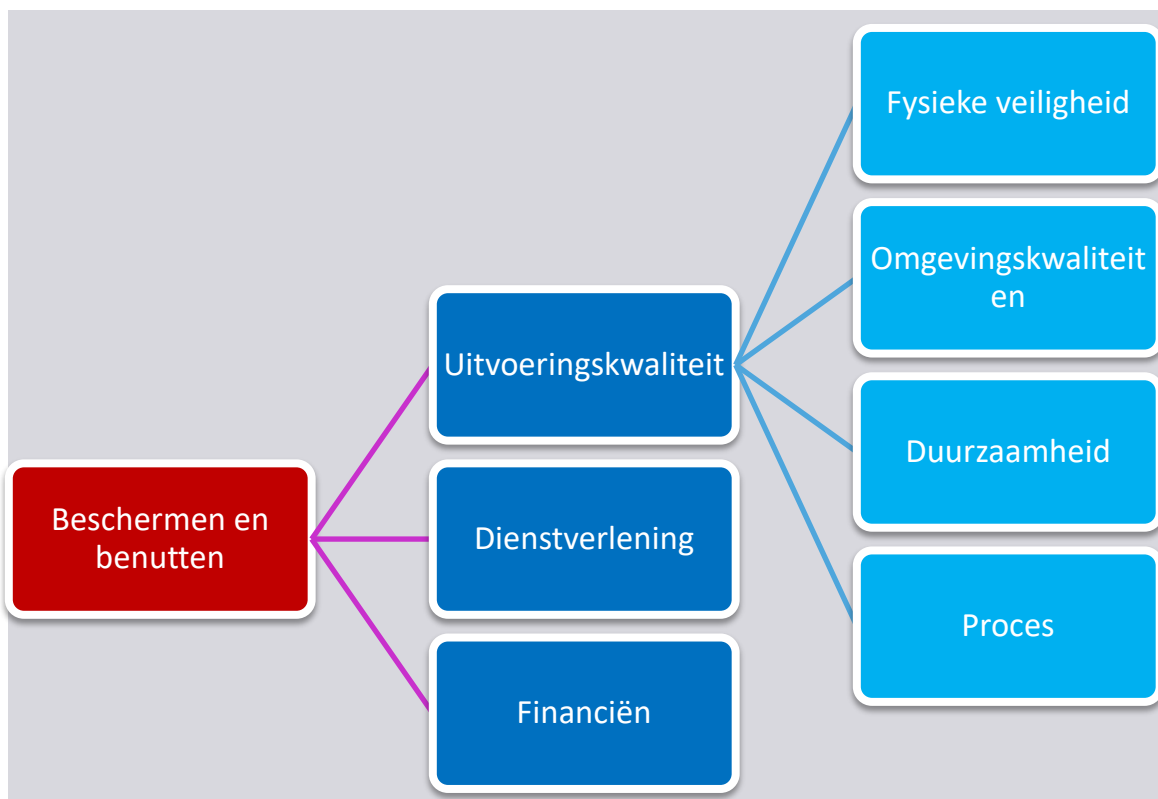
1. Doelen, indicatoren en streefwaarden

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

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

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

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



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

Aan de indicatoren worden vervolgens streefwaarden gekoppeld. Daarbij dient aangetekend te worden, dat het concreet vormgeven van de beleidsdoelen, indicatoren en streefwaarden een groeimodel omvat. Zo zijn het benoemen en kwantificeren van servicenormen en afspraken tussen het bevoegd gezag en de RUD nog volop in ontwikkeling, dit mede in relatie tot de Omgevingswet. Dit geldt ook voor de onderliggende registratiesystemen, zoals zaaksystemen en de VTH-applicatie. Bovendien dienen deze voldoende gevuld te worden met (kwalitatieve) gegevens om analyses te kunnen maken.

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

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren voor het verkrijgen van inzicht	Streefwaarde per individuele partner*
Uitvoerings-Kwaliteit Vergunningen	We beschikken over een actueel bestand van milieubelastende activiteiten ("inrichtingen")	% vergunnings- en meldingsplichtige milieubelastende activiteiten die vergund dan wel gemeld (Type B en C-inrichtingen) zijn	95
	Vergunningen zijn actueel	% vergunningen dat jaarlijks is beoordeeld op benodigde actualisatie	20 (= 5-jaarlijkse check van inrichtingenbestand)
	In het geval van instellen bezwaar/beroep is dit bezwaar/beroep ongegrond	% procedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering, maatwerkvoorschriften waarbij bezwaar-/beroepschriften ongegrond zijn Communicatie middels voortgangsrapportages	85
	Tijdige advisering over de te nemen beslissing op een aanvraag	% van de adviezen over de te nemen beslissing op een aanvraag dat binnen de afgesproken termijn gegeven is, tenzij wordt ingestemd met termijnverlenging	95

Uitvoeringskwaliteit Toezicht en Handhaving	Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd (trendanalyse)	Aantal klachten uitgevoerde klachtenanalyse	Aantal 1 analyse per jaar
	Er is een hoog naleefgedrag (spontaan naleefgedrag)	Bij % van de eerste controles is geen sprake van zware overtredingen van de wetgeving (als bedoeld in de LHS A4, B3, B4, C2, C3, C4, D1, D2, D3, D4)	95
		Bij % van de eerste controles is geen sprake van overtreding van wetgeving (als bedoeld in de LHS: A1, A2, A3, B1, B2, C1)	60
	Opvolging van eerste controlebezoek is hoog	% hercontroles waarbij een eerder geconstateerde overtreding niet opnieuw wordt geconstateerd	80
	In het geval van instellen bezwaar/beroep is dit bezwaar/beroep ongegrond	% procedures van handhaving/zaken/verzoeken om handhaving waarbij bezwaar-/beroepschriften ongegrond zijn	85
	Kwaliteit	% van de handhavingbesluiten genomen binnen de daarvoor afgesproken termijn.	95
	Tijdigheid	Uitvoering werkprogramma opdrachtgever zoals onderling afgesproken	Afwijkingen worden gerapporteerd via Voortgangsrapportages
	Uniformiteit	Hanteren van vastgesteld handhavingbeleid opdrachtgever	Afwijkingen worden gerapporteerd via Voortgangsrapportages
Uitvoeringskwaliteit Algemeen	Proactief informeren van opdrachtgever	Voortgangsrapportage conform planning in werkprogramma	3 maal per jaar
	Periodiek overleg opdrachtgever	Overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (contracthouders en accountmanagers)	1 per kwartaal

	Uitvoeringskwaliteit op landelijk niveau	Werken conform kwaliteitscriteria	Vigerende kwaliteitscriteria
--	------------------------------------------	-----------------------------------	------------------------------

* Met 'streefwaarde per individuele partner' wordt bedoeld dat de criteria weliswaar uniform gelden, maar ook absoluut gelden per partner. Er kan bijvoorbeeld niet bij de ene partner 10% minder worden gescoord en bij de andere partner 10% meer, zodat het gemiddelde voldoet. In die zin moet de term 'per individuele partner' worden gelezen.

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

Algemeen doel	Beleidsdoelen	Indicatoren voor het verkrijgen van inzicht	Streefwaarde per individuele partner
Dienstverlening/gedrag	De organisatie is goed bereikbaar	% ingesteld: 24-uurs bereikbaarheid ingesteld: Milieumeldpunt (MMP) Digitale klantvriendelijke informatieverstrekking via website (goed vindbaar)	95
	Verzender krijgt snel antwoord na schriftelijk verzoek via e-mail of brief	Aantal dagen na ontvangst verzenden van ontvangstbevestiging	5 werkdagen
	Informeel verzoek (informatie)	Aantal dagen na ontvangst verzenden van reactie (kan ook procesinformatie zijn)	5 werkdagen
	Adhoc informeren opdrachtgever	Informeren van de opdrachtgever bij klachten met grote (milieu)gevolgen start en tussentijds informeren over stand van zaken bij langdurende handavings- en vergunningstrajecten	Agendapunt bij account-overleggen met de betreffende opdrachtgever.
Dienstverlening/proces	Beschikkingen en meldingen worden tijdig afgehandeld (tenzij is ingestemd met termijnverlenging)	% binnen de termijn behandelde meldingen en afgegeven beschikkingen (tenzij is ingestemd met termijnverlenging)	95
		Max. % gevallen waarin de beslistermijn door de RUD wordt verlengd	40
		Uitgevoerde analyse op de verlengingen van de beslistermijn	Jaarlijkse analyse
	Klanten hebben inzicht in VV of HH proces	% brieven betreffende procedures waarin proces en voortgang zijn opgenomen	100
	Klachten worden behandeld	% klachten in behandeling nemen	100
	Na aanzegging (formele aankondiging) wordt een HH besluit genomen of schriftelijke reactie	% aanzeggingen waarop een HH besluit wordt genomen of een schriftelijke reactie met beëindiging van de procedure	100%

	Er is een optimale dienstverlening	Aantal klachten over dienstverlening	Agendapunt accountoverleg
		% klachten met mogelijk grote (milieu)gevolgen dat op diezelfde dag wordt opgepakt	100
		% overige klachten dat binnen 3 werkdagen na 1 ^e contact met klager wordt opgepakt	100
Financiën	Er wordt begroot op basis van output	Begroting met KPI's en transparante en herleidbare kengetallen	aantallen/uren etc.
	We heffen kostendeckende leges indien mogelijk ***	Vastgestelde Legesverordening***	

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

2. VERGUNNINGENSTRATEGIE

De vergunningenstrategie verstaat onder vergunningverlening:

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

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

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

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

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

Uitvoeren vergunningenstrategie

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

Technisch-inhoudelijke complexiteit

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

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

Sociaal-maatschappelijke complexiteit

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

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

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

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



In de afbeelding is de kleur van het type vergunning donkerder naarmate de inspanningen om het type vergunning te leveren en het aantal betrokkenen over het algemeen groter is.

De toelichting op de vier typen vergunningen is hierna opgenomen in het ‘onderdeel vergunningen’.

Werkwijze bij meldingen, maatwerkvoorschriften en/of gelijkwaardigheid

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

Samenwerken op basis van de vergunningenstrategie

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

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

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

Om kwaliteit te leveren, beoordelen de gemeenten/provincie en de RUD Zuid-Limburg – indien noodzakelijk - zo vroeg mogelijk plannen en initiatieven integraal, mede op basis van de vergunningenstrategie. Daarbij worden partners, adviseurs en belanghebbende derden betrokken. Het betekent dat de RUD – indien noodzakelijk - vooroverleg voert bij een initiatief, inzage heeft in het volledige dossier in verband met de milieurisico's in relatie tot overlappende vakgebieden en – desgewenst - deelneemt aan een gemeentelijk en/of regionaal overleg/overlegtafels (omgevingstafelproces).

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Voor een kwalitatief goede beoordeling wordt bij het behandelen van een aanvraag om een vergunning of een melding een lijn gevolgd op basis van een aantal elementen:

omgevingsgerichtheid, transparantie, differentiatie, professionaliteit en samenwerking (zie hierna onder behandelen vergunningaanvragen en meldingen).

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

Doorontwikkelen vergunningenstrategie

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

Actualisatie van vergunningen

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

Aanleidingen en uitgangspunten voor actualisatie zijn:

Wijziging van regelgeving en beleid

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

Leeftijd en samenstelling van de vergunning

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

Risicoanalyse

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

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

Wettelijke termijnen voor actualisatie bij nieuwe BBT-conclusies

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

Handhavings- of incidentbevindingen

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

Programmatistische aanpak actualisaties

Het jaarprogramma bevat een overzicht met de planning van uit te voeren actualisaties. De planning gebeurt op basis van een overzicht van alle vergunningen met leeftijd, voorzienbare ontwikkelingen binnen een thema (bv. energie) die aanleiding zijn voor mogelijke aanpassingen van vergunningen, de resultaten van de actualisatietoetsen en eventueel branchegerichte actualisatieacties en de bedrijven waar sprake is van overlast voor de omgeving.

Onderdeel vergunningen

1. Vergunning eenvoudig

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

Voorbeeld:

Een betonmortelbedrijf wil de grondstoffenopslag verplaatsen en de productiecapaciteit niet verhogen. Het bedrijf ligt op een gezoneerd bedrijventerrein. Er zijn geen locatie specifieke problemen te verwachten. Technisch-inhoudelijk noch sociaal-maatschappelijk complex. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM (verdwijnt onder de Omgevingswet)) is vereist en daarnaast een melding Activiteitenbesluit met eventueel maatwerk voor geluid. Toepassing van o.a. het geluidbeleid van het bevoegd gezag.

2. Vergunning specifiek

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

Voorbeeld:

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

3. Vergunning eenvoudig+

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

Voorbeeld:

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

4. Vergunning specifiek+

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

Voorbeeld:

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

Onderdeel meldingen

1. Melding eenvoudig

Melding beoordelen en in beginsel geen actieve opvolging geven.

Voorbeeld:

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

2. Melding specifiek

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

Voorbeeld:

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

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

3. Melding eenvoudig+

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

Voorbeeld:

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

4. Melding specifiek+

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

Voorbeeld 1:

Een groot bouwwerk staat op de nominatie om te worden gesloopt. In verband met asbest in het bouwwerk is een melding Bouwbesluit vereist voor de sloop (>10m³ bouw- en sloopafval) en de aanwezigheid van asbest. Voor de verwerking van het steenachtig bouw- en sloopafval wordt een mobiele puinbreker ingezet. Daarvoor is een melding nodig op basis van het Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval. De helft van een rijbaan wordt tijdelijk gestremd inclusief een parkeerstrook. De omwonenden worden in een bijeenkomst geïnformeerd over de plannen en de voorgestelde maatregelen ter voorkoming van overlast (stof, geluid) en ter voorkoming van onrust vanwege de verwijdering van asbest ('mannen in witte pakken').

Voorbeeld 2:

Een Brzo-bedrijf is van plan een meldingsplichtige wijziging (Activiteitenbesluit) doorvoeren. Het betreft het vernieuwen van de uitpandige opslagtanks voor afvalolie. De oude constructie wordt gesloopt en er wordt een nieuwe (uitpandige) opslag gerealiseerd. De capaciteit gaat van 80 naar 120 m³. Voor het onderdeel Milieu is een melding Activiteitenbesluit vereist. De wijziging heeft impact op het (geconsolideerd) Brzo-dossier en het inspectieplan.

Behandelen vergunningaanvragen en meldingen

Omgevingsgerichtheid

- toetsen van de (nieuwe) activiteit aan de belasting op het milieu;
- inhoudelijk beoordelen van de aanvraag na een integrale beoordeling en toetsing van de weigeringsgronden op ontvankelijkheid;
- voorkomen van onaantvaardbare belasting voor de omgeving (natuur, milieu, mens en dier);
- toetsen aan het model van technisch-inhoudelijke en sociaal maatschappelijke complexiteit;
- adresseren van (mogelijk) politiek-bestuurlijke aandachtspunten;
- adresseren van (mogelijk) aanwezige maatschappelijke onrust in de omgeving van de (nieuwe) activiteit, het werken conform communicatiestrategie: vroegtijdig verbinding zoeken met partners, versterken relaties in- als extern;

- bepalen van mogelijkheden tot innovatie en duurzaamheid (circulaire economie) in de voorschriften behorende tot de vergunning;
- werken vanuit de kernthema's integraliteit, uniformiteit, gelijke procedures en gelijke voorschriften bij vergelijkbare aanvragen.

Transparantie

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

Differentiatie

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

Professionaliteit en samenwerking

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

3. VORMEN EN WERKWIJZE VAN TOEZICHT (TOEZICHTSTRATEGIE)

We zetten onze toezichtcapaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk in. Zo vindt er gepland toezicht plaats op basis van vooraf gemaakte keuzes (risicoanalyse). De planning wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma. Niet alles is echter vooraf in te plannen. Ongewone voorvallen of klachten kunnen extra toezicht noodzakelijk maken. Dit niet geplande extra toezicht is over het algemeen niet goed voor te bereiden en doet een aanslag op de beschikbare middelen die voor het geplande toezicht waren voorzien. In het uitvoeringsprogramma worden, op basis van kentallen, uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. We zetten verschillende vormen van toezicht in.

Wat is toezicht?

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

De werkzaamheden bestaan in de praktijk uit het uitvoeren van controles, zonder dat van een overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Er kan worden gecontroleerd door (al dan niet met afspraak) een bezoek aan een activiteit, een bedrijf of een bouwwerk te brengen. Meer specifiek wordt dan aangekondigd of onaangekondigd gecontroleerd, afhankelijk van de casuïstiek van het geval. Dit kan ook een 'ongepland' bezoek zijn naar aanleiding van wat tijdens een algemene inspectieronde wordt geconstateerd of naar aanleiding van een klacht of een (melding van een) ongewoon voorval. Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

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

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

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

Doel van toezicht en deze strategie

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

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

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

Vormen van toezicht

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

De volgende vormen van toezicht worden onderscheiden:

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

1. Toezicht bij oplevering

Deze vorm is gekoppeld aan het afgeven van een omgevingsvergunning of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan. Het gaat hier om een zogenaamde oplevercontrole, waarbij wordt nagegaan of aan de voorschriften en eisen wordt voldaan, zoals opgenomen in de vergunning en/of regelgeving. Omdat er sprake is van een nieuwe of andere situatie, is extra aandacht vereist voor de uitvoering of aanwezigheid van voorgeschreven voorzieningen en bekendheid met de vigerende regels. Deze oplevercontrole levert een goed beeld op hoe het gesteld is met de naleving van regelgeving en kan dan ook van invloed zijn op de frequentie waarin in de toekomst toezicht wordt uitgeoefend. Bij nieuwe inrichtingen is dit tevens het vertrekpunt voor het hieronder vermelde periodieke toezicht.

2. Periodiek toezicht

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

3. Thematisch toezicht

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

4. Gebiedsgericht toezicht

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

5. Administratief toezicht

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

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

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

7. Toezicht tijdens (lopende) handhavingprocedures

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

8. Ad-hoc toezicht

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

Toezicht tijdens de verschillende fasen

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

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

Bij de beheer- of gebruiksfase is allereerst sprake van planmatige (on)aangekondigde controles, de zogenaamde bedrijfs-, instellings- of objectcontrole. De controles kunnen wat betreft diepgang en reikwijdte verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een deelcontrole en een volledige controle. Het betreft beiden visuele controles. De deelcontrole is gericht op een beperkt aantal thema's of onderwerpen. Een volledige controle is juist gericht op meerdere of alle thema's of onderwerpen. Controles in de beheer- of gebruiksfase kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Per bedrijf of gebied, per thema of onderwerp, zoals:

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

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

Integraliteit van het toezicht

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

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

Integraal toezicht kan op verschillende manieren worden opgevat.

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

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

Naleefgedrag

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

Toezihtniveaus

Net als bij de toetsing van aanvragen en meldingen onderscheiden we ook bij het toezicht uitvoeringsniveaus. Ook hier geldt dat het toezicht niet 100% kan zijn. Immers, in dit geval zou de toezichthouder bij iedere activiteit continu aanwezig moeten zijn en alle aspecten moeten controleren. Per werkveld is hieronder het toezichtniveau beschreven.

Toezichthouders hebben onderweg van en naar hun controlebezoeken oog voor eventuele illegale activiteiten. Bij het signaleren van illegale activiteiten met vermoedelijk onomkeerbare effecten voeren zij ter plekke een controle uit; in overige gevallen wordt het signaal besproken met collega's uit het betreffende werkveld om een vervolgactie te bepalen.

Bodem en ondergrond

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

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

Complexe bedrijven

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

4. LANDELIJKE HANDHAVINGSTRATEGIE (LHS)

Op deze plaats verwijzen wij integraal naar de vigerende versie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) welke hier ingelast wordt geacht.² Wij werken te allen tijde in overeenstemming met de op het moment van besluitvorming meest recente versie van de LHS. De ten tijde van de vaststelling van dit uniforme beleid vigerende versie van de LHS hebben wij als bijlage bij deze nadere uitwerking opgenomen. De bevoegde gezagen die de LHS nog niet hebben vastgesteld doen dat gelijktijdig met de vaststelling en bekendmaking van dit Uniforme Uitvoerings- en Handhavingsbeleid.

² Actueel is de LHS (Landelijke Handhavingstrategie/versie 2014). Nieuwe versie LHSO oktober 2022 (Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht) zal samen met de Omgevingswet inwerkingtreden.

5. GEDOOGSTRATEGIE

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

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

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

Karakter van de gedoogstrategie

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

Wat is gedogen?

Definitie van gedogen:

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

Verschillende vormen:

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

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

Eisen:

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

Grensvlak tussen handhaven en gedogen

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

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

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

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

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

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

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

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

Overmacht situatie

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

Overgangssituatie

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

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

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

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

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

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

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

Gedogen aan controle onderwerpen

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

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

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

Afstemming met de handhavingspartners

- Interne afstemming:

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

- Externe afstemming:

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

Procedurele eisen voor een gedoogverklaring

Een gedoogverklaring moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder.

Motivering

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

Verlenging geldigheidsduur gedoogverklaring

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

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

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

Gedoogvoorwaarden

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

Optreden tegen opdrachtgevers en andere overheden

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

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

In deze rapportage worden de volgende vragen beantwoord:

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

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

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