

VTH Programma

Schoon, gezond en veilig Zeeland

Operationeel beleid Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Datum: 31 maart 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Algemeen	8
1.1. Introductie en reikwijdte	8
1.2. Wettelijke kaders	8
1.3. Leeswijzer	9
2. De Zeeuwse VTH strategie	10
2.1. Algemene uitgangspunten	10
2.1.1. Missie, visie en strategie	10
2.1.2. Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving	10
2.1.3. Programmatisch werken	10
2.1.4. Bestuurlijke Uitgangspunten VTH	12
2.2. Preventiestrategie	13
2.2.1. Inleiding	13
2.2.2. Instrumenten	14
2.2.3. Communicatie	15
2.3. Vergunningenstrategie	15
2.3.1. Inleiding	15
2.3.2. Integraal casemanagement	16
2.3.3. Actuele vergunningen	17
2.3.4. Intrekken van vergunningen	18
2.3.5. Uitgangspunten vergunningverlening	19
2.3.6. Stappenplan vergunningenstrategie	19
2.4. Toezichtstrategie	20
2.4.1. Inleiding	20
2.4.2. Doel van toezicht	20
2.4.3. Wanneer houden we toezicht?	21
2.4.4. Wat is toezicht?	21
2.4.5. Toezichtmethode	21
2.5. Sanctiestrategie	23
2.5.1. Doel	23
2.5.2. Beginselplicht tot handhaven	23
2.5.3. Landelijke Handhavingsstrategie	24
2.5.4. Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen, keuzes en aanpak	27
2.6. Gedoogstrategie	30
2.6.1. Inleiding	30
2.6.2. Integrale beoordeling om te gedogen	30
3. Aanvullend Provinciaal beleid	32
3.1. Beleidsdoelen	32
3.2. Vergunningverlening	32
3.2.1. Aanvullende algemene uitgangspunten	32
3.2.2. Actualiseringsbeleid	33
3.2.3. Proefnemingen binnen inrichtingen	33

3.2.4.	Geluidsaspecten bij Wabo-vergunningen	34
3.2.5.	Externe veiligheid in Wabo-vergunningen	34
3.2.6.	Bodembescherming in Wabo-vergunningen	35
3.2.7.	Afvalstoffen en Wabo-vergunningen	35
3.2.8.	Energie	36
3.2.9.	Lucht	36
3.2.10.	Grond- en hulpstoffen	37
3.2.11.	Geur	37
3.2.12.	Koepelvergunning	38
3.2.13.	Wet natuurbescherming (Natuurbeschermingsvergunningen)	38
3.2.14.	Indirecte lozingen en Waterwet	38
3.2.15.	Vuurwerk (ontbrandingstoestemming)	38
3.2.16.	Wet Luchtvaart / Tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart (TUG)	39
3.2.17.	Wet Ontgrondingen (Ontgrondingvergunningen)	39
3.2.18.	Wet bodembescherming	40
3.2.19.	Bouw, Reclame, Inritten, Kap en Sloop vergunningen	40
3.3.	Toezicht	41
3.3.1.	Toezietsplannen, werkprocessen en procedures	41
3.3.2.	Risicogericht toezicht	41
3.3.3.	Klachten en ongewone voorvallen	41
3.3.4.	Milieutoezicht bij bedrijven	42
3.3.5.	BRZO toezicht bij bedrijven	43
3.3.6.	Toeziets Wet natuurbescherming	43
3.3.7.	Toeziets grondwateronttrekkingen	44
3.3.8.	Toeziets op kwaliteit, hygiëne en veiligheid zwembadwater	44
3.3.9.	Toeziets bouw en brandveilig gebruik van gebouwen	44
3.3.10.	Toeziets bodemsaneringen, inclusief nazorg	45
3.3.11.	Toeziets Vuurwerkbesluit	45
3.3.12.	Toeziets luchtvaart	45
3.3.13.	Toeziets op landschapsbescherming in de Omgevingsverordening	46
3.3.14.	Toeziets Ontgrondingen	46
3.4.	Sanctioneren	46
4.	Opdrachtgeverschap Omgevingsdiensten	47
4.1.	Samenwerking en aansturing	47
4.1.1.	Planning en control cyclus	47
4.1.2.	Kwaliteitsbeheer en kwaliteitscriteria	48
4.1.3.	Relatiebeheer	49
4.2.	Outputfinanciering	49
5.	Communicatie en informatie	50
5.1.	Publicatie van vergunningen	50
5.2.	Toeziets- en handavingsinformatie voor derde belanghebbenden	50
5.3.	Bodemverontreinigingen en nazorglocaties	50
5.4.	Commissie Regionaal Overleg luchthaven Midden-Zeeland	51
5.5.	Voorlichting wet- en regelgeving aan bedrijven	51

6. Samenwerken en coördinatie	52
6.1. BRZO-samenwerking	52
6.2. Samenwerken binnen de RUD Zeeland	52
6.3. Zeeuws-brede coördinatie uitvoering en handhavingstaken	52
6.4. Inspectieview Milieu	52
6.5. Coördinatie Vuurwerkbesluit	52
6.6. Regietaak Wet natuurbescherming	53
7. Monitoring en rapportage	54
7.1. Monitoring Kritische prestatie indicatoren (KPI's) VTH	54
7.2. Monitoring acties VTH programma	54

Bijlagen:

- Bijlage 1: VTH partners
- Bijlage 2: Gebruikte afkortingen
- Bijlage 3: Risicomethodiek milieutoezicht Wabo bij bedrijven
- Bijlage 4: Vormen van toezicht
- Bijlage 5: Overzicht van taken die zijn overgedragen aan de omgevingsdiensten
- Bijlage 6: Landelijke handhavingsstrategie BRZO
- Bijlage 7: Landelijke handhavingsstrategie Wabo
- Bijlage 8: Handhavingsstrategie Luchtvaart
- Bijlage 9: Uitvoeringskader Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen
- Bijlage 10: Gedragsregel openbaarheid van handhavingsinformatie

Samenvatting

GS opdrachtgever van de Omgevingsdiensten

De Provincie heeft de uitvoering van de VTH-taken in het fysieke domein ondergebracht bij de omgevingsdiensten, met uitzondering van de vergunningverlening op basis van de Natuurbeschermingswet. DCMR voert de VTH-taken uit met betrekking tot bedrijven die onder de reikwijdte van het Besluit Risico's Zware Ongevallen en de Richtlijn Industriële emissies (BRZO en RIE4) vallen, terwijl de RUD-Zeeland de VTH-taken uitvoert voor de overige bedrijven waar de provincie bevoegd gezag voor is. Ook voert de RUD specialistische taken uit zoals geluid en bodem. De RUD is een gemeenschappelijke regeling waarvan de Provincie, de Zeeuwse gemeenten en het Waterschap eigenaar en opdrachtgever van zijn. Voor BRZO-taken verstrekken Gedeputeerde Staten opdracht aan DCMR.

Provincie blijft eindverantwoordelijk voor taken omgevingsdiensten

De omgevingsdiensten voeren de taken in mandaat uit. Dat betekent dat Gedeputeerde Staten eindverantwoordelijk blijven voor deze taken en de daarmee samenhangende resultaten. Als opdrachtgever stellen Gedeputeerde Staten kaders vast voor de uitvoering en stellen zij elk jaar het werk- of jaarplan van de omgevingsdiensten vast.

De beleidscyclus

Het VTH-programma is onderdeel van de beleidscyclus. De VTH beleidscyclus is een 'dubbele regelkring' en wordt ook wel de 'Big 8' genoemd. De Provincie voert de strategische (oftewel het bovenste deel van de) cyclus uit en de omgevingsdiensten de operationele (oftewel het onderste deel van de) cyclus. De start van de cyclus ligt in een analyse van problemen en risico's, die samen met de bestuurlijke ambities leidt tot speerpunten (prioriteiten en doelen). Deze zijn (onder andere) vastgelegd in de Omgevingsvisie en het Milieuprogramma. Het VTH programma beschrijft op welke manier deze ambities met VTH kunnen worden bereikt en vormt het kader voor de omgevingsdiensten. De werk- of jaarplannen van de omgevingsdiensten zijn hierop gebaseerd. Deze zijn bepalend voor de werkwijze en de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten. Monitoring en evaluatie maken inzichtelijk of de prioriteiten en doelen gerealiseerd worden. Dit kan leiden tot een aanpassing van het uitvoeringsprogramma (jaarcyclus) of wijziging van de speerpunten (meerjarencyclus).

Het VTH-Programma brengt alle operationele beleidskaders samen

Het VTH-programma 2021 borgt het operationeel beleid van de Provincie Zeeland op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Het VTH-programma legt randvoorwaarden vast voor de uitvoering van deze taken door de omgevingsdiensten en biedt het kader voor een efficiënte en professionele samenwerking. Wetgeving verplicht Gedeputeerde Staten om een strategisch/operationeel beleidskader op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving vast te stellen. Dit is belangrijk om goed te kunnen sturen op de resultaten die Gedeputeerde Staten willen bereiken.

In heel Zeeland één gezamenlijke VTH-strategie

Voor de basistaken die door de RUD Zeeland worden uitgevoerd, bestaat de wettelijke verplichting om een gezamenlijk uniform VTH-beleid op te stellen en te implementeren. De overheden en uitvoeringsdiensten in Zeeland hebben samen een VTH-strategie opgesteld. Dit is het eerste product van de samenwerking en geldt niet alleen voor de basistaken, maar voor het hele spectrum van taken dat onder de noemer VTH te vatten is. De gezamenlijke VTH strategie draagt bij aan de uniforme borging van de kwaliteitseisen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de komende Omgevingswet. De strategie benoemt de uitgangspunten voor preventie, vergunningverlening, gedogen, toezicht en handhaving in Zeeland.

De bevoegde gezagen voor de VTH-taken zijn en blijven individueel verantwoordelijk om VTH - beleid te ontwikkelen, af te stemmen en vast te stellen. Deze strategie is daarom integraal onderdeel van het VTH-programma 2021 en is opgenomen in hoofdstuk 2.

Aanvullende uitvoeringskaders

Het VTH-programma van de Provincie bevat ook aanvullende randvoorwaarden die specifiek van toepassing zijn op de VTH-taken van de Provincie en voortkomen of gekoppeld zijn aan de beleidsdoelstellingen.

Het gaat daarbij om kaders voor vergunningverlening en toezicht, zoals emissies naar de lucht, proefnemingen, externe veiligheid of bijvoorbeeld bodembescherming. Daarnaast zijn de uitvoeringskaders opgenomen voor specifieke taken op het gebied van vuurwerk, natuurbescherming, zwemwater, grondwateronttrekking en luchtvaart. Het uitvoeringskader voor BRIKS (bouwen, reclame, inritten, kappen en slopen) is eerder vastgesteld en maakt ook onderdeel uit van het VTH-programma.

Risicogericht uitvoeren toezicht

Gedeputeerde Staten willen dat bedrijven de wet- en regelgeving steeds beter naleven en dat het aantal milieuklachten uit de omgeving afneemt. In opdracht van Gedeputeerde Staten bepalen de omgevingsdiensten waar het zinvol is om controles uit te voeren en hoeveel en welke soort dat moet zijn. Dit programma beschrijft hiervoor de methode die ook het naleefgedrag en klachten vanuit de omgeving opneemt in de analyse. Goed naleefgedrag wordt beloond met minder intensief toezicht voor zover de inherente risico's dat toelaten. Wanneer het naleefgedrag slecht is, wordt het toezicht juist intensiever.

Economische ontwikkeling bevorderen door snelle en correcte vergunningverlening

Gedeputeerde Staten dragen met snelle en correcte vergunningverlening bij aan een goed vestigingsklimaat voor bedrijven in Zeeland. Bedrijven waar Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn, hebben vaak een vergunning nodig wanneer zij zich vestigen in de provincie, veranderen van activiteit of uitbreiden. Om deze bedrijven optimaal te faciliteren en zo de economie te stimuleren, streven Gedeputeerde Staten naar het zo snel mogelijk en correct verlenen van deze vergunningen, in ieder geval binnen de geldende wettelijke termijnen.

Betere milieukwaliteit en veiligere leefomgeving

De Europese Unie maakt afspraken om de milieukwaliteit in de lidstaten te verbeteren en de leefomgeving veiliger te maken. De rijksoverheid past periodiek nationale wet- en regelgeving hierop aan. Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor het aanpassen van vergunningen als gevolg van dergelijke wijzigingen. Bedrijven waarop dit van toepassing is, zijn verplicht zich hieraan aan te passen. De omgevingsdiensten zien erop toe dat wijzigingen ook daadwerkelijk worden doorgevoerd. Dit zorgt ervoor dat bedrijven in Zeeland de best beschikbare technieken toepassen wat een gunstig effect heeft op de milieukwaliteit en veiligheid in Zeeland.

Eerlijk speelveld voor bedrijfsleven

Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk de regulering van en het toezicht op grote nationale en internationale bedrijven met grote milieu impact. Het is belangrijk voor de concurrentiepositie dat deze bedrijven gelijk behandeld worden ten opzichte van soortgelijke bedrijven in de rest van Europa, in het bijzonder de aangrenzende regio's. Voor vergunningverlening betekent dit dat er geen strengere regels worden opgelegd dan landelijk is bepaald. Bij toezicht en handhaving worden landelijke richtlijnen gevolgd.

Aansturing en kwaliteit van omgevingsdiensten

De omgevingsdiensten worden door GS aangestuurd aan de hand van drie pijlers:

- De planning en controle cyclus, hierin houden we grip op de financiën en de kwantiteit
- Kwaliteitsbeheer en kwaliteitscriteria, hierbij zien we toe op het toepassen van de VTH strategie, gestelde prioriteiten en het voldoen aan de vigerende kwaliteitscriteria
- Relatiebeheer. Het onderhouden van een gezonde werkrelatie met onze omgevingsdiensten

Openbare informatie voor iedereen

Gedeputeerde Staten streven ernaar dat bewoners en andere belanghebbenden toegang hebben tot begrijpelijke milieu informatie. Dit programma beschrijft op welke manier omgevingsdiensten vergunningen en toezichtsinformatie publiceren.

Samenwerken met andere overheden

Door coördinatie en samenwerking versterkt de provincie de kwaliteit van uitvoering, toezicht en handhaving. De Provincie draagt zorg voor de coördinatie van de samenwerking op VTH gebied tussen de bestuursrechtelijk en strafrechtelijke partners. Hiervoor heeft de Provincie in 2020 het

ambtelijk en bestuurlijk overleg omgevingsrecht Zeeland opgericht. Het doel van deze overleggen is het afstemmen en coördineren van VTH taken inzake milieu, bouw en sloop, ruimtelijke ordening, natuur, water en ketens in de regio Zeeland. Daarnaast zijn Gedeputeerde Staten regisseur voor een aantal provincie brede taken, namelijk:

- samenwerking op het gebied van handhaving tussen bestuurlijke en strafrechtelijke partners.
- de uitvoering van het Vuurwerkbesluit in Zeeland en de jaarlijkse evaluatie en rapportage aan de betrokken bevoegde gezagen;
- toezicht en handhaving in het kader van de Wet natuurbescherming.

Structureel monitoren en rapporteren over de behaalde resultaten

De inhoud van dit programma is nadrukkelijk niet in beton gegoten. Periodiek (jaarlijks) wordt gezien of aanpassing van het beleid noodzakelijk is. Ook externe ontwikkelingen worden betrokken bij deze evaluatie.

De volgende zaken worden daartoe structureel gemonitord:

- de jaarplannen VTH
- de dienstverleningsovereenkomsten met de omgevingsdiensten
- de uitvoering van de kwaliteitsverordening
- de acties uit dit programma
- de landelijke ontwikkelingen in het vakgebied

1. Algemeen

1.1. *Introductie en reikwijdte*

De overheden en uitvoeringsdiensten in Zeeland (verder de VTH-partners; zie bijlage 1) hebben samen een strategie opgesteld voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). Dit is het eerste product van de samenwerking. Het gezamenlijk doel is om te komen tot een breed gedragen VTH beleid. De strategie is hierin een eerste stap. In het vervolg werken we in 2021 de Zeeuwse prioriteiten en de risico-analyse uit en starten we de met de werkgroepen preventie, casemanagement en samenwerking bestuursrecht-strafrecht. De gezamenlijke VTH strategie moet bijdragen aan een mooi, schoon, veilig en gezond Zeeland'

De bevoegde gezagen voor de VTH-taken zijn en blijven individueel verantwoordelijk om VTH - beleid te ontwikkelen, af te stemmen en vast te stellen. Voor de basistaken die door de RUD Zeeland worden uitgevoerd, bestaat echter de wettelijke verplichting om een gezamenlijk uniform VTH – beleid op te stellen en te implementeren. De deelnemers aan de RUD zijn de Zeeuwse gemeenten, Waterschap en de Provincie Zeeland. De Provincie is ook opdrachtgever voor de DCMR die de Brzo-taken uitvoert.

De gezamenlijke Zeeuwse VTH strategie is een onderdeel van het VTH-beleid van de Provincie Zeeland. Waar de gezamenlijke Zeeuwse VTH strategie geldt voor alle VTH-taken die onder gebracht zijn bij omgevingsdiensten én de overige provinciale VTH-taken bevat het VTH-programma van de Provincie daarnaast ook aanvullende randvoorwaarden voor deze VTH-taken.

Specifiek voor de uitvoering van de VTH-taken voor de BRIKS-onderwerpen (bouwen, reclame, inritten, kap en sloop) bij bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is, is het uitvoeringskader BRIKS vastgesteld en gepubliceerd. Dit uitvoeringskader is ook onderdeel van het VTH-programma (bijlage 9). Tenslotte is de Provinciale beleidsregel openbaarheid van handhavingsinformatie van toepassing op het publiceren van informatie over toezicht en handhaving van provinciale bedrijven (bijlage 10).

Periodiek en tenminste jaarlijks bezien Gedeputeerde Staten of het VTH-programma nog actueel is. Het VTH-werkveld is in ontwikkeling. We voorzien een volgende actualisatie waarbij een aantal aanpassingen aan de omgevingswet zullen worden opgenomen (bijvoorbeeld participatie). In dit VTH-programma wordt nog uitgegaan van de beleidsdoelen uit het omgevingsplan 2018. Zodra de omgevingsvisie vastgesteld is, actualiseren we het VTH-programma op dit onderdeel. Ook zijn er ontwikkelingen ten aanzien van inhoudelijke onderwerpen die op termijn in het VTH-programma worden verwerkt, bijvoorbeeld: beleidsregels voor toepassing van financiële zekerheid, beleid over 'scherp vergunnen van emissies (onderkant BBT range BREFs) en bestuurlijke boete.

Actie 1: Gedeputeerde Staten bezien periodiek (jaarlijks) of het VTH-programma nog actueel is en passen het beleid zo nodig aan.

1.2. *Wettelijke kaders*

De wettelijke kaders voor deze taken zijn vastgelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor). Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2022 in werking.

Vanuit deze wettelijke kaders vloeien kwaliteitseisen voort voor het beleid, de organisatie en de kwaliteit van personeel. Een voorbeeld daarvan is de verplichting van invoering van het programmatisch werken. Dit betekent leren van de voorbije periode (evaluatie, jaarverslag), analyse van wat de komende periode nodig is (risicoanalyse en prioritering), bepalen van de beste aanpak van de prioriteiten (strategie) en vervolgens uitvoeren van wat bepaald is (jaarprogramma).

Het doel van de wettelijke kwaliteitseisen in de Wabo en de komende Omgevingswet is een robuust en professioneel werkende uitvoeringsstructuur voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) die:

- kwaliteitsverbetering, afstemming en gegevensuitwisseling, afstemming straf- en bestuursrecht, en een landelijk speelveld/level playing field nastreeft;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving;
- leidt tot vermindering van regel- en toezichtdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven;
- onafhankelijkheid, professionaliteit en vakmanschap, betrouwbaarheid, eenvoud en gezamenlijkheid borgt.

Met dit VTH-programma beogen we de realisatie en borging van deze kwaliteitseisen bij de uitvoerende werkzaamheden.

Actie 2: Realiseren en behoud van de kwaliteit op het gebied van VTH door het handhaven van het vigerende kwaliteitsniveau.

1.3. Leeswijzer

De Zeeuwse VTH-strategie staat in hoofdstuk 2 en is de integrale tekst van de gezamenlijke strategie. Hierdoor wijkt de gebruikte zinsbouw soms af van de overige onderdelen van het VTH-beleid. Het aanvullend provinciaal beleid vindt u in de daaropvolgende hoofdstukken.

2. De Zeeuwse VTH strategie

2.1. Algemene uitgangspunten

2.1.1. Missie, visie en strategie

De missie van de gezamenlijke overheden in Zeeland luidt:

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

Dit vertalen we in de volgende visie

Om dit te behouden en verbeteren voeren we een transparante vergunningverlening, risicogericht toezicht en een eenduidige handhaving uit.

En resulteert in de volgende strategie:

Bij het uitvoeren daarvan werken we samen, integraal, risicogericht, transparant, professioneel, zijn betrouwbaar en leggen de verantwoordelijkheden daar waar deze horen.

We hebben niet alleen de wens, maar ook de wettelijke plicht¹ om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving waar nodig te verbeteren. We zorgen voor een 'gelijk speelveld' voor burgers, bedrijven of instellingen voor wie een bepaalde regel geldt. Ook omdat iedereen er van uit mag gaan dat we hetzelfde (rechtvaardig en transparant) optreden als dat nodig is. Dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. Gemeenten, Provincie, de beide omgevingsdiensten, de VRZ, de GGD, het Openbaar Ministerie en de politie treden bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving in vergelijkbare gevallen zoveel mogelijk hetzelfde op. Daarbij willen we een hoge professionaliteit, een optimale samenwerking met de ketenpartners. En we zorgen er voor dat de eindproducten, zoals een verleende vergunning of een controle bij een activiteit of een bedrijf, van passende kwaliteit zijn. Dit is onderdeel van risicogericht werken.

Actie 3: Behoud van level playing field voor het Zeeuws bedrijfsleven.

2.1.2. Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van ons. We willen hiermee voorkomen dat het overtreden van regels de belangen van de overheid, burgers, natuur en milieu schaadt.

De eerste verantwoordelijkheid voor het beheersen van die risico's ligt bij de veroorzaker zelf, maar het vraagt ook een actieve houding van de overheid.

De uitvoering van deze taken vraagt om een heldere visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving. We nemen hierin verantwoordelijkheid en zetten daarvoor de instrumenten uniform, risicogericht en proportioneel in: hard waar het moet en met de verantwoordelijkheid waar die hoort.

2.1.3. Programmatisch werken

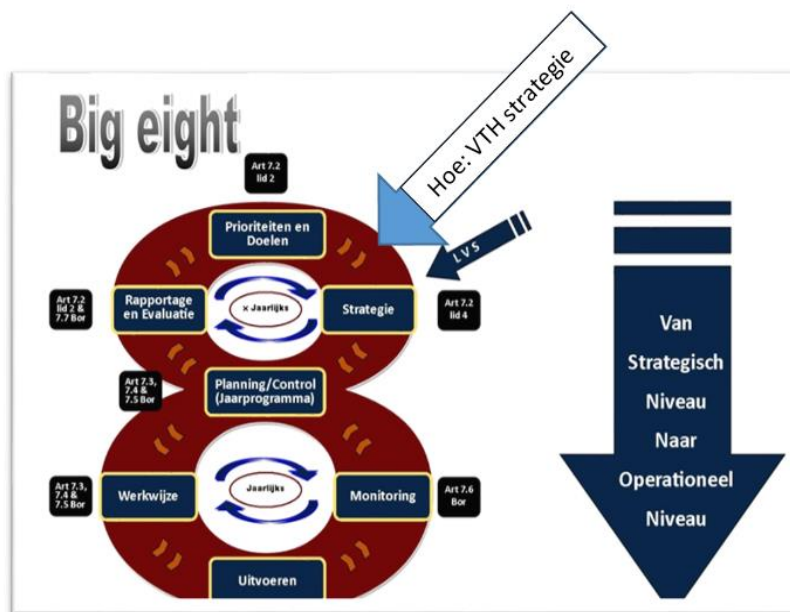
Voor VTH-taken werken we programmatisch. Deze manier van werken is opgesplitst in een beleidsmatig en een uitvoerend deel.² Het start met de probleem- (en risico)analyse en vervolgens het bepalen van de prioriteiten (**WAT** is belangrijk, 1^e stap in het programmatisch werken). Daarna volgen procedurele, inhoudelijke en organisatorische eisen. Deze manier van werken is deels wettelijk bepaald, deels door jurisprudentie en deels door (landelijke) bestuurlijke afspraken zoals in het VNG of het IPO.³

¹ Wet en Besluit VTH

² Zie hiervoor artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht

³ Bijvoorbeeld: Landelijke Handhaving Strategie en BRZO Handhavingsstrategie en daarnaast de landelijke tekst Vergunningenstrategie

De VTH strategie bevat stap 2 in het programmatisch werken: **HOE** we invulling geven aan het bereiken van goede naleving op de gestelde prioriteiten. In de afbeelding hieronder is de beleidscyclus weergegeven en de samenhang tussen de VTH strategie, doelen en prioriteiten, het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en de evaluatie.



Figuur 1: afbeelding van de zogenaamde big 8 beleidscyclus

De beleidscyclus bestaat in zijn totaliteit uit:

- Strategisch beleid met probleemanalyse, doelstellingen en prioritering
- Operationeel beleid dat doelstellingen uitwerkt naar doelgroepen
- Planning en control in de dienstverleningsovereenkomst;
 - Capaciteit en financiële middelen verbinden met doelstellingen en prioriteiten;
 - Borgen van voldoende menskracht en deskundigheid;
 - Kwaliteitseisen en werkprocessen vastleggen;
 - Informatiebeheer borgen;
- Planmatig voorbereiden van activiteiten en deze jaarlijks borgen in uitvoeringsprogramma's vergunningverlening, toezicht en handhaving. Gedeputeerde Staten geven de Omgevingsdiensten jaarlijks opdracht om een uitvoeringsprogramma op te stellen dat de volgende elementen bevat:
 - Aantal verwachte vergunningprocedures;
 - Aantal geplande controles op grond van de resultaten van de risicoanalyse;
 - Aantal verwachte hercontroles en handhavingsszaken;
 - Activiteiten op het gebied van communicatie;
 - Activiteiten op het gebied van samenwerken met andere overheden.
- Twee keer per jaar monitoren van de uitvoering;
- Jaarlijks evalueren en rapporteren, waarbij wordt gerapporteerd over inzet, prestaties en behaalde resultaten.

Actie 4 en 5: Jaarlijks vaststellen en evalueren van het uitvoeringsprogramma VTH door Gedeputeerde Staten en bekend maken aan Provinciale Staten

Strategische afwegingsruimte van het bevoegd gezag

We hebben afwegingsruimte in de manier van inzet van VTH-instrumenten voor de gestelde prioriteiten.

Het gaat met name om:

- het vormgeven van het vergunningverleningsproces
- het vormgeven van preventieve instrumenten, gericht op het voorkomen van overtredingen, door bijvoorbeeld gerichte communicatie met doelgroepen
- de manier waarop toezicht wordt uitgevoerd
- het besluit om herstelsanctie op te leggen, hier bepalen we welke bestuurlijke sanctie we toepassen
- gedogen in uitzonderlijke gevallen, binnen de kaders die gelden voor gedogen

2.1.4. Bestuurlijke Uitgangspunten VTH

We hanteren vanuit de visie de volgende bestuurlijke uitgangspunten:

1. Integraal werken

We werken als 1-loket en zorgen voor een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit doen we door werken volgens de volgende doelstellingen:

- (Integraal) Beschermen en benutten fysieke leefomgeving;
- Verbeteren van de (integrale) dienstverlening;
- Korte doorlooptijden van besluitvormingsprocessen;
- Goede en tijdige participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming;
- Transparantie en inzicht in procedures en processen;
- Integrale en samenhangende besluiten.

Integraal werken is belangrijk. Dit blijkt ook uit de doelstellingen van de Wabo (en later de Omgevingswet). Het komt terug in allerlei wettelijke voorschriften zoals de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging.

Integraal werken en de 1-loket gedachte vraagt om goed “Casemanagement”. We passen dit toe bij vergunningverlening en toezicht en handhaving. Met integraal werken voorkomen we dat we op één regelgeving goed handelen, maar vanwege strijdigheid of samenloop met andere regelgeving geen samenhangend besluit nemen.

2. Risicogericht werken

We richten ons op de grootste risico's (we kunnen niet alles toetsen en controleren) en zorgen dat deze bedrijven en burgers de regels naleven. We willen de veiligheid verhogen, de kwaliteit van de leefomgeving behouden en onnodige (administratieve) lasten voorkomen.

Bij het verlenen van nieuwe vergunningen bepalen we risico's en prioriteiten aan de hand van de strategie voor vergunningverlening en het actualiseringsbeleid voor bestaande vergunningen.

Ook bij toezicht bepalen we de belangrijkste risico's en daarmee onze prioriteiten voor het toezicht. Hier wegen we ook het (naleef-)gedrag van bedrijven of burgers mee en de kans dat ze regels overtreden. Hierbij gaat het ook om de vrije veld controles vaak uitgevoerd door private instanties die de groene wetgeving handhaven.

Met tijdige en goede voorlichting en communicatie proberen we overtredingen en risico's te voorkomen.

We stellen periodiek prioriteiten via een probleemanalyse om de beperkte menskracht en middelen evenwichtig te verdelen. We streven er naar deze probleemanalyse elke 4 jaar te vernieuwen. We hebben inzet nodig op veel wetten en regels. Bij het bepalen van de risico's en inzet kijken we naar de maatschappelijke betekenis van wat er kan gebeuren als een regel niet wordt nageleefd.

3. Voorkomen van ondermijning

We willen niet dat burgers of bedrijven een vergunning of toestemming gebruiken om activiteiten uit te voeren met geld dat verdiend is via misdrijven. Ook willen we niet dat burgers of bedrijven een vergunning (mede) gebruiken voor het plegen van misdrijven. We toetsen daarom de integriteit van aanvragers. Als hier onaanvaardbare risico's uit komen maken we gebruik van bevoegdheden die we hebben in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). We kunnen gerichte aanvullende voorschriften in de vergunning zetten. Ook kunnen we een vergunning weigeren of intrekken. Natuurlijk doen we dat pas na een zorgvuldige en soms gezamenlijke afweging.

We zetten de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie actief in om ondermijnende activiteiten te voorkomen of stoppen. Activiteiten die vallen onder ondermijnen gedogen we niet. We gaan ondermijning tegen door goed samen te werken bij de uitvoering van de VTH taken. Zoals met het Openbaar Ministerie, andere overheden en ketenpartners. We sturen op samenwerking en gezamenlijke prioriteiten en wisselen onderling informatie uit. We vinden het wenselijk een eenduidig Zeeuws Bibob beleid te hanteren.

4. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen

We zijn betrouwbaar voor onze burgers, partners en het bedrijfsleven. Dat doen we bijvoorbeeld door het standaardiseren van werk, toepassen van standaard vergunningsvoorschriften en dezelfde strategie. Dit zorgt voor rechtsgelijkheid.

5. Transparant

We voeren de VTH-taken transparant uit. Dit is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, maar staat ook in sommige wetten. Denk aan het publiceren van vergunningen (EU verplichting) en meldingen en aan het openbaar maken van namen van risicovollere bedrijven die herhaaldelijk de regels overtreden. We zorgen dat procedures reproduceerbaar zijn, dat betekent dat het procesverloop en de beslissingen in het dossier staan.

6. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde

De uitvoering van taken voldoet minimaal aan de (landelijk) gestelde proces- en kwaliteitscriteria. Het vaststellen en implementeren van een VTH Verordening is hiervoor een goed instrument.

7. Verantwoordelijkheid waar deze hoort

We nemen onze verantwoordelijkheid en werken binnen de kaders van geldende wet- en regelgeving. We gaan uit van de beginselplicht⁴ tot handhaving. Dit geldt ook voor de eigen vergunde werkzaamheden en die van medeoverheden.

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

- goede en volledige informatie aan te leveren bij vergunningaanvragen en meldingen;
- zelf te zorgen voor actieve en betrouwbare informatie over risicovolle activiteiten, door ongewone voorvallen tijdig te melden. Vanwege de gevolgen voor interne en externe veiligheid en de leefomgeving.

2.2. Preventiestrategie

2.2.1. Inleiding

Voor een mooie, schone, veilige, gezonde en duurzame leefomgeving is het belangrijk dat burgers, bedrijven en instellingen regels naleven. Daarom willen we overtredingen voorkomen en naleving bevorderen. Het doel van preventie is de naleving van regels vergroten. Het naleven

⁴ Dit betekent dat bij een overtreding van een voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend moet optreden.

van regels is niet altijd vanzelfsprekend. Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) beïnvloeden we het gedrag op een positieve manier.

We vinden het belangrijk om duidelijk te maken welke regels er zijn, waarom ze er zijn en hoe we er op toe zien. Met een goede inzet van communicatiemiddelen kunnen we het naleefgedrag aanzienlijk verbeteren. Pas als regels bekend zijn kunnen burgers, bedrijven en instellingen deze bewust naleven. Natuurlijk blijft het wel primair de verantwoordelijkheid van de burger, ondernemer of instelling zelf om op de hoogte te zijn en blijven van regels.

Vergunningverleners en toezichthouders zijn een belangrijke schakel tussen overheid, burgers en bedrijven en spelen een grote rol in de verbetering van het naleefgedrag. Zij hebben rechtstreeks contact met de burgers en bedrijven en kunnen regels uitleggen en toelichten. Ook de overige medewerkers hebben een belangrijke rol in contacten met burgers en bedrijven.

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Preventieve instrumenten zetten we wel eerder in bij welwillend gedrag en toezicht en sanctie meer bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Maar preventieve instrumenten kunnen ook bij calculerend gedrag bijdragen aan betere naleving.

2.2.2. Instrumenten

We zetten voor ons vergunningverlening-, toezicht- en handhavingsbeleid de volgende preventieve instrumenten in:

➤ Eenvoudige en duidelijke regels

Regels die we zelf maken of voorschrijven in een vergunning die we verlenen zijn zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk opgesteld. Waardoor zo min mogelijk discussie over de interpretatie kan ontstaan. En we proberen te voorkomen dat iemand ze niet snapt. Bij landelijk gemaakte regels hebben we hier weinig invloed op.

➤ Zorgen voor begrip

We laten de reden en achterliggende gedachte van regels weten. Iemand die weet en begrijpt waarom regels er zijn is eerder geneigd deze te accepteren en te volgen. Vergunningverleners en toezichthouders kennen de regels en de achterliggende gedachte en dragen deze gevraagd en ongevraagd uit.

➤ Handhaafbare regels

Regels zijn zo geformuleerd dat ze uitvoerbaar zijn. Ook zorgen we dat we de regel (zo eenvoudig mogelijk) kunnen controleren. Als we zelf regels of voorschrijven maken dan laten we een handhaafbaarheidstoets uitvoeren door vergunningverlening, toezicht en handhaving.

➤ Informeren over (nieuwe) regels en processen

We communiceren actief over (nieuwe) regels en geven voorlichting. Als een burger of ondernemer niet bekend is met de regels, dan weet die soms niet dat hij/zij in overtreding is. We communiceren via een passend communicatiemiddel voor de doelgroep. Je hebt massacommunicatie zoals een bericht op een website en gerichte communicatie zoals via een brief. We leggen regels en processen uit.

➤ Stimuleren vooroverleg

We stimuleren vooroverleg bij initiatieven of plannen voor activiteiten. Vooroverleg is een overleg tussen een initiatiefnemer en de overheid (of overheden) die over toestemming voor de plannen gaat. Vooroverleg zorgt er voor dat we op tijd kunnen meekijken of een plan naar verwachting past binnen kaders en regels en welke voorschriften gaan gelden. De initiatiefnemer kan daar in een vroeg stadium rekening mee houden. Voor het beoordelen van vergunningaanvragen gelden ook steeds kortere termijnen. Een goede en volledige aanvraag is daarom belangrijk. Vooroverleg versnelt en stroomlijnt het vergunning proces en beperkt het aantal vergunningaanvragen dat we buiten behandeling moeten laten of het aantal vergunningen dat we moeten weigeren.

➤ Zichtbaarheid toezicht en handhavingsactiviteiten

We laten zien dat we toezicht houden en handhaven als dat nodig is. We communiceren over toezicht- en handhavingsprioriteiten en over grotere handhavingsprojecten. Het openbaar maken van toezichtresultaten op bedrijfsniveau is ook een preventiemiddel. Wij gebruiken dit terughoudend en eigenlijk alleen als we dit wettelijk verplicht zijn. We zijn daarnaast zelf als toezichthouder regelmatig zichtbaar aanwezig in het veld. In jaarprogramma's en projectplannen nemen we preventie en communicatie standaard als instrument op.

➤ (integraal) Samenwerken

We treden zo veel mogelijk gezamenlijk en eenduidig op. Landelijke regels passen we uniform toe. Lokale regels en voorschriften zijn zoveel mogelijk gelijk en afgestemd. Dit geeft duidelijkheid en zorgt voor meer begrip.

➤ Informatie delen

Overheden delen onderling zo veel mogelijk informatie. Zo kunnen overheden risicogericht en informatie-gestuurd toezicht houden en handhaven. Maar ook de handhaving efficiënter en effectiever inrichten. Informatie over een bedrijf, burger of instelling is zoveel mogelijk centraal opgeslagen en raadpleegbaar voor overheden onderling, mits dit wettelijk is toegestaan.

➤ Maatschappelijke controle stimuleren

We juichen sociale controle toe, zoals buurtpreventie. We willen dat de omgeving de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. Vergunningen en besluiten zijn zoveel mogelijk digitaal in te zien. We vragen klagers vooral (ook) om zelf richting de overlastgever aan te geven dat ze overlast hebben. Wijkcoördinatoren, wijkmanagers, wijkagenten en Boa's spelen een belangrijke rol in het stimuleren van maatschappelijke controle.

2.2.3. Communicatie

We gebruiken een communicatiemiddel dat past bij de doelgroep en dat aansluit bij het moment of het gedrag van iemand. We communiceren bij voorkeur interactief, want dan kunnen we gelijk nagaan of de informatie goed over komt. We kijken ook naar de gedragsmotieven (dat kan bijvoorbeeld meewerkend zijn of expres tegenwerken) van degene aan wie we communiceren voor de keuze van het communicatiemiddel.

2.3. Vergunningenstrategie

2.3.1. Inleiding

We stellen vergunningen op volgens de wettelijke eisen en volgens vastgestelde beleidsuitgangspunten. Als uitgangspunt nemen we de concept Landelijke vergunningen strategie (LVS). We stellen heldere, transparante en handhaafbare vergunningen op en verlenen ze binnen de gestelde termijn. Initiatiefnemers hebben een eigen verantwoordelijkheid om aan hun verplichtingen te voldoen. Bij initiatieven waar meerdere vergunningen of toestemmingen voor nodig zijn, stemmen we zoveel mogelijk af met andere bevoegde overheden en omgevingsdiensten. Waarbij we niet als adviesbureau functioneren maar als procesbegeleider. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het aanvragen van zijn product. Dit doen we vanuit de 1-loket-gedachte. Hiermee voorkomen we dat we een activiteit deels vergunnen, maar deze op basis van andere wetgeving toch niet mag. Het vooroverleg is hierbij een belangrijk onderdeel. In de kwaliteitseisen heet dit vereiste "casemanagement".

Onder vergunningverlening verstaan we:

- het afgeven, weigeren of wijzigen van een vergunning waarbij we aan een bedrijf, particulier of (bestuurlijke) organisatie toestemming verlenen om een bepaalde activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd), tóch uit te voeren
- verlenen van een ontheffing
- afhandelen van een melding
- opleggen van een maatwerkbesluit of nadere voorwaarde
- afgeven van een verklaring van geen bedenkingen (vvgb)
- het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning

Het maken van een gedoogbeschikking is onderdeel van de gedoogstrategie. Een gedoogbeschikking heeft een andere insteek dan een vergunning. Daarnaast is het proces van gedogen gekoppeld aan handhaving, omdat we eerst afwegen om te handhaven.

De Wabo verplicht werken als 1- loket en een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van deze wetten en komt terug in wettelijke voorschriften over de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale omgevingsgerichte belangenafweging. Ook de Omgevingswet heeft integraal werken en beoordelen als uitgangspunt. Het vooroverleg heeft hierin een belangrijke functie. Wel staat het een aanvrager vrij bepaalde activiteiten los aan te vragen.

Bij de uitvoering benaderen we wetten en besluiten integraal. Dit betekent dat we plannen en initiatieven zo vroeg mogelijk integraal beoordelen, ook op basis van de vergunningenstrategie. De betrokken bevoegde gezagen en omgevingsdienst(en) werken gericht met elkaar samen voor integrale en samenhangende besluitvorming.

2.3.2. Integraal casemanagement

Het belangrijkste instrument van integraal werken is casemanagement. Dit is een strategisch uitgangspunt en staat los van waar het binnen de organisatie ondergebracht is.

Casemanagement is vaak de eerste stap in het proces van integrale benadering van een project of aanvraag. Daarna komt vergunningverlening en toezicht. Casemanagement is belangrijk voor de omgeving en de klant. Ook is het belangrijk voor de uitvoering van taken door betrokken organisaties of afdelingen. Het draagt bij aan integrale behandeling en het verkorten en transparant maken van procedures. Dit verhoogt het kwaliteit- en dienstverleningsniveau. Goed casemanagement zorgt voor een integrale beoordeling van samenhangende aanvragen en uiteindelijk besluitvorming op maat, passend in de omgeving.

Vanuit de Wabo moeten we casemanagement minimaal toepassen op de wettelijke taken uit de Wabo (en daaronder vallende wetten), de Waterwet en de Wet natuurbescherming.

Een casemanager voert het casemanagement uit. De casemanager is verantwoordelijk voor integrale beoordeling van aanvragen en coördineert samenhangende besluiten. De casemanager stemt af met andere betrokken bevoegde gezagen of adviesorganen, dit kunnen zijn:

- Gemeente
- Provincie Zeeland
- RUD Zeeland
- DCMR (voor BRZO-zaken)
- VR Zeeland
- GGD Zeeland
- Waterschap Scheldestromen
- Rijksoverheid (bijvoorbeeld IL&T, RWS)

De manier waarop we invulling geven aan vergunningverlening en casemanagement is sterk afhankelijk van het kader waarbinnen we het beoordelen.

Hierbij maken we onderscheid tussen:

- omvang en aard van aangevraagde activiteiten;
- de specifieke omgeving waarin de activiteiten worden uitgevoerd.

- Daarnaast beoordelen we de aanvrager op naleefgedrag en in sommige gevallen op integriteit volgens ons Bibob beleid.

Op basis van deze indicatoren bepalen we of aanvragen technisch- of sociaal-maatschappelijk eenvoudig of complex zijn. We delen aanvragen in 4 typen vergunningen:

Vergunning eenvoudig

Een vergunning voor een situatie met geringe technische en sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat vooral uit standaardvoorschriften.

Vergunning eenvoudig+

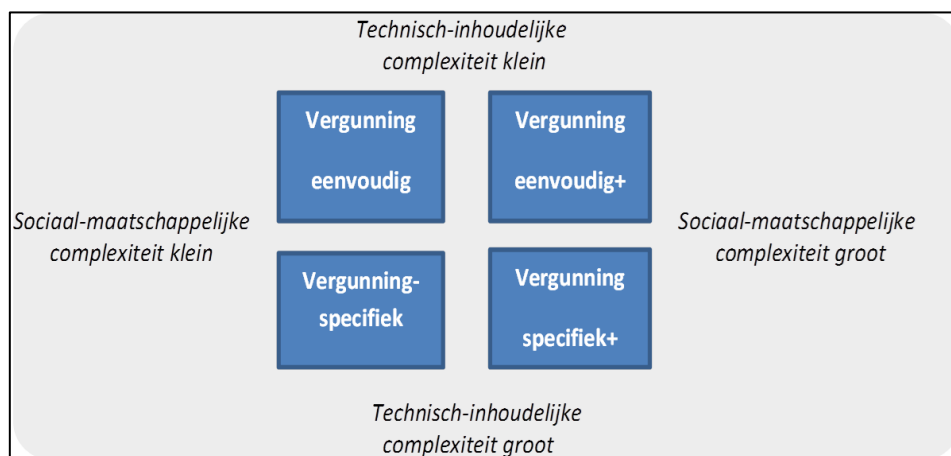
Is de situatie technisch-inhoudelijk niet complex maar sociaal-maatschappelijk wel, dan bestaat een vergunning vooral uit standaardvoorschriften en geven we extra aandacht aan afstemming, overleg en samenwerking tussen betrokken partijen.

Vergunning specifiek

Bij een technisch-inhoudelijk complexe situatie met een geringe sociaal-maatschappelijke complexiteit bestaat de vergunning vooral uit specifieke voorschriften.

Vergunning specifiek+

De situatie is technisch-inhoudelijk en sociaal-maatschappelijk gezien complex. Dit vraagt om specifieke voorschriften in een vergunning en een zorgvuldige afstemming, samenwerking en overleg tussen betrokken partijen.



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

De indicatoren spelen bij vergunningverlening een belangrijke rol bij het formuleren van een bij de omgeving passend kader voor de activiteiten. De indeling is breder toepasbaar dan alleen voor vergunningen. We gebruiken de werkwijze ook voor het behandelen van meldingen, het verlenen van ontheffingen, het opstellen van maatwerkvoorschriften of bij toepassing van een gelijkwaardigheidsbepaling.

2.3.3. Actuele vergunningen

Actuele vergunningen dragen bij aan verlaging van de druk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele omgevingsvergunning met de laatste stand der techniek en kennis erin verwerkt is beter toetsbaar en handhaafbaar. De Wabo verplicht actualisatie van omgevingsvergunningen milieu. Dit geldt niet voor andere typen vergunningen. De Europese Richtlijn Industriële Emissies verplicht daarnaast extra actualisatie van vergunningen van IPPC-installaties.

Voor het actueel houden van omgevingsvergunningen milieu passen we het volgende beleid toe:

Jaarlijks nemen we in het VTH-programma de volgorde en prioritering op van welke vergunningen we moeten actualiseren en de capaciteit die we daar voor nodig hebben.

Het vergunningenbestand beoordelen we bij de actualisatietoets op de volgende aspecten:

- Is er sprake van nieuwe wet- en regelgeving waardoor vergunningen binnen een in die wet gestelde termijn aangepast moeten worden?
- Zijn de voorschriften (nog steeds) goed handhaafbaar?
- Milieuvergunningendossiers van tien jaar oud (voor bedrijven die onder BRZO/IPPC vallen is dit 5 jaar) toetsen we op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid.

Actie 6 en 7: Eens in de 10 jaar de actualiteit toetsen van de vergunning en indien nodig reviseren. Voor BRZO en RIE4 bedrijven geldt een actualisatie termijn van 5 jaar.

De uitkomsten van de actualisatietoets nemen we op in een meerjarenplan vergunningverlening.

We nemen wijzigingen in de bedrijfsvoering niet mee in deze actualisatie, omdat dan het initiatief bij het bedrijf ligt om een veranderings- of revisievergunning aan te vragen. Ook als er om andere redenen een verschil is tussen de feitelijke en de vergunde situatie dan valt dit buiten de actualisatieplicht.

2.3.4. Intrekken van vergunningen

We verlenen jaarlijks verschillende soorten vergunningen. De meeste projecten en activiteiten realiseert de vergunninghouder gelijk nadat de vergunning is verleend. Maar het komt ook voor dat een initiatiefnemer geen, of pas na jaren gebruik maakt van een vergunning.

We vinden het ongebruikt laten voortbestaan van rechten uit vergunningen, om meerdere redenen ongewenst:

- We moeten voorkomen dat bouwwerken of activiteiten die in het verleden zijn vergund maar nog niet zijn gerealiseerd, (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige inzichten doorkruisen.
- Het moet voorkomen dat nieuwe bouwwerken c.q. activiteiten worden gebouwd/uitgevoerd naar verouderde technische inzichten.
- Het is vanuit administratief oogpunt gewenst dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie buiten.
- Het is voor omwonenden onplezierig als zij geconfronteerd worden met oude ongebruikte rechten, waar ze geen rechtsmiddelen meer tegen kunnen aanwenden.

We beogen in de hiervoor genoemde situaties, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, de vergunning na verloop van een bepaalde periode in te trekken (in de Wabo staat genoemd wanneer wij een vergunning mogen intrekken.)

We kunnen vergunningen intrekken als:

- een vergunning op basis van onjuiste of onvolledige informatie verleend is;
- de aanvrager erom verzoekt;
- de aanvrager is overleden (bijvoorbeeld in APV-vergunningen);
- het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten.
- Van de vergunning een bepaalde periode geen gebruik is gemaakt.

De wet bepaalt deels wanneer wij een vergunning mogen intrekken (bijvoorbeeld in de Woningwet of APV) en deels is het gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen milieu).

2.3.5. Uitgangspunten vergunningverlening

Bij het behandelen van een vergunningaanvraag of een ingediende melding hanteren we de onderstaande vier uitgangspunten om te zorgen voor een kwalitatief goede beoordeling. Deze uitgangspunten geven invulling aan de algemene uitgangspunten van onze VTH-strategie. Dit zijn: integraal werken, risicogericht werken (o.a. door probleemanalyse), toetsen integriteit aanvragers, betrouwbaarheid, transparantie, professionaliteit en verantwoordelijkheid waar deze hoort.

a. Omgevingsgericht, integrale afstemming aan de voorkant

- nieuwe activiteiten toetsen we op belasting van de omgeving;
- we beoordelen integraal, toetsen aan de weigeringsgronden en beoordelen inhoudelijk;
- we voorkomen onacceptabele omgevingsbelasting;
- politiek-bestuurlijke speerpunten geven we prioriteit;
- bij (potentiële) maatschappelijke onrust communiceren we goed naar de omgeving;
- we stimuleren innovatie en duurzaamheid.

b. Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar

- we passen landelijke standaarden en eigen beleid toe;
- we maken , heldere en transparante, begrijpelijke, handhaafbare vergunningen op maat, deze zijn openbaar en digitaal beschikbaar (dit is bijvoorbeeld voor IPPC-bedrijven een wettelijk verplicht);
- we baseren voorschriften op de best beschikbare technieken (BBT) en stellen vooral doelvoorschriften; bedrijven kunnen dan zelf bepalen hoe ze daar aan voldoen. Dit past bij onze uitgangspunten voor deregulering en vermindering van administratieve lasten en meer zelfsturing;
- vergunningen van IPPC- en BRZO-bedrijven leggen we overzichtelijk vast, zodat alle verplichtingen van het bedrijf op ieder moment inzichtelijk zijn. We hebben ook een overzicht van al deze bedrijven digitaal beschikbaar.

c. Maatwerk bij beleidsrijke situaties en/of bij een slecht naleefgedrag⁵

- we behandelen besluiten voor activiteiten die bij niet naleven schade kunnen veroorzaken aan leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur intensiever. De besluiten bevatten meer maatwerk- en of middelvoorschriften. De aanvraag (wat vraagt de aanvrager precies), het besluit (wat staan we toe) en de voorschriften (onder welke voorwaarden staan we het toe) formuleren we in detail;
- als landelijke voorschriften niet goed helder zijn, niet goed toepasbaar voor een specifieke situatie of als de initiatiefnemer een slecht naleefgedrag heeft dan stellen we maatwerk- en/of middelvoorschriften op. Maatwerk- en middelvoorschriften geven minder speelruimte voor eigen invulling en meer duidelijkheid, ook voor de omgeving, toezichthouders en handhavers.

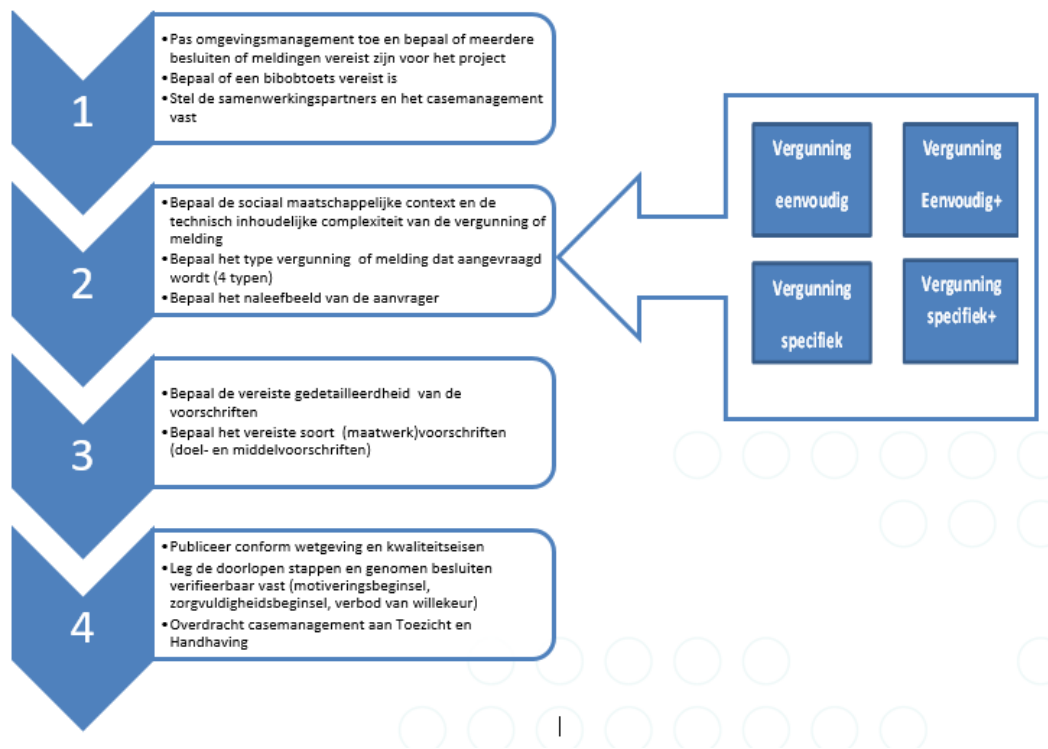
d. Gezamenlijk en professioneel

- het proces van vergunningverlening begint met een voorbereidende fase waarin de initiatiefnemer de mogelijkheden verkent, een aanvraag opstelt en eventueel vooroverleg heeft;
- het proces van vergunningverlening eindigt bij de oplevering naar toezicht, soms voeren we een gezamenlijke opleveringscontrole uit;
- als we dat wettelijk moeten, publiceren we de onherroepelijke vergunning voor iedereen;
- we dragen het casemanagement over aan toezicht.

2.3.6. Stappenplan vergunningenstrategie

⁵ Naleefgedrag is de mate waarin bedrijven, burgers of instellingen regels en voorschriften volgen. We onderscheiden spontane naleving en naleving door het uitoefenen van toezicht en handhaving. Bijvoorbeeld de kans op een sanctie en de hoogte van de sanctie. Zie hiervoor het onderdeel sanctiestrategie.

In het schema staan samengevat en globaal de stappen van het proces van vergunningverlening. Een aantal processtappen kunnen en moeten we uitwerken in protocollen en werkinstructies.



Figuur 3: Stappenplan Vergunningen strategie. Dit is een stroom schema waarin de stappen in het proces van vergunningverlening zijn uitgewerkt.

2.4. Toezichtstrategie

2.4.1. Inleiding

Met toezicht houden we zicht op naleving van regelgeving en risico's van niet-naleven. Dat burgers, bedrijven en instellingen regels volgen is in onze samenleving niet vanzelfsprekend. We zien toezicht als een middel om de naleving van regels te bevorderen. Toezicht draagt bij aan een schone, veilige, gezonde en mooie leefomgeving voor iedereen. Activiteiten zorgen voor risico's voor de leefomgeving en we willen deze risico's beperken en beheersen. Door een aantal activiteiten waren er in het verleden incidenten of rampen en dat kan weer gebeuren. We vinden het belangrijk dat te voorkomen. Of burgers, bedrijven en instellingen regels naleven hangt af van de spontane naleving, maar ook van controleren en handhaven als dat nodig is. De toezichthouders controleren niet alleen of regels worden nageleefd, maar bevorderen ook het naleefgedrag.

2.4.2. Doel van toezicht

We houden toezicht om het ontstaan van risico's voor de leefomgeving zo klein mogelijk te houden. We vinden het belangrijk om op dezelfde manier toezicht te houden in gelijke gevallen.

We bereiken hiermee:

- transparantie;
- professionaliteit;
- rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers, bedrijven en instellingen waarop we toezicht houden;
- effectiviteit en efficiency bij uitvoering, zo kunnen we met zo min mogelijk inspanning en zo laag mogelijke kosten zo veel mogelijk bereiken.

Voorwaarde daarbij is wel dat regels eenduidig, correct, duidelijk en toepasbaar zijn op de (zelfde) situatie(s).

De toezichtstrategie gaat over de werkwijze van het vaststellen van het toezichtprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding. Bij overtredingen reageren we volgens de sanctiestrategie. Vaak betekent dit dat we handhaven om te zorgen dat de overtreding stopt of zich niet herhaalt.

2.4.3. Wanneer houden we toezicht?

We richten het toezicht op de meest risicovolle situaties: waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur (vrije veld controles). Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Dit is ook niet nodig, want niet alle situaties zijn even risicovol. Voor de evaluatie van toezicht, registreren we het uitgevoerde toezicht en het naleefbeeld (waarop is toezicht gehouden en de overtreding soorten). Zo kunnen we de output maar ook de outcome evalueren.⁶ Naast toezicht hebben we ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, bijvoorbeeld communicatie en/of subsidiëring. Hier staat meer over in de preventiestrategie. Met een probleem- en risicoanalyses stellen we de prioriteiten voor toezicht.

2.4.4. Wat is toezicht?

De term toezicht wordt vaak zowel in brede als in enge zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met het woord handhaving. In enge zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. En het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.

Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren het toezicht uit. Een toezichthouder is een persoon namens het bevoegd gezag belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht voeren we een controle uit ook zonder dat we een overtreding vermoeden of daarvan weten. We kunnen een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen.

Samengevat: onder toezicht verstaan we het controleren of en in hoeverre burgers, bedrijven of instellingen regels naleven.

Integraal toezicht

We willen voorkomen dat burgers en bedrijven onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom stemmen we toezicht acties zoveel mogelijk af en voeren we als verschillende instanties of verschillende onderdelen van instanties controles bij bedrijven of activiteiten zoveel mogelijk tegelijkertijd uit. Dan gaat het om gezamenlijk toezicht, signaaltoezicht of integraal toezicht.

2.4.5. Toezichtmethode

We houden toezicht op de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode.

De keus voor de methode hangt onder andere af van:

- Kennis van regelgeving;
- Kosten en baten;
- Mate van acceptatie;
- Gezagsgetrouwheid doelgroep naar aanleiding van naleefgedrag.

⁶ Zie voor de vereisten i.v.m. het jaarverslag artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (outcome) en artikel 10.6 van de Regeling omgevingsrecht (output)

Voor ons betekent de toezichtstrategie ook:

- het krijgen van inzicht in het naleefgedrag en de motieven voor naleving;
- het krijgen van inzicht door het samenbrengen van specifieke en gezamenlijke gegevens. Bijvoorbeeld om het effect van toezicht en handhaving te meten of om trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken. Met deze gegevens kunnen we onze strategie eventueel aanpassen.

Voor de doelgroep betekent dit:

- heldere communicatie over het naleefgedrag en waar dat onvoldoende is en wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor doelgroep zelf);
- inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- kennis van algemene preventieve werking en kennis dat we toezicht houden en overtredingen opmerken;
- kennis van wat de consequentie is van voortdurend niet naleven.

Voor de omgeving betekent dit:

- vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd zijn.

Preventief of repressief toezicht

We gebruiken 2 hoofdvormen van toezicht:

- **Preventief toezicht**
Dit zijn controles die we op basis van de risicomethodiek in de verschillende plannings opnemen. Uit de risicomethodiek volgt de controlefrequentie. Een preventieve controle is gepland en terugkerend.
- **Repressief toezicht**
Dit zijn controles met een specifieke aanleiding zoals signalen, klachten, handhaving-verzoeken, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles).

Vormen van toezicht

Bij preventieve en repressieve controles zetten we verschillende toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten in. De methode bevat de meest voor de hand liggende vorm van toezicht, de prioriteit of het thema. Vormen van toezicht :

- aangekondigd of onaangekondigd;
- steekproeven;
- fysiek toezicht, zichtbare aanwezigheid;
- administratief toezicht;
- aspectcontrole;
- systeemtoezicht (bijvoorbeeld het veiligheidssysteem bij BRZO-bedrijven);
- concerttoezicht (bijvoorbeeld op het compliance-systeem, werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een concern met meerdere vestigingen).

De meest geschikte toezichtvorm leggen we vast in het jaarlijks uitvoeringsprogramma, in een projectplan, in een samenwerkingsprogramma of in een toezichtplan.

Klachten en ongewone voorvallen

In het uitvoeringsprogramma reserveren we ook uren voor niet gepland toezicht, dit zijn ongewone voorvallen en klachten. Ongewone voorvallen of klachten onderzoeken we altijd. We voeren een administratieve of controle ter plaatse uit om te beoordelen of de klacht terecht is. Als dat nodig is ondernemen we actie en informeren we de klager.

Toezicht tijdens de verschillende fasen van een bouwwerk

Toezicht voeren we op verschillende momenten uit. In deze toezichtstrategie staan een aantal richtlijnen, zodat controles bij bedrijven, instellingen en objecten hetzelfde zijn. Verschillende toezichthouders voeren namelijk toezicht uit op verschillende aspecten. Soms doen ze dit samen. We kennen daarin verschillende fasen.

- **Realisatiefase**
De fase tijdens het inrichten van activiteiten, aanleggen en bouwen.
- **Beheer- of gebruiksfase**
De fase tijdens het gebruik van een object of uitvoeren van activiteiten.

- **Sloopfase / beëindiging**

Tijdens deze fase worden activiteiten gestaakt of bouwwerken gesloopt en waar nodig de vergunning ingetrokken.

Toezicht bij Gedogen

We houden actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig controleren we of de overwegingen van de beslissing om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. We kijken of de vergunninghouder de opgelegde beperkingen en voorwaarden naleeft. Zo niet, dan handhaven we volgens ons beleid.

2.5. Sanctiestrategie

2.5.1. Doel

In de sanctiestrategie staan de kaders die wij gebruiken bij handhavend optreden als we een overtreding constateren.

2.5.2. Beginselplicht tot handhaven

Als we een overtreding van een voorschrift constateren, treden we hier in beginsel tegen op. Prioritering maakt voor de vraag óf we handhaven niet uit. We stellen vooral in de toezichtfase prioriteiten aan de hand van risico's. Als we eenmaal controleren en we constateren een overtreding, dan is handhaven in beginsel het vervolg. Deze verantwoordelijkheid staat voor omgevingsrecht 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 handhaven⁷.

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. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat slechts onder bijzondere omstandigheden van het bestuursorgaan mag worden gevergd, van handhaving af te zien. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

De bovengenoemde 'standaard formulering' uit 2004 voor de beginselplicht tot handhaven is inclusief de precisering die de Raad van State in 2011 heeft toegevoegd².

Voor het Openbaar Ministerie 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. Het uitgangspunt is dat wij en het Openbaar Ministerie, beide vanuit onze eigen verantwoordelijkheid, ons handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving³.

Het kenmerk van professionele handhaving is een consequente uitvoering. Handhaving kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Strafrechtelijk optreden gaat vaak in samenwerking met externe partners als de politie. Onder handhaving verstaan we: het afdwingen van het naleven van regels door de inzet van juridische/bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen. Bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, het intrekken van de vergunning, de bestuurlijke boete, de bestuurlijke strafbeschikking en het opmaken van een proces-verbaal. We noemen dit 'interventies'.

⁷ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242

² ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011, 307, JB 2011, 261, NJB 2011, 1911, Gst 2012, 7

³ Uit: Landelijke Handhavingstrategie (LHS) – Een passende interventie bij iedere bevinding (versie 1.7 april 2014)

Aan handhaving kunnen, afhankelijk van de ernst van het geval, andere interventies vooraf gaan, bijvoorbeeld een gesprek. Als hierdoor de overtreding opgehouden is, dan zijn bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten niet nodig.

We bepalen de ernst van de overtreding door onder meer te kijken naar het gevolg van de overtreding. Naast de ernst van de overtreding bepaalt het gedrag van de overtreder de zwaarte van de sanctie.

2.5.3. Landelijke Handhavingsstrategie

Verschillende (landelijke) partijen⁸ stelden in 2014 de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) vast. Met de LHS willen ze de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving verbeteren en zorgen voor een gelijk speelveld voor burgers, bedrijven en instellingen waar regels voor gelden. Een ander doel van de LHS is dat de omgeving ervan uit mag gaan dat we optreden als dat nodig is en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De LHS geeft daarom aan hoe we per situatie reageren bij welke soort overtreding. Wij passen de LHS toe met in achtneming van onderstaande nuanceringspunten.

Als we een overtreding constateren dan handhaven we volgens de LHS. Het stappenplan start bij de constatering van een overtreding tijdens het toezicht. De sanctiestrategie bepaalt hoe en welke sanctie we inzetten. De strategie zorgt voor meer afstemming en een passende inzet van bestuursrechtelijke en / of strafrechtelijke instrumenten, doordat:

- We elke overtreding beantwoorden met een **passende reactie**. De keuze voor het instrument hangt af van het gedrag van de overtreder (waarom leeft de overtreder niet na?) en de soort en ernst van de overtreding;
- We rekening houden met **verzachtende of verzwarende omstandigheden**, zoals een rechtvaardigingsgrond en de hoeveelheid schade waartoe de overtreding (mogelijk) leidt;
- Onze reacties strenger worden als **overtredingen voortduren of zich herhalen**;
- De methodiek een goede basis is voor het maken van **(werk)afspraken over afbakening en werkwijze** tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren;
- Wij voor het doen beëindigen van veel voorkomende overtredingen **standaard hersteltermijnen gebruiken**.

Een bestuurlijk vastgestelde specifieke handhavingsaanpak voor een apart taakveld gaat voor op deze strategie. Hier hebben wij het over specifieke handhavingsaanpak(ken) met betrekking tot bijvoorbeeld specifieke wetgeving, lokaal beleid of verordening of een specifiek thema (bijvoorbeeld aanpak illegale containers in buitengebied en het toezicht en handhaving van de groene wetgeving) en bevat een hierop toegesneden sanctieaanpak. Bestaande voorbeelden hiervan zijn overtredingen die vallen onder het Damocles-beleid en de Drank- en Horecawetgeving. Voor overtredingen van regels met een specifieke handhavingsaanpak is deze sanctiestrategie dus niet van toepassing.

Stappen interventie

Casemanagement handhaving

Bij overtredingen gaan wij na of er raakvlakken zijn voor ketenpartners of andere overheidspartijen. Als dit het geval is, informeren we die partijen en gaan we na of we gecoördineerd kunnen / moeten optreden. Als er meerdere partners betrokken zijn, blijft het casemanagement voor de aanpak van de overtreding bij de partij die de overtreding constateerde, tot we daar andere afspraken over maken.

Bij overtredingen waar meerdere instanties of interne afdelingen op willen handhaven werken we samen bij de toepassing van de LHS. We wisselen informatie uit met elkaar over de aanpak en het vervolg. Als het efficiënt en/of effectief is, voeren wij (her)controles samen uit.

⁸ Deze strategie is opgesteld door IPO en het OM, in samenwerking met de VNG, de UvW, het ministerie van I&M, de Inspectie Leefomgeving en Transport, ISZW, politie en de vereniging van omgevingsdiensten.

Relatie tot (partieel) gedogen

Als een overtreder calculerend of crimineel gedrag laat zien, werken we niet mee aan het tot stand komen van een eventuele gedoogbeschikking. We geven een eventuele gedoogbeschikking alleen af aan iemand waarvan we verwachten dat deze zich ook houdt aan de voorwaarden die in de gedoogbeschikking staan.

We passen de LHS in 5 stappen toe:

Stap 1 – Plaats de bevinding in de interventiematrix

Schaal de overtreding in op de interventiematrix (onderstaande figuur 1) op basis van de rapportage van bevindingen.

Speerpunten

Als we speerpunten hebben vastgesteld in bijvoorbeeld ons handhavingsprogramma of een specifiek handhavingsproject, scoren overtredingen hiervan in beginsel minimaal niveau 3 “van belang” in de interventiematrix.

Overtredingen blijven voortgaan

Bij voortduren van een overtreding schuift de score 1 stap naar rechts in de interventiematrix, bijv. van B naar C, etc. Bij voortduren van overtredingen waarvoor we een herstelmaatregel hebben opgelegd (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang), schuift de score pas naar rechts nadat de herstelsanctie is uitgewerkt en de overtreding voortduurt en/of zich herhaalt.

Stap 2 – Bepaal of sprake is van verzwarende of verzachtende aspecten

Bepaal of er wel of geen sprake is van verzwarende of verzachtende aspecten, die we moeten betrekken bij de afweging voor een passende interventie.

Verzwarende aspecten staan in de LHS (bijlage D) en hebben te maken met:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing);
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie;
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect;
4. Combinatie met andere relevante delicten;
5. Medewerking van deskundige derden;
6. Normbevestiging;
7. Waarheidsvinding.

Ga vervolgens na of er verzachtende omstandigheden zijn. Voorbeelden van verzachtende omstandigheden zijn:

- Vormen van strafuitsluitingsgronden (zoals overmacht) waarbij bestuursrecht voor herstel wel doorgezet moet worden maar straffen niet kan of geen zin heeft.
- Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het langer in eigen omgeving blijven van oudere hulpbehoevende personen, dit geeft soms overlast voor de omgeving of onveilige situaties voor de personen zelf. Kenmerk hierbij is vaak dat de oudere hulpbehoevende persoon niet kan begrijpen wat het probleem is.
- Als de overtreding legaliseerbaar is.

Legaliseerbaar?

Als voor de activiteit alsnog vergunning (toestemming) kan worden verleend, is de overtreding legaliseerbaar. Is dat het geval, dan stellen we de overtreder in de gelegenheid om de toestemming aan te vragen. Als de overtreder dit doet en een ontvankelijke aanvraag indient die volgens het bevoegd gezag verleend kan worden, dan is sprake van concreet zicht op legalisatie. Volgens vaste jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is concreet zicht op legalisatie een grond om het opleggen van een bestuursrechtelijke herstel-sanctie achterwege te laten. Een overtreding die legaliseerbaar is, komt al snel ergens linksonder in de sanctiematrix terecht zodat we, naast het legalisatietraject, in beginsel kunnen volstaan met het aanspreken / informeren van de overtreder.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	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
		A Goedwillend: - Onbedoeld - Proactief	B Moet kunnen: Onverschillig	C Calculerend: Bewust belemmerend en/of risico nemend	D Bewust en structureel / Crimineel: - Fraude - Oplichting - Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

Figuur 4: De interventiematrix. Hierin is het gedrag van de overtreder uitgezet tegen de mogelijke gevolgen. Optreden van de overheid is afhankelijk van deze twee factoren. De landelijke handhavingstrategie schrijft voor welk instrument wanneer moet worden ingezet.

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

Stap 3 – Bepaal of overleg tussen bestuur, politie en Openbaar Ministerie (OM) geïndiceerd is

In deze stap besluiten we tot de inzet van bestuurs- en/of strafrecht. De samenwerking tussen bestuurs- en strafrecht moeten we in Zeeland nog verder ontwikkelen, daarom zetten we in op een groeimodel.

Bewuste, structurele en calculerende overtredingen, die met als mogelijk gevolg van belang of aanzienlijk, dreigend en of omkeerbaar zijn (C3, C4, D3 en D4-overtredingen) melden we bij het OM en (zo mogelijk) agenderen we deze voor het nog op te richten casusoverleg tussen de ketenpartners. Met de melding aan het OM stemmen we af over de keuze om sanctionerend op te treden.

Voor minder zware overtredingen (A4, B4, B3, C2, D2 en D1) gaan we voor Zeeland onderzoeken of we formats voor bestuurlijke boetes kunnen ontwikkelen. Afhankelijk van de ontwikkeling van de afstemming tussen bestuurs- en strafrecht maken we nadere keuzes over hoe we afstemmen met het OM. Dit kan betekenen dat ook voor lichtere overtredingen meldingen plaatsvinden of juist een bijstelling plaatsvindt naar alleen zware overtredingen.

Gegevensuitwisseling

Voor een goede afstemming tussen bestuurs- en strafrecht is gegevensuitwisseling nodig. Om de informatie-uitwisseling tussen bestuurs- en strafrecht mogelijk te maken en rechtmatig te laten verlopen zoeken we aansluiting bij het landelijke Convenant Gegevensuitwisseling. In dit convenant regelt de informatie-uitwisseling per regio via een casusoverleg (operationeel overleg) en een Periodiek Overleg Gegevensuitwisseling (operationeel-tactisch overleg). Het Openbaar Ministerie, de politie en de omgevingsdienst Zeeland nemen deel. Omdat dit VTH-beleid over veel meer taken gaat dan nu onder het convenant vallen, gaan we onderzoeken hoe Zeeuwse gemeenten en Provincie in dit convenant betrokken kunnen worden.

Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

Bij het optreden met behulp van de interventiematrix zetten we het minst ingrijpende instrument in, gericht op herstel of om herhaling van de overtreding te voorkomen. Zwaardere instrumenten zetten we snel in als de overtreding voortduurt of zich herhaalt.

Stap 5 – Vastlegging

Stappen die we doorlopen en beslissingen die we nemen registreren we eenduidig, zodat de stappen duidelijk en controleerbaar zijn. We rapporteren over iedere overtreding waar die zich bevindt in de interventiematrix en welke keuze maken voor interventie.

2.5.4. Bestuursrechtelijke sanctiemiddelen, keuzes en aanpak

Er zijn drie vormen van bestuursrechtelijke herstelsancties: de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang of het schorsen / intrekken van de vergunning. Wij maken per geval een keuze tussen één van deze mogelijkheden. In deze paragraaf lichten we de verschillende bestuursrechtelijke herstelmaatregelen toe en het afwegingskader om hierin van geval tot geval een onderbouwde keuze te maken. Naast bestuursrechtelijke herstelsancties kent het bestuursrecht ook de bestraffende sanctie, zoals de bestuurlijke boete.

De keuze tussen last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

Als we besluiten om een bestuursrechtelijke herstelsanctie op te leggen, dan kiezen we tussen last onder dwangsom en last onder bestuursdwang. Alleen bij uitzonderlijke zeer zwaarwegende omstandigheden, in wettelijk voorgeschreven situaties of in geval van vastgestelde lokale regelgeving/beleid zetten we het intrekken / schorsen van een vergunning als herstelsanctie in. Om een goede afweging te maken tussen de last onder dwangsom en last onder bestuursdwang gebruiken wij de volgende uitgangspunten:

a. Last onder Dwangsom

Met het inzetten van een last onder dwangsom bewegen we de overtreder ertoe *zelf* zijn overtreding of herhaling ervan ongedaan te (doen) maken. Daarom heeft de last onder dwangsom in beginsel de voorkeur boven de last onder bestuursdwang. De lasten en de verantwoordelijkheid leggen we direct bij de overtreder, wat past bij het principe 'de overtreder betaalt'.

b. Last onder Bestuursdwang

Als sprake is van bijvoorbeeld (dreigende) onomkeerbare ernstige schade of aantasting van de openbare orde, gevaar voor de volksgezondheid, de (verkeers)veiligheid en/of leefomgeving, waarbij spoedig handelen nodig is, willen we zo snel mogelijk een einde maken aan de overtreding. Omdat de last onder bestuursdwang over het algemeen sneller effect heeft dan een last onder dwangsom, kiezen wij in die omstandigheden voor de last onder bestuursdwang. Hiernaast passen we in spoedeisende gevallen vanzelfsprekend spoedeisende bestuursdwang toe. Bij een last onder bestuursdwang maken wij de overtreding op kosten van de overtreder ongedaan (als de overtreder dit niet zelf heeft gedaan voor het einde van de termijn (als een termijn wordt gegeven)). Soms kunnen we dit niet of zijn er teveel praktische bezwaren. Bijvoorbeeld bij boekhoudkundige overtredingen of het ingrijpen in technisch complexe processen. Als duidelijk is dat ook met een forse dwangsom de overtreder de overtreding niet ongedaan gaat maken, dan passen we de last onder bestuursdwang toe.

c. (Begunstigings)termijn⁹

Als we handhaven geven we vaak een (begunstigings)termijn, tenzij er geen tijd nodig is om een einde te maken aan de overtreding of als de handhaving er alleen op is gericht om herhaling van een overtreding te voorkomen. We hoeven geen (begunstigings)termijn te geven wanneer handelen met spoed nodig is. De (begunstigings)termijn moet op het moment dat we deze geven lang genoeg zijn om aan de overtreding een einde te kunnen maken. De (begunstigings)termijn mag niet afhangen van de lengte van een eventueel voortraject. We houden rekening met de tijd die nodig is voor bijvoorbeeld het bestellen van onderdelen of materialen om de overtreding ongedaan te maken. Een te lange (begunstigings)termijn of een (begunstigings)termijn voor onbepaalde tijd komt neer op gedogen. De in deel C bijgevoegde Zeeuwse leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen" gebruiken we als richtlijn voor begunstigingstermijnen en is niet uitputtend. In het besluit motiveren we de lengte van de begunstigingstermijn.

d. Keuze bij variant dwangsomoplegging en hoogte dwangsom

Bij het opleggen van een last onder dwangsom gebruiken we de Zeeuwse leidraad als basis. In het besluit motiveren we de variant en hoogte van de dwangsom met de Zeeuwse leidraad als naslagwerk. De hoogte van de dwangsom staat in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de benodigde werking van de last onder dwangsom. Het moet een voldoende prikkel zijn om de overtreding te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Om te bepalen welke prikkel effectief en evenredig is, kunnen we het eventuele financiële voordeel betrekken of de kosten van herstel van de overtreding. We kijken ook vaak alleen naar de aard en ernst van de overtreding. Tot slot beoordelen we welk gedrag de overtreder vertoont. Een calculerende overtreder heeft een forsere prikkel nodig om na te leven dan een goedwillende. De Zeeuwse leidraad "richtlijn begunstigingstermijnen en dwangsombedragen", die in deel C is opgenomen, hanteren wij als richtlijn voor een eerste inschatting van de hoogte van de dwangsom. Daarna stellen we het bedrag eventueel naar boven of naar beneden bij, afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. Deze leidraad leidden we af van de landelijke leidraad, aangevuld voor de Zeeuwse situatie. De leidraad wijkt daarom af van de landelijke leidraad. In het besluit motiveren we de hoogte van de dwangsom.

Effectueren handhavingsbesluit

Een handhavingsbesluit moet worden uitgevoerd. Wanneer de overtreding na de (begunstigings)termijn niet is beëindigd, dan volgt automatisch effectuering van de sanctie. Het innen van de verbeurde dwangsom(men) of de uitvoering van bestuursdwang en het kostenverhaal, is een vast onderdeel van het optreden en geen onderwerp meer van een hernieuwde bestuurlijke afweging. De standaardoverweging van de rechter voor een last onder dwangsom is:

"bij een besluit omtrent invordering van een verbeurde dwangsom dient aan het belang van de invordering een zwaarwegend gewicht te worden toegekend.

Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit uitgangspunt kan worden gevonden in de

⁹ Op grond van de Awb is alleen bij een last onder dwangsom sprake van een begunstigingstermijn, bij overige handhavingsinstrumenten is sprake van een termijn.

geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin staat dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd en slechts in bijzondere omstandigheden geheel of gedeeltelijk van invordering kan worden afzien". Het gaat hier in andere woorden om de zogenoemde "beginsel-plicht tot invordering".

Bestraffende sancties

Naast herstelsancties zijn er ook bestraffende sancties. Wanneer we met een bestuurlijke sanctie leed toevoegen aan de overtreder, dan is het een bestraffende sanctie. Een bestraffende sanctie heeft een speciaal preventief effect op de overtreder. We ontmoedigen de overtreder om opnieuw de overtreding te begaan. Ook heeft een bestraffende sanctie een algemeen preventief effect op andere personen en/of bedrijven. Zij worden zo ontmoedigd om de overtreding überhaupt te begaan. Een bestraffende sanctie is anders dan een herstelsanctie. Een bestraffende sanctie is niet geschikt om, zoals een herstelsanctie, concrete overtredingen te (doen) beëindigen, de gevolgen daarvan te beperken of weg te nemen en/of om herhaling van de overtredingen te (doen) voorkomen. Het opleggen van de bestraffende sanctie heeft als doel het bestraffen van de overtreder voor het begaan van de overtreding. Omdat beide soorten sancties een ander doel hebben, kunnen wij de herstelsanctie en de bestraffende sanctie naast elkaar opleggen. De bestraffende sanctie komt sneller aan de orde als de overtreding opzettelijk is begaan, of als de overtreding niet kan worden weggenomen met een herstelsanctie (onomkeerbaar). Bestraffende sancties kunnen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke zijn. Een veel voorkomende bestuursrechtelijke bestraffende sanctie is de bestuurlijke boete.

Bestuursrechtelijk; de bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. Het bevoegde bestuursorgaan legt deze op. Het openbaar ministerie is hier niet bij betrokken.

Strafrechtelijk; proces-verbaal of bestuurlijke strafbeschikking

Een bestraffende sanctie in het strafrecht wordt ingeleid met het opmaken van een proces-verbaal of een bestuurlijke strafbeschikking milieu. Bij deze sanctie is altijd een opsporingsambtenaar betrokken (politie of boa) en het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie ziet toe op vervolging op basis van een opgemaakt proces-verbaal van een opsporingsambtenaar.

Voor de inzet van de bestraffende interventiemiddelen: zie stap 3.

Overtredingen van de overheid

Voorop staat dat een overheidsinstelling zich in de rol van bouwer, exploitant etc. houdt aan de wet- en regelgeving en zelf daarin een voorbeeldfunctie vervult. Hierdoor hoeft handhaving van de eigen overheidsorganisatie niet nodig te zijn. Maar in de praktijk kunnen er toch situaties zijn waarbij een dienstonderdeel van de eigen overheidsorganisatie de regels niet volgt. Een bestuursorgaan is niet snel geneigd om bestuurlijke maatregelen tegen zichzelf te nemen. Bovendien heeft de handhaver intern een hiërarchisch ondergeschikte positie. Het is daarom belangrijk om vast te leggen hoe we handelen als de handhaver een overtreding van een voorschrift constateert bij (dienstonderdelen van) onze eigen organisatie. Wij hanteren voor de eigen dienst dezelfde strategie als voor burgers en bedrijven, waarbij we nadrukkelijk een rol zien voor ons managementteam om de overtreding te beëindigen.

Ook is het belangrijk dat we vastleggen welke procedure we volgen wanneer een toezichthouder bij een andere overheidsinstantie een overtreding constateert. Andere overheidsinstanties benaderen wij op dezelfde manier als bedrijven en burgers, waarbij we het vanzelfsprekend vinden dat we voorafgaand aan formele acties de overtredende andere overheidsinstantie (onze collega's/partners) informeren over de overtreding. Dit alles met als doel een snelle beëindiging van de overtreding.

Handhaven bij gedoogsituaties

Het niet naleven van gedoogvoorwaarden zelf kunnen we niet zien als overtreding van een wettelijk voorschrift. We kunnen dus niet tegen de niet-naleving van de gedoogvoorwaarden optreden met een herstelsanctie. We zijn namelijk alleen bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie als reactie op de overtreding van wettelijke voorschriften. In dat geval trekken we de gedoogbeschikking in en handhaven we op de onderliggende overtreding.

2.6. Gedoogstrategie

2.6.1. Inleiding

We hebben een beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat we op iedere overtreding die we zien moeten reageren met een passende interventie volgens de sanctiestrategie. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden zien we af van handhaving. Dat staat los van eventueel strafrechtelijk optreden. In de gedoogstrategie staat in welke situaties en onder welke condities we tijdelijk niet handhaven.

Definitie van gedogen:

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

2.6.2. Integrale beoordeling om te gedogen

We kijken bij het toepassen van de gedoogstrategie altijd als eerste stap of er samenloop is met andere regelgeving en of het gedogen niet in strijd is met andere wet- en regelgeving. We letten daarbij op eigen regels maar ook op die van andere overheden. Dit sluit aan bij integraal werken, zoals dit ook in deel A en de vergunningenstrategie staat.

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

“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. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien”.¹⁰

We gebruiken ook de regeringsnota's "Grenzen aan gedogen" als kader.¹¹

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

- We handhaven bij overtredingen, tenzij er uitzonderlijke omstandigheden en/of overgangssituaties zijn.
- Gedogen blijft zoveel mogelijk beperkt in omvang en tijd;
- We gedogen expliciet, op schriftelijk verzoek van de overtreder en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
- Het gedogen tast belangen van derden niet in onredelijke mate aan;
- De activiteit is na de periode van gedogen vergund of gestopt.

¹⁰ ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200306199/1

¹¹ 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 milieu-overtredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

Een gedoogbeschikking is geen besluit, en ook de weigering of intrekking van een gedoogbeschikking niet. Een gedoogbeschikking kan dan ook niet worden aangevochten bij de bestuursrechter. Dit laat onverlet dat anderen in zo'n geval wel om handhaving kunnen verzoeken. Op dergelijke verzoeken moeten we reageren.

We kunnen gedogen bij overgang-- en overmacht situaties.

Overgangssituaties zijn:

- overtredingen met concreet zicht op legalisatie;
- bedrijfsverplaatsingen;
- experimenten en andere tijdelijke overtredingen;
- situaties met overtredingen door omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen of een nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude vergunning geldt;
- gevallen waarin de rechter de vergunning vernietigt, terwijl vergunnen wel mogelijk lijkt;
- als de overtreder voorschriften om technische redenen niet kan naleven en die voorschriften binnenkort worden aangepast;
- situaties waarbij de overtreding ophoudt te bestaan door versoepeling van regels.

Overmacht situaties zijn:

- situaties waarin de overtreding was toegestaan, dan is volgens artikel 5:5 Awb ¹² handhaving niet toegestaan. We moeten dan gedogen;
- situaties waarin het belang waar de regel voor is gemaakt beter af is als we gedogen;
- gevallen waarin handhaven onevenredig zwaar is in verhouding tot het belang dat we met handhaving beschermen.

We gedogen niet:

- als het gedrag van de overtreder recidiverend of calculerend is;
- bij activiteiten die vallen onder ondermijnen;
- als de te gedogen activiteit in strijd is met een andere regel en het bevoegde gezag voor de handhaving van die regel laat weten dat het bestuursrechtelijk handhaaft of gaat handhaven

Een afschrift van de gedoogbeschikking sturen we naar:

- het Openbaar Ministerie;
- de Politie;
- eventuele andere betrokken instanties.

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

¹² **Artikel 5:5 Awb**

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

3. Aanvullend Provinciaal beleid

3.1. Beleidsdoelen

De provincie streeft naar een sterke economie, een goed woon- en werkklimaat in Zeeland en kwaliteit van water en landelijk gebied. Het uitvoeren van de VTH-taken draagt bij aan deze hoofddoelstelling en daaraan gekoppelde (milieu)doelen zoals die zijn opgenomen in het (nu nog vigerende) omgevingsplan 2018. Het gaat daarbij om de volgende doelstellingen:

- Vermindering milieubelasting: Milieubelasting bedrijven waarvoor de provincie het bevoegd gezag is, is in 2021 verminderd ten opzichte van 2006.
- Betere milieucommunicatie: Communicatie met omwonenden Sloegebied en Kanaalzone blijft goed. **Actie 8**
- Goed naleefgedrag bedrijven: Bedrijven houden zich beter aan de milieuregels, waardoor het aantal geconstateerde overtredingen in 2021 is afgenomen t.o.v. 2012.
- Professionele vergunningverlening en handhaving
- Minimale milieuoverlast voor burgers: Het aantal klachten waarvan de oorzaak van de overlast wordt gevonden is in 2021 lager dan in 2012.
- Goede akoestische kwaliteit: Een goed leef- en vestigingsklimaat voor bedrijven, recreanten en inwoners door het naleven van de landelijke normen.
- Goede luchtkwaliteit: Bedrijven voldoen in 2021 aan de wettelijke normen en streefwaarden
- Minder ernstige geurhinder: Gemelde geurhinder is in 2021 afgenomen t.o.v. 2012.
- Externe veiligheid: In de planperiode blijven de risico's door bedrijf- en transportactiviteiten waaraan de burgers zijn blootgesteld beperkt tot de maximaal vastgestelde wettelijke grenswaarde (10-6).
- Goede afvalverwerking en toename hergebruik: Afvalverwerkers voldoen in de planperiode aan de wettelijke eisen. Alle nazorglocaties zijn afdoende beschermd.
- Veilige zwemlocaties: Alle bad- en zwemgelegenheden voldoen in de planperiode aan de veiligheidseisen
- Behoud zoete grondwatervoorraad: Grondwatervoorkomens zijn beschermd en nemen niet in omvang af.
- Duurzaam gebruik van bodem en diepere ondergrond: Verontreinigde bodemlocaties worden in de planperiode door eigenaren of initiatiefnemers aangepakt. De nazorgverplichtingen voor alle voormalige saneringslocaties worden goed nageleefd.
- Veilige Luchtvaart met beperkte geluidshinder: reguleren van luchtvaartterreinen
- Minder overtredingen wet- en regelgeving natuur: Alle bestaande EHS-natuurgebieden zijn via handhaving beschermd

De omgevingsvisie wordt in 2021 vastgesteld. Hierin zijn deels andere doelen opgenomen. Dit betekent dat we het VTH-programma hierop aan passen.

3.2. Vergunningverlening

Doelstelling:

Actuele, programmatische, correcte en tijdige verlening van vergunningen, teneinde een gezonde en veilige leefomgeving en een doelmatig gebruik daarvan te borgen

3.2.1. Aanvullende algemene uitgangspunten

Bij vergunningprocedures worden de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- De taken ten aanzien van bouwen, reclame, inritten, kappen en slopen (BRIKS) zijn ondergebracht bij de omgevingsdiensten. Gemeenten voeren in opdracht van de omgevingsdiensten de advisering uit op het BRIKS onderdeel van de Wabo vergunningverlening voor inrichtingen waarvoor de Provincie het bevoegd gezag is. Daarbij wordt voldaan aan de vigerende kwaliteitseisen en aan het uitvoeringskader BRIKS.
- De Provincie heeft beleidsregels vastgesteld ten aanzien van de Wet Bibob in relatie tot de Wabo vergunningverlening. De Wet Bibob voorziet in instrumenten om een aanvraag om

een vergunning te weigeren dan wel in te trekken. Dit is het geval indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen. Omgevingsdiensten houden bij de vergunningverlening rekening met deze beleidsregels en leggen aanvragen waarvoor dit van toepassing is voor aan het team Bibob van de Provincie. Het besluit om een vergunning te weigeren of in te trekken op basis van de Wet Bibob is niet gemandateerd aan de Omgevingsdiensten.

- In onderstaande paragrafen is soms ook landelijk beleid beschreven. In die gevallen dient dit als kapstok voor het aanvullende provinciale beleid.

3.2.2. Actualiseringsbeleid

In hoofdstuk 2 staat de algemene strategie voor actualisering van vergunningen. Aanvullend gelden de volgende aspecten voor de vergunningen waarvoor GS bevoegd gezag is om te bepalen of actualisering noodzakelijk of gewenst is:

1. Handhavings- of incidentenbevindingen
2. Regionale aspecten
3. Jurisprudentie.

De Omgevingsdiensten inventariseren jaarlijks welke bedrijven in aanmerking komen voor een actualisatietoets aan de hand van een prioriteitenladder. De omgevingsdiensten nemen in het jaarlijkse werkplan het volgende op :

- de resultaten van de actualisatietoetsen uit het voorgaande jaar;
- de uit te voeren actualisering en actualiseringstoetsen voor het komende jaar;
- de volgorde en prioritering van de actualisaties. Deze zijn afhankelijk van de risico's voor veiligheid en de leefomgeving en de wettelijke termijnen voor implementatie van nieuwe wet- en regelgeving.
- inzet van menskracht.

Vergunningen met een eenmalig karakter en een beperkte tijdsduur (< 5 jaar) behoeven geen actualisatie.

3.2.3. Proefnemingen binnen inrichtingen

GS vinden het belangrijk dat bedrijven mogelijkheden hebben om proefnemingen te doen om zo te komen proces- en productinnovatie. Een proefneming is een tijdelijke activiteit die betrekking heeft op of voortvloeit uit de uitgevoerde hoofdactiviteiten binnen de inrichting. Het doel hiervan is (nieuwe) methoden, processen, stoffen of technieken te ontwikkelen, verbeteren en/of beproeven.

Proefactiviteiten moeten uit de hoofdactiviteit voortvloeien omdat een bedrijf anders de grondslag van de aanvraag en vergunning verlaat. De proefnemingen moeten voldoen aan de relevante milieu-hygiënische eisen. Aanleiding voor een proefneming kunnen veranderingen in de markt zijn, maar ook innovatie: nieuwe beschikbare technologie en/of wensen om efficiënter of duurzamer te werken. Doorgaans experimenteert een bedrijf eerst met deze wijzigingen, alvorens ze structureel deel gaan uitmaken van de bedrijfsvoering.

De proefnemingen waar het hier om gaat hebben de volgende kenmerken:

- Tijdelijk van karakter: de proefneming heeft een start- en eindpunt en een beperkte duur, doorgaans variërend van enkele maanden tot een jaar.
- De milieugevolgen zijn vooraf nog niet volledig bekend: soms wordt met een proef bij pas duidelijk wat de milieugevolgen zijn, of aan de normen kan worden voldaan en welke (nageschakelde) technieken er nodig zijn.

De geldende vergunning kan een drempel zijn voor ontwikkelingen die bijdragen aan innovatie. Voor een proefneming is het aanvragen van en besluiten op een veranderingsvergunning een veelal buitenproportioneel zware en tijdrovende procedure. Een gevolg is belemmering van innovatie. Aan vergunningen verbinden de omgevingsdiensten daarom voorschriften die het uitvoeren van proefnemingen mogelijk maken met voorafgaande goedkeuring door het bevoegd gezag.

Proefnemingen kunnen als volgt worden toegestaan:

1. binnen de geldende omgevingsvergunning zonder expliciete ruimte voor de beoogde proefneming. Uitsluitend indien de proefneming past binnen de reikwijdte en voorschriften van de geldende omgevingsvergunning (artikel 2.4 Bor);
2. binnen de geldende omgevingsvergunning, met een meldingsplicht en voorschriften die het uitvoeren van proefnemingen mogelijk maken;
3. via een omgevingsvergunning milieuneutrale verandering (artikel 4.21 Mor juncto artikel 3.10 lid 3 Wabo), mits de proefnemingen niet leiden tot extra nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende vergunning is toegestaan;
4. met het opstellen van een tijdelijke omgevingsvergunning (artikel 2.23 Wabo), wanneer mogelijkheden 1 t/m 4 niet van toepassing zijn;
5. met het opstellen van een gedoogbeschikking, wanneer mogelijkheden 1 t/m 5 niet van toepassing zijn. Sommige proefnemingen hebben tot doel de milieubelasting terug te dringen en hebben een achterliggend belang dat beter is gediend met gedogen. Voor die gevallen biedt de gedoogstrategie ruimte tot het tijdelijk gedogen van een proefneming.

Per geval zal steeds gezocht worden naar het meest efficiënte instrument dat past binnen de wettelijke mogelijkheden.

3.2.4. Geluidsaspecten bij Wabo-vergunningen

De geluidsbelasting van bedrijven wordt getoetst aan de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening. Voor bedrijven op een gezoneerd industrieterrein maakt een deel van de toetsing uit de Handreiking plaats voor een toets aan de geluidszone en de vastgestelde hogere waarden. De Provincie Zeeland heeft een aantal zonebeheersystemen voor industrieterreinen vastgesteld in beleidsregels. Bij vergunningprocedures houden de omgevingsdiensten rekening met deze beleidsregels. De beleidsregels zijn tot stand gekomen in overleg met de betrokken gemeenten en ook door de betreffende gemeenten vastgesteld.

Voor de volgende regionale bedrijventerreinen heeft de Provincie zones en zonebeheersystemen vastgesteld:

- Arnestein
- Vlissingen-Oost
- Schelde/Buitenhaven
- Terneuzen-West
- Oostelijke Kanaaloevers
- Sluiskil-Oost Kanaaleiland
- Poel- en Ghellinckpolder
- Axelse Vlakte II

3.2.5. Externe veiligheid in Wabo-vergunningen

Het beleid van de Provincie in het vergunningentraject is er op gericht om brongerichte maatregelen toe te passen ter beperking van de risico's voor de omgeving. Ook als de wettelijke normen niet worden overschreden kan de Provincie eisen stellen aan de te treffen brongerichte maatregelen. Hierbij streeft de Provincie naar het beste resultaat binnen wettelijke, technische en financiële mogelijkheden en met in achtneming van het level playing field. Zo blijft het indirecte ruimtegebruik van de risico's van de omgang met gevaarlijke stoffen zo klein mogelijk.

Duurzame veiligheid

In 2016 hebben bedrijfsleven, overheid en wetenschap afgesproken om structureel te gaan samenwerken om de veiligheid in de (petro)chemische sector te verbeteren. De ambitie van betrokken partijen is om een vitale (petro)chemische industrie te hebben zonder noemenswaardige incidenten.

In het kader van vergunningverlening komt bij het overleg tot het indienen van een aanvraag het beginsel van duurzame veiligheid ter sprake. Bij nieuwe bedrijven of activiteiten met risico's voor de omgeving vragen we aandacht voor duurzame veiligheid gevraagd. Zo worden maatregelen die leiden tot vermindering van (de kans van optreden van) incidenten zichtbaar gemaakt.

Per situatie moet bekeken worden wat haalbaar is aan de hand van een kosten-/batenanalyse en ook gezien vanuit sociaaleconomisch en ruimtelijk oogpunt.

3.2.6. Bodembescherming in Wabo-vergunningen

Het (nationale) preventieve bodembeschermingsbeleid is vastgelegd in de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB), welke in 2012 is vastgesteld. Uitgangspunt daarbij is dat de bodemrisico's van bedrijfsmatige activiteiten door doelmatige maatregelen en voorzieningen tot een verwaarloosbaar risico beperkt blijven. Het zorgplichtbeginsel van de Wet bodembescherming en de Wet Milieubeheer maakt dat de vergunninghouder de door hem veroorzaakte bodemverontreiniging moet saneren (herstelplicht) en aansprakelijk is voor de kosten van dit bodemherstel.

Omdat bodemverontreiniging ook bij een verwaarloosbaar bodemrisico nooit is uit te sluiten moet de bodemkwaliteit voor de inwerkingstelling van de activiteit door middel van een nul situatie bodemonderzoek worden vastgelegd. Bodemverontreiniging zal dan kunnen blijken uit het eindsituatie bodemonderzoek in relatie tot het nulsituatie bodemonderzoek.

Bij twijfel kan contact worden opgenomen met het bevoegd gezag.

Het aspect bodem kan onderdeel uitmaken van de best beschikbare technieken (BBT)-conclusies. Als een activiteit is genoemd in bijlage I van de richtlijn industriële emissies moet worden nagegaan wat de best beschikbare technieken zijn ter voorkoming van bodemverontreiniging. In de vergunning moet daar bij worden aangesloten. Zo is de NRB een BBT-document waaraan getoetst moet worden in de vergunning. Voor de voorschriften in de vergunning moet zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van de landelijke standaardteksten (LRSO).

Voor RIE bedrijven geldt dat afdeling 2.4 (Bodem) uit het Activiteitenbesluit direct werkend is en dat er geen voorschriften met betrekking tot bodembescherming worden opgenomen in de vergunning.

3.2.7. Afvalstoffen en Wabo-vergunningen

Door in de vergunningen regels te stellen voor afval levert de Provincie een bijdrage aan de volgende algemene doelstellingen voor het afvalbeleid uit het vigerende Landelijke Afvalbeheerplan (LAP3):

- Het beperken van het ontstaan van afvalstoffen.
- Het beperken van de milieudruk van productieketens, dat wil zeggen dat de milieudruk in de gehele keten in beschouwing wordt genomen bij het reduceren van de milieudruk in de afvalfase, waardoor afwenteling van de milieudruk op andere fases in de keten wordt voorkomen.
- Het optimaliseren van de inzet van afvalstoffen in een circulaire economie, dat wil zeggen dat grondstoffen en afvalstoffen weer zo hoogwaardig mogelijk ingezet worden in dezelfde of andere ketens opdat voorkomen wordt dat deze stoffen verloren gaan voor de circulaire economie. Alleen afval dat niet nuttig kan worden toegepast mag worden verwijderd.

Om een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer te bereiken, zijn in het LAP3 minimumstandaarden vastgesteld. De minimumstandaard voor de verwerking van een bepaalde afvalstof of een categorie van afvalstoffen staat in het sectorplan. De minimumstandaard is bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden verwerkt, dan wenselijk en mogelijk is. Het uitgangspunt is dat het bevoegd gezag geen omgevingsvergunning milieu verleent, wijzigt of verlengt voor het verwerken van afval op een manier die laagwaardiger is dan de in het LAP vastgestelde minimumstandaard. De minimumstandaard vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer.

Indien er voor een afvalstroom geen minimumstandaard aanwezig is, dan geldt de zogenoemde prioriteitsvolgorde in de afvalhiërarchie uit het LAP3.

3.2.8. Energie

De provincie Zeeland vindt het belangrijk om het verbruik van energie en de hieraan gerelateerde emissies te verminderen. Aanvragen voor vergunningen worden ook voor energie getoetst aan toepassing van de best beschikbare technieken en voor zover dat mogelijk is, worden eisen in de vergunning vastgelegd.

Bedrijven worden gestimuleerd om energie efficiency plannen op te stellen en uit te voeren. In voorgaande jaren gebeurde dit in het kader van het MEE en het MJA3. Deze convenanten zijn in 2020 afgelopen. Er komt mogelijk een opvolging van deze convenanten.

Voor de bedrijven die onder het Europese systeem van handel in emissierechten van broeikasgas (ETS) vallen, geldt dat aan de omgevingsvergunning geen aanvullende voorschriften voor energieverbruik mogen worden verbonden.

3.2.9. Lucht

Gedeputeerde Staten streven naar een permanente verbetering van de luchtkwaliteit waarbij minimaal wordt voldaan aan de wettelijk vastgelegde grenswaarden. Daarmee willen Gedeputeerde Staten de uitstoot naar de lucht van bedrijven tot het minimum beperken en invulling geven aan de ambities en doelen uit het Schone Lucht Akkoord (SLA). Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor vergunningverlening van de grotere industriële bedrijven en enkele grote intensieve veehouderijen in de Zeeland. De Provincie heeft daarbij in een beperkt aantal gevallen de bevoegdheid om bij RIE installaties strengere eisen te stellen dan welke gelden op basis van algemene regels op grond van artikel 2.22 vijfde lid van de Wabo en voor zover dit in de betreffende regels is toegestaan. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn om natuurgebieden te beschermen en om de naleving van de milieukwaliteitseisen op grond van hoofdstuk vijf van de wet milieubeheer te garanderen.

Een aanvraag omgevingsvergunning wordt getoetst aan de Best Beschikbare Technieken (BBT) voor luchtkwaliteit. Uitgangspunt daarbij zijn de in bijlage 1 van de Regeling omgevingsrecht (Mor) nationaal aangewezen BBT-documenten. :

- De Nederlandse emissie Richtlijn Lucht (NeR). Hierin zijn de regels met betrekking tot de bestrijding van luchtverontreiniging door industriële bronnen vastgelegd.
- Oplegnotitie behorende bij BBT-conclusies. Aan deze oplegnotitie moet worden getoetst bij het bepalen van BBT. De BBT-conclusie is vastgesteld en bekend gemaakt door de Europese commissie (een zogenaamd uitvoeringsbesluit van de Europese commissie)

Binnen het thema industrie onder het Schone Lucht Akkoord werken de landelijke deelnemers aan gezamenlijk beleid en uitvoering om in nieuwe en geactualiseerde vergunningen emissiegrenswaarden op te nemen die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-range liggen. Het gaat daarbij om de laagste emissie-eisen op basis van de best beschikbare techniek.

Andere belangrijke kaderstellende documenten zijn onder meer:

- Activiteitenbesluit;
- Besluit ozonlaagafbrekende stoffen;
- Besluit handel in emissierechten;
- Richtlijn industriële Emissies (RIE-richtlijn)
- Richtlijn inzake de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Gemeenschap;

Het Europese en het landelijke beleid met betrekking tot vergunningplichtige inrichtingen laat niet veel ruimte voor lokaal beleid, tenzij er sprake is van specifieke, lokale problemen zoals overschrijding van de normen voor de kwaliteit van de buitenlucht. Dit soort problemen doen zich in Zeeland niet voor.

Het Omgevingsplan Zeeland 2018 zegt met betrekking tot luchtkwaliteit dat Gedeputeerde Staten de uitstoot van bedrijven met (zware) milieubelastende activiteiten terugdringen met de inzet van VTH. Middels het bovenbeschreven beleid wordt hier op het gebied van vergunningen invulling aan gegeven.

Actie 9: terugdringen van de uitstoot van bedrijven naar de lucht met inzet van VTH

3.2.10. Grond- en hulpstoffen

Nationale wetgeving verstaat onder bescherming van het milieu ook de zorg voor een zuinig gebruik van grond- en hulpstoffen. Nederland wil in 2030 50 % en in 2050 100 % circulair zijn. Dit betekent dat het gebruik van primaire en niet hernieuwbare grondstoffen zo veel mogelijk teruggedrongen moet worden.

Provincie Zeeland vindt de ontwikkeling naar een circulaire economie belangrijk. De transitie naar een Circulaire en Biobased economie is om die reden één van de speerpunten van de nieuwe Economische Agenda van de Provincie Zeeland. Groene economische groei en verduurzaming in de industrie en andere sectoren is een belangrijke maatschappelijke opgave. Dit betekent dat ook het stimuleren van Circulaire Economie en het toepassen van het VTH-instrumentarium om CE in goede banen te leiden bij bedrijven gewenst is.

De huidige wet- en regelgeving en procedures gaan vaak nog te veel uit van een lineair proces. Ook vraagt het signaleren van mogelijkheden voor CE soms om een andere manier van kijken en nieuwe competenties. Provincie Zeeland zet zich in om samen met andere provincies, gemeenten en omgevingsdiensten te verkennen op welke wijze de Omgevingsdiensten uiterlijk 2025 circulair inclusief kunnen werken. De onderdelen die nodig zijn op gebied van vergunningen, opleiding en bijscholing van medewerkers, gedragsverandering, klantvriendelijkheid, experimenteerruimte, e.d. werken de provincies met de OD's uit in een handreiking die vergunningverleners en inspecteurs vervolgens toepassen bij hun werkzaamheden.

3.2.11. Geur

Gedeputeerde Staten streven naar een goede leefomgevingskwaliteit met een acceptabel niveau van geuroverlast. Geur kan in de leefomgeving hinder veroorzaken en brengt om die reden ook gezondheidsrisico's met zich mee. Bij geur van bedrijven gaat het om de geuruitstoot (emissie) die zich verspreidt via de lucht en een geurbelasting veroorzaakt op de woon- en leefomgeving. De geurbelasting (of 'immissie') wordt uitgedrukt in odeur units per kubieke meter lucht, die op een geurgevoelig object zoals een woning 'terecht' komt. Deze hoeveelheid kan worden gemeten of berekend.

De Omgevingsdiensten bepalen in opdracht van Gedeputeerde Staten welke mate van hinder als aanvaardbaar wordt beschouwd. Als algemene doelstelling geldt het zoveel mogelijk beperken van bestaande hinder en het voorkomen van nieuwe hinder.

Maatregelen ter bestrijding van geurhinder moeten worden bepaald in overeenstemming met het BBT-principe. Voor geur bij agrarische bedrijven geldt voor een aantal activiteiten de Wet geurhinder en veehouderijen als toetsingskader. Voor alle activiteiten geldt dat de eisen ten aanzien van geuremissies in beginsel geregeld zijn in het Activiteitenbesluit. In uitzonderingsgevallen moet geur worden beoordeeld in de omgevingsvergunning.

Bij het bepalen van een aanvaardbaar niveau van geurhinder wordt ten minste rekening gehouden met de volgende aspecten:

- a. De bestaande toetsingskaders, waaronder nationaal beleid;
- b. De geurbelasting ter plaatse van geurgevoelige objecten;
- c. De aard, omvang en waardering van de geur die vrijkomt bij de betreffende inrichting;
- d. De historie van de betreffende inrichting en het klachtenpatroon met betrekking tot geurhinder;
- e. De bestaande en verwachte geurhinder van de betreffende inrichting;
- f. De kosten en baten van technische voorzieningen en gedragsregels in de inrichting.

Actie 10: Inzet van VTH voor aanpak van geur bij de bron

3.2.12. Koepelvergunning

Een koepelvergunning is één omgevingsvergunning voor een bedrijvencomplex als geheel. De vergunninghouder is een coördinerende instantie, die vervolgens "deelvergunningen" afgeeft aan de bedrijven die liggen in het koepelgebied. Dergelijke deelvergunningen zijn privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de coördinerende instantie en de aangesloten bedrijven, waarmee rechten worden verworven om een bepaald deel van de milieugebruiksruimte te gebruiken. Doordat er sprake is van één vergunning bevordert dit flexibiliteit, proceduresnelheid en kan er makkelijker samenwerking tot stand komen tussen bedrijven. Daarnaast biedt de koepelvergunning de mogelijkheid om de impact op de omgeving goed te monitoren. De coördinerende instantie is verantwoordelijk voor het naleven van de vergunning.

Diverse keren is er in het verleden, en ook nog recentelijk, door partijen uit het Zeeuws bedrijfsleven interesse geuit voor een koepelvergunning in de Zeeuwse havens. Enerzijds zou een koepelvergunning kunnen bijdragen aan verduurzaming, bijvoorbeeld als bedrijven snel lokaal reststromen willen uitwisselen. Anderzijds kunnen procedures voor het bedrijfsleven worden vereenvoudigd en verkort. Op dit moment wordt dit instrument nog nergens in Zeeland ingezet. Ook landelijk zijn er nog weinig voorbeelden. Het is bovendien nog niet duidelijk welke mogelijkheden de Omgevingswet biedt in relatie tot een koepelvergunning. De Provincie zal de ontwikkeling van wet- en regelgeving op dit thema blijven volgen en meedenken met het bedrijfsleven en North Seaports op dit thema, wanneer de wens richting een koepelvergunning concreter wordt.

3.2.13. Wet natuurbescherming (Natuurbeschermingsvergunningen)

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen, ontheffingen, verklaringen van geen bedenkingen, het beoordelen van meldingen, het opleggen van een kapverbod en het geven van een bestuurlijk oordeel op grond van de Wet natuurbescherming. De uitvoering is ondergebracht in de provinciale organisatie. Gedeputeerde Staten hebben de toezicht en handhavingstaken in kader van de Wet natuurbescherming ondergebracht bij de Omgevingsdiensten.

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning, vragen de Omgevingsdiensten advies bij de Provincie voor aspect natuur. Dit advies wordt één op één in de omgevingsvergunning overgenomen.

3.2.14. Indirecte lozingen en Waterwet

Wanneer bedrijven lozen op het rioolstelsel of een ander tussenliggend zuiveringswerk van een derde is sprake van indirecte lozing. Indirecte lozingen vallen onder de Wet milieubeheer en maken – indien een bedrijf vergunningplichtig is – onderdeel uit van de omgevingsvergunning.

Het waterschap en Rijkswaterstaat zijn wettelijke adviseurs voor deze indirecte lozingen. In bepaalde gevallen zijn deze adviezen met betrekking tot deze lozingen zelfs bindend. Lozingen direct op het oppervlaktewater of direct op een rioolwaterzuiveringsinstallatie (zonder tussenkomst riolering) vallen onder de Waterwet en derhalve buiten de werkingssfeer van de Wabo. Voor directe lozingen zijn Gedeputeerde Staten niet het bevoegd gezag, maar de waterbeheerder of beheerder van het ontvangende werk (Waterschap of Rijkswaterstaat).

Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur van het waterschap zijn bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor het onttrekken van grondwater op grond van de Waterwet. Op grond van de Provinciale Milieuverordening heeft de Provincie een taak bij het verlenen van ontheffingen, beoordelen van meldingen en het geven van advies voor/over grondwateractiviteiten in milieubeschermingsgebieden. De RUD Zeeland voert deze taken namens Gedeputeerde Staten uit.

3.2.15. Vuurwerk (ontbrandingstoestemming)

Gedeputeerde Staten zijn op grond van het Vuurwerkbesluit bevoegd gezag voor het beoordelen van de mogelijke gevolgen op de leefomgeving van de mens en van het milieu, veroorzaakt door het bedrijfsmatig ontsteken van vuurwerk bij evenementen.

Afhankelijk van de omvang en het soort vuurwerk moet de ontsteker van het vuurwerk een ontbrandingstoestemming aanvragen of het evenement melden. Daarbij gelden de regels uit de Regeling bedrijfsmatig tot ontbranding brengen van vuurwerk. Deze taken voert de RUD uit namens GS. Naast ontbrandingstoestemmingen en meldingen volgens het Vuurwerkbesluit kunnen er voor vuurwerkevenementen ook vergunningen, toestemmingen of ontheffingen nodig zijn op grond van andere wettelijke bepalingen.

3.2.16. Wet Luchtvaart / Tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart (TUG)

Gedeputeerde Staten streven naar een veilige luchtvaart in Zeeland waarbij geluidshinder zoveel mogelijk wordt voorkomen. Op het gebied van vergunningverlening heeft de Provincie een tweetal taken. Ten eerste het vaststellen van luchthavenbesluiten en – regelingen en ten tweede het verlenen van TUG-ontheffingen.

Luchthavenbesluiten en -regelingen

Provinciale Staten zijn op grond van de Wet Luchtvaart bevoegd gezag voor het vaststellen van luchthavenbesluiten en Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor het vaststellen van luchthavenregelingen (Wet luchtvaart artikelen 8.43 en 8.63). Het gaat hierbij om terreinen bedoeld voor de kleine en recreatieve luchtvaart. Luchthavenbesluiten/-regelingen leggen per luchthaventerrein een maximaal aantal vliegbewegingen per jaar vast. Daarnaast liggen de geluidsruimte en beperkingen voor de omgeving (zoals bijvoorbeeld hoogtebeperkingen en beperkingen in verband met geluid en externe veiligheid) in dergelijke besluiten vast. De Provincie ziet erop toe dat deze afspraken worden nagekomen.

Provinciale Staten hebben op 16 december 2011 de Luchtvaartverordening Zeeland vastgesteld. Deze verordening regelt de procedurele aspecten voor het aanvragen van luchthavenbesluiten en –regelingen.

In het Omgevingsplan 2018 is als actie opgenomen dat luchtvaartterreinen in Zeeland worden gereguleerd door luchthavenbesluiten en/of –regelingen. Voor het Vliegveld Midden Zeeland is in 2013 reeds een luchthavenbesluit vastgesteld. Voor luchthaven De Smitsschorre (Axel en Luchthaven Haamstede is inmiddels een luchthavenregeling vastgesteld. Voor de overige terreinen zijn voorbereidingen gestart om te komen tot een luchthaven besluit of – regeling.

TUG-ontheffingen

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor het verlenen van ontheffingen voor het tijdelijk en uitzonderlijk gebruik van terreinen voor de luchtvaart (TUG-ontheffingen). Hierbij wordt het beleid met betrekking tot luchtvaart uit het intergraal Omgevingsplan 2018 in acht genomen. De RUD Zeeland verleent namens de Provincie de TUG-ontheffingen. Voor welke situaties en onder welke voorwaarden een TUG-ontheffing kan worden verleend, is beschreven in de Beleidsregels ontheffingen tijdelijke en uitzonderlijk gebruik luchtvaart Provincie Zeeland uit 2012 (beleidsregel TUG). Deze beleidsregel wordt binnenkort herzien. De RUD Zeeland adviseert de Provincie hierover.

Actie 12: Herzien van de beleidsregel Tijdelijk en Uitzonderlijk Gebruik van terreinen voor de luchtvaart

3.2.17. Wet Ontgrondingen (Ontgrondingvergunningen)

De Ontgrondingenwet bevat als hoofdregel dat er in het algemeen voor het afgraven van grond (verlaging van het maaiveld of de bodem van een wateroppervlak) een vergunning nodig is. Hierop zijn echter een aantal uitzonderingen van toepassing. Deze uitzonderingen zijn opgenomen in de omgevingsverordening Zeeland 2018. Wanneer er wel een vergunningplicht geldt, is meestal de Provincie het bevoegde gezag. In sommige gevallen moet het Rijk beslissen op een vergunningaanvraag, bijvoorbeeld wanneer een ontgraving in zee plaatsvindt. Wanneer Gedeputeerde Staten bevoegd gezag zijn, voert de RUD Zeeland deze taak uit. Hierbij worden alle bij de aanvraag betrokken belangen afgewogen en wordt provinciaal beleid met betrekking tot natuur, archeologie en landschap in acht genomen.

3.2.18. Wet bodembescherming

De Provincie Zeeland is op grond van de Wet bodembescherming (Wbb) bevoegd gezag voor:

- het vaststellen van de ernst en de risico's van gevallen van bodemverontreiniging;
- het vaststellen van de noodzaak van een spoedige sanering en de uiterste datum waarop de sanering moet zijn aangevangen;
- het beoordelen van en besluiten op bodemsaneringsplannen die particulieren, bedrijven en overheden indienen en uitvoeren;
- het beoordelen en reageren op ingediende plannen om een bodemverontreiniging te saneren conform het besluit uniforme bodemsaneringen (BUS);
- het beoordelen van evaluatierapporten (inclusief gebruiksbeperkingen) en nazorgplannen;
- het zorgdragen voor registratie in het kadaster van gebruiksbeperkingen ten gevolge van een bodemverontreiniging en of bodemsanering;
- de aanpak van bedrijfsterreinen via de wettelijke subsidieregeling voor de aanpak van in gebruik zijnde bedrijventerreinen;
- de aanpak van nieuwe gevallen van ernstige bodemverontreiniging en ongewone voorvallen, voor zover de gemeente geen bevoegd gezag is.

De RUD Zeeland geeft daartoe namens Gedeputeerde Staten beschikkingen af op grond van de Wbb en behandelt meldingen op grond van het Besluit uniforme saneringen (BUS). Tevens worden beschikkingen afgegeven op grond van het Besluit financiële bepalingen bodemsanering (de zogenaamde bedrijvenregeling). Het actuele bodemsaneringsbeleid ligt vast in wetten, algemene maatregelen van bestuur, circulaire, ministeriële regels, normen en richtlijnen en protocollen.

In de Omgevingsverordening Zeeland 2018 staat waaraan meldingen moeten voldoen. Daarnaast staat er welke verplichte meldingen een saneerder / aannemer moet indienen bij de uitvoering van bodemsanering. De landelijke regelingen zijn leidend voor de initiatiefnemers en de uitvoering van de provinciale taken. Voor specifieke Zeeuwse situaties maakt de Provincie gebruik van de geboden beleidsvrijheid in de Wbb.

Met betrekking tot diffuse bodemverontreiniging volgen Gedeputeerde Staten het landelijk beleid en maken gebruik van de beleidsruimte die de Wet bodembescherming biedt.

Als er gewerkt wordt met grond, bagger of bijzondere bouwstoffen moet dit in het kader van het Besluit bodemkwaliteit gemeld worden bij het bevoegd gezag.

Meestal is dit de gemeente, maar in sommige gevallen is het afhandelen van een melding een provinciale taak. De RUD Zeeland voert deze taak uit met in acht neming van de normen voor toepassing van grond en bagger die zijn opgenomen in de Regeling bodemkwaliteit.

3.2.19. Bouw, Reclame, Inritten, Kap en Sloop vergunningen

In het uitvoeringskader BRIKS-taken zijn de kaders voor vergunningverlening beschreven (zie bijlage 9). Deze taken zijn sinds 1 januari 2021 ondergebracht bij de omgevingsdiensten, waar bij de gemeenten adviestaken uitvoeren. Deze samenwerking wordt eind 2021 geëvalueerd.

Actie 13: Uitvoeren evaluatie samenwerking op het gebied van BRIKS-taken met de omgevingsdiensten en Zeeuwse gemeenten

3.3. Toezicht

Doelstelling:

Het aantal overtredingen en klachten neemt af door een risicogerichte en programmatische uitvoering van het toezicht.

3.3.1. Toezichtsplannen, werkprocessen en procedures

De Omgevingsdiensten dragen er in het algemeen zorg voor dat de werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig de werkprocessen en procedures. Meer specifiek stellen omgevingsdiensten toezichtsplannen op, om er voor te zorgen dat het toezicht uniform wordt uitgevoerd. Een toezichtplan beschrijft concreet hoe de inspecteur het toezichtbezoek uitvoert. Daarnaast legt het plan een relatie met de handhavingsstrategie.

Wanneer sprake is van een nieuw werkveld voor handhaving, bij complexiteit van een afzonderlijke inrichting of bij een specifieke behoefte vanuit het toezicht stellen Omgevingsdiensten specifieke toezichtsplannen op. Voor BRZO en RIE4 bedrijven werken de omgevingsdiensten met brancheplannen waarin per branche relevante inhoudelijke onderwerpen worden benoemd die vervolgens worden uitgewerkt in toezichtsplannen per bedrijf. Per branche is op basis van een zogeheten speerpuntenanalyse bepaald hoeveel impact/relevantie de activiteiten in die branche hebben. De milieuthema's die in de analyse zijn betrokken, zijn: lucht, stank, veiligheid, geluid, bodem, energie, afval en afvalwater. Aan elk milieuthema is door deskundigen een score gegeven (1, 2, 3 of 4). Voor het bepalen van de risicocategorie telt het ene thema zwaarder mee dan het andere. Aan de thema's lucht, veiligheid en bodem wordt meer prioriteit gegeven.

3.3.2. Risicogericht toezicht

Toezicht vindt risicogericht plaats. Per branche, bedrijf, locatie of activiteit bepaalt de omgevingsdienst wat het risico is voor het milieu, de natuur, veiligheid of gezondheid en op basis daarvan wordt de inzet van toezicht bepaald.

In de risicobepaling spelen de volgende vragen een rol:

- Wat zijn de potentiële gevolgen voor milieu, natuur, veiligheid en gezondheid als gevolg van slecht naleefgedrag (intrinsiek risico)?
- In welke mate worden door de vergunninghouder regels nageleefd?
- Wat is de houding van een vergunninghouder tegenover (onder andere) de gestelde regels?
- In geval van Brzo/RIE-4¹³ bedrijven: wat is de veiligheidsprestatie van het bedrijf, de procesveiligheid en de veiligheidscultuur?
- Actualiteit, bijvoorbeeld klachten of ongewone voorvallen kunnen ertoe leiden dat het risico hoger moet worden ingeschat.

Een goed en actueel inzicht in het bestand van provinciale bedrijven, locaties en activiteiten (inrichtingen/ bedrijven, bodemsanerings- en nazorglocaties, wateronttrekkingen etc.) is een belangrijke randvoorwaarde om risicogericht te kunnen werken. Hierover worden jaarlijks afspraken gemaakt met de omgevingsdiensten in het werk- of jaarplan en de dienstverleningsovereenkomst.

3.3.3. Klachten en ongewone voorvallen

De Provincie streeft ernaar dat de (milieu)overlast voor burgers afneemt. Burgers en bedrijven kunnen milieuklachten en overlast zoals stank of lawaai melden via het Milieumeldpunt van de RUD Zeeland en de meldkamer van DCMR.

¹³ Bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen of Richtlijn Industriële Emissies (type 4)

Gedeputeerde Staten vindt het belangrijk dat het milieumeldpunt dag en nacht bereikbaar is en dat klachten correct worden afgehandeld. De Omgevingsdiensten onderzoeken ernstige klachten en ongewone voorvallen zo spoedig en treden uiteraard op bij overtredingen.

Bedrijven zijn verplicht ongewone voorvallen¹⁴ te melden. Deze melding moet een bedrijf zo spoedig mogelijk na ontdekking van het voorval doen bij de Omgevingsdiensten. Indien hiertoe aanleiding is volgt er na een melding incidentgericht toezicht. Wanneer er sprake is van dreigende of ontstane milieuschade eisen Gedeputeerde Staten herstelmaatregelen¹⁵. De kosten als gevolg hiervan worden daarbij zoveel mogelijk verhaald op de veroorzaker volgens het principe "de vervuiler betaalt".

3.3.4. Milieutoezicht bij bedrijven

De Provincie heeft in samenwerking met de Omgevingsdiensten en de Zeeuwse gemeenten een risicomethodiek ontwikkeld voor het milieutoezicht bij bedrijven¹⁶. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen 4 risicocategorieën:

- Hoog risico
- Medium risico
- Beperkt risico
- Verwaarloosbaar risico

De risicocategorie bepaalt de controlefrequentie en mede het soort controle-instrument dat wordt ingezet. De risicomethodiek, is opgenomen in bijlage 3 bij dit programma.

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor bedrijven die vallen binnen de categorieën: "medium" en "hoog" risico; in het bedrijvenbestand van de Provincie zijn geen bedrijven aanwezig die vallen in de categorie "beperkt" en "verwaarloosbaar risico". De toezichtstrategie voor de bedrijven waarvoor de Provincie bevoegd gezag is, is als volgt.

Medium risicobedrijven

Voor branches met bedrijven die in deze categorie vallen, geldt dat er een meerjarige branche-/thema aanpak wordt gehanteerd. Daarbij wordt projectmatig een branche en/of thema gecontroleerd door middel van controlebezoeken en/of diepgaand administratief toezicht. Naleefgedrag en klachten worden gebruikt om te bepalen of bepaalde subgroepen in een branche meer of minder aandacht moeten krijgen. Dit wordt vastgelegd in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. In beginsel wordt er bij medium risicobedrijven eens in de twee jaar een integrale controle uitgevoerd.

Hoog risicobedrijven

De groep hoog risicobedrijven krijgt een individuele aanpak. Bij deze bedrijven wordt de branchegerichte risicoanalyse uitgebreid met een bedrijfsgerichte analyse. In deze bedrijfsgerichte analyse komen ook de aspecten naleefgedrag, klachten, organisatie en cultuur aan de orde. Ook bestuurlijke relevantie speelt hierbij een rol. De uitkomst van deze bedrijfsgerichte analyse kan invloed hebben op het aantal uren dat aan een bedrijf wordt besteed in het kader van toezicht. De resultaten worden opgenomen in het jaarprogramma. In beginsel wordt er bij hoog risicobedrijven minimaal één keer per jaar een integrale controle uitgevoerd.

Actie 14: Jaarlijkse risico-analyse per toezichtsgebied conform de methodiek zoals overgenomen met Omgevingsdiensten.

¹⁴ Het begrip ongewone voorvallen omvat elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten, met inbegrip van storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen (mits daaruit nadelige gevolgen voor het milieu voortkomen) van de inrichtingen alsook ongelukken en calamiteiten.

¹⁵ in dit geval is artikel 17.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer van toepassing: maatregelen bij milieuschade of een onmiddellijke dreiging daarvan

¹⁶ In het project PxQ (Product x Kwantiteit) zijn kentallen (prijs en kwaliteit) gekoppeld aan de producten die de opdrachtgevers afnemen van de RUD Zeeland.

Actie 15: Verbeteren efficiënte aanpak toezicht door risicoprofielen voor Zeeuwse bedrijven op te stellen en te werken met een milieudoelenaanpak.

Lucht, water en geluidsmetingen bij bedrijven

Gedeputeerde Staten streven naar een goede omgevingskwaliteit. Daarom voeren de omgevingsdiensten in opdracht van de Provincie naast integrale controles ook aspectcontroles uit bij bedrijven. Het controleren van emissies naar de lucht, indirecte lozingen van afvalwater op rio-lering (en andere werken) en geluidsemissie is in dat kader belangrijk. In opdracht van de Provincie voeren de omgevingsdiensten jaarlijks bij bedrijven metingen uit aan de hand van meetprogramma's. Evaluatie en aanpassing van de meetprogramma's voor lucht en voor indirecte lozingen vindt plaats in 2021.

Actie 16: Evaluatie en aanpassing van de meetprogramma's voor luchtmissies en voor indirecte lozingen.

Geurmetingen

Geurmetingen zijn complex en kostbaar. Daarnaast is geurbeleving zeer persoonsgebonden en kunnen er dikwijls geen conclusies worden getrokken uit het aantal geurklachten. Daarom worden geurmetingen alleen in uitzonderlijke gevallen uitgevoerd.

3.3.5. BRZO toezicht bij bedrijven

Het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo) is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso III-richtlijn. Het Brzo integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en voorbereiding op de rampenbestrijding in één juridisch kader. Doelstelling is het voorkomen en beheersen van (de gevolgen van) zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het Brzo stelt hiertoe eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Daarnaast is in het besluit de wijze waarop de overheid daarop moet toezien geregeld.

DCMR voert namens Gedeputeerde Staten het toezicht uit ten behoeve van de gezondheid en veiligheid van de mensen buiten de inrichting en de bescherming van het milieu. Tevens coördineert de DCMR namens de Provincie de samenwerking met de partners van de veiligheidsregio en de Inspectie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de waterkwaliteitsbeheerder.

Voor het toezicht Brzo sluiten Gedeputeerde Staten aan bij de daarvoor geldende landelijke instrumenten. In opdracht van Gedeputeerde Staten stelt de DCMR samen met de inspectiepartners een inspectieplan op voor alle Brzo inrichtingen. Regelmatig beziet de DCMR of dit plan moet worden gewijzigd. Het inspectieplan geldt voor de gehele Brzo-RUD-regio Zeeland-Zuid-Holland.

Actie 17: Opstellen inspectieplan BRZO in samenwerking met inspectiepartners

Elk BRZO bedrijf in Zeeland wordt tenminste eens per jaar aan een BRZO-inspectie onderworpen.

3.3.6. Toezicht Wet natuurbescherming

Gedeputeerde Staten zijn toezichthouder voor (delen van) de Wet Natuurbescherming. De omgevingsdiensten voeren deze taken namens de Provincie uit. Gedeputeerde Staten concentreren zich voor het toezicht op de Wet natuurbescherming op de volgende drie terreinen:

- Vergunning- of meldingsplichtige activiteiten;
- Gebiedsgericht, in het bijzonder Natura 2000-gebieden;
- Specifieke nalevingsproblemen in het vrije veld, buiten de bebouwde kom.

Het toezicht en de handhaving op de Natura 2000-gebieden voert de Provincie risicogericht uit. Voor het toezicht groene wetten wordt jaarlijks een zelfstandig uitvoeringsprogramma opgesteld op basis van een risicoanalyse. Dit plan gaat specifiek in op de activiteiten die moeten worden uitgevoerd en vormgegeven en geven een raming van de ureninzet.

Actie 18: Jaarlijks actualiseren van het handavingsuitvoeringsprogramma Natura 2000-gebieden.

3.3.7. Toezicht grondwateronttrekkingen

Gedeputeerde Staten en het dagelijks bestuur van het waterschap zijn bevoegd gezag voor toezicht en handhaving voor grondwateronttrekkingen op grond van de Waterwet. Gedeputeerde Staten hebben tevens een toezichtstaak voor de grondwateractiviteiten milieubeschermingsgebieden op grond van de Omgevingsverordening Zeeland 2018. Ook het toezicht op Warmtekoudeopslag in de bodem met een open grondwaterbron valt onder de taak voor Gedeputeerde Staten. De RUD Zeeland voert de toezichts- en handhavingstaken van de Waterwet namens Gedeputeerde Staten uit voor heel Zeeland.

Elke nieuwe grondwateronttrekking wordt gecontroleerd en getoetst aan de gestelde eisen omdat op basis van de ervaringen uit het verleden blijkt dat de kans op overtredingen bij grondwateronttrekkingen hoog is.

3.3.8. Toezicht op kwaliteit, hygiëne en veiligheid zwemwater

Gedeputeerde Staten zijn het bevoegd gezag voor de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz). Hieronder vallen de binnen- en buitenzwembaden¹⁷. Ook is de wet van toepassing op de aangewezen zwemlocaties in oppervlaktewater¹⁸. De RUD Zeeland voert namens Gedeputeerde Staten het toezicht op grond van de Whvbz uit en informeert over de hygiëne en veiligheid van zwemwater via de zwemwaterwebsite www.zwemwater.nl. Via dat kanaal kunnen onder andere klachten over gevaarlijke of onhygiënische situaties bij zwemwatergelegenheden worden gemeld.

De zwembaden worden elk jaar bezocht. Aandachtspunten hierbij zijn waterkwaliteit, hygiëne en veiligheid. In de wet is opgenomen dat het zwembad moet zorgen voor 'voldoende toezicht'. Om dit na te gaan, is er 'Toezicht op toezicht'. Hierbij wordt er specifiek gelet op hoe het zwembad zelf toezicht uitoefent op de bezoekers.

De waterkwaliteit van de baden wordt maandelijks gecontroleerd door onafhankelijke gecertificeerde laboratoria.

Voor wat betreft de zwemlocaties in oppervlaktewater loopt het zwemseizoen jaarlijks van 1 mei tot 1 oktober. In die periode worden alle locaties elke twee weken door de waterkwaliteitsbeheerder bemonsterd en geanalyseerd en indien nodig ter handhaving aan de Provincie Zeeland gestuurd. De zwemwaterinspecteurs van de RUD Zeeland bezoeken de locatie jaarlijks voor een visuele inspectie, waarbij zij onder meer controleren of de fysieke veiligheid in orde is. Verder wordt er geïnspecteerd bij bijzonderheden, klachten of meldingen.

Bij onvoldoende zwemwaterkwaliteit zijn er drie mogelijke maatregelen:

- een waarschuwing bij een geringe afwijking (niet genoemd in de Wet);
- een negatief zwemadvies bij een slechte kwaliteit;
- een zwemverbod indien er sprake is van een gezondheidsrisico.

3.3.9. Toezicht bouw en brandveilig gebruik van gebouwen

In het uitvoeringskader BRIKS-taken zijn de kaders voor toezicht op bouw en brandveilig gebruik van gebouwen beschreven (zie bijlage 9). De samenwerking met omgevingsdiensten en de gemeenten wordt in 2021 geëvalueerd (zie actie 13).

¹⁷ Categorie A en B Whvbz: totaal 122 locaties (peildatum december 2015).

¹⁸ Categorie C en D Whvbz: totaal 55 locaties (peildatum april 2015)

3.3.10. Toezicht bodemsaneringen, inclusief nazorg

De RUD Zeeland voert het toezicht op de naleving van de Wet bodembescherming (Wbb) uit namens de Provincie. De Provincie zoekt bij het uitvoeren van toezicht en handhaving bij bodemsanering(en) afstemming met gemeenten in het kader van het Besluit bodemkwaliteit.

Het toezicht richt zich op de naleving van wettelijke voorschriften, besluiten en normdocumenten. Bij het toezicht wordt aangesloten bij de Handhaving Uitvoeringsmethode Besluit bodemkwaliteit (HUM Bbk) en de Handhavings Uitvoeringsmethode Wet bodembescherming (HUM Wbb) van de Stichting infrastructuur kwaliteitsborging bodembeheer (SIKB) en het normblad 8001/8002.

De RUD Zeeland voert tenminste één inspectie uit bij elke sanering. Per ingediende melding of beschikkingaanvraag voert de RUD een risicoanalyse uit. Aan de hand hiervan en/of constatering vanuit een eerste inspectie, kan besloten worden om de sanering meerdere keren te bezoeken. Belangrijkste aandachtspunten bij de analyse zijn:

- De duur van de sanering
- Ligging saneringslocatie (buiten- of binnenstedelijk gebied)
- Aard van de verontreiniging (mobiel of niet mobiel)
- Eerder vertoond naleefgedrag van de saneerder, milieukundig begeleider (MKB-er), directievoerder, aannemer en eigenaar / gebruiker.
- Risico's van de activiteiten voor de uitvoerders van de sanering en voor de omgeving;
- Het gedrag van de (rest) verontreiniging (verontreinigende stoffen) in de grond en het grondwater;

Als er aanleiding voor is, of willekeurig, laat de RUD verificatie onderzoek uitvoeren. De analysesresultaten van de genomen monsters dienen ter verifiëring en/of toetsing aan de saneringsdoelstelling.

Actie 19: Controlebemonstering bodemverontreiniging bij saneringen uitvoeren.

Voor actieve nazorglocaties worden maatregelen opgesteld om de verontreiniging in de grond en het grondwater te kunnen monitoren. RUD Zeeland houdt toezicht op naleving van de getroffen maatregelen. Aan de hand van de monitoringsresultaten kunnen de maatregelen op de actieve nazorglocaties worden aangepast.

3.3.11. Toezicht Vuurwerkbesluit

De frequentie van het toezicht op vuurwerkevenementen wordt bepaald op basis van een risicoanalyse, met dien verstande dat jaarlijks minimaal 75% van de evenementen gecontroleerd dient te worden. Dit kan een integrale controle zijn, maar ook alleen een voorcontrole (aankomst voertuig en opbouw) of een nacontrole (tijdens en na het ontbranden). In Zeeland vinden jaarlijks tussen de 20 en 25 vuurwerkevenementen plaats.

Voor het uitvoeren van de controle hanteert de RUD Zeeland een standaard checklist, welke in IPO (Interprovinciaal overleg) -verband is vastgesteld.

3.3.12. Toezicht luchtvaart

De RUD Zeeland voert in de Provincie het toezicht en handhaving uit op de naleving van de luchthavenregelingen en -besluiten en de verleende TUG-ontheffingen. Alle luchthavens van regionaal belang met een luchthavenbesluit- of regeling krijgen periodiek een controle.

Bij een overtreding van regels voor de luchtvaartterreinen en de TUG-ontheffingen volgt handhavend optreden. Daarbij let een inspecteur alleen op het landzijdig gebruik (het starten en landen) omdat Gedeputeerde Staten daar alleen bevoegd voor is.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op het naleven van regelgeving over veilig gebruik van het luchtruim (vliegveiligheid).

3.3.13. Toezicht op landschapsbescherming in de Omgevingsverordening

Het doel van het hoofdstuk landschapsbescherming in de Omgevingsverordening is om het landschap te beschermen tegen allerlei ongewenste borden, vlaggen en andere (reclame) uitingen. In dit kader wordt ook nog wel de oude naam van deze regeling gebruikt: de Landschapsverordening (LSV) Zeeland. Het hoofdstuk landschapsbescherming in de omgevingsverordening is van toepassing buiten de bebouwde kom, met uitzondering van bedrijventerreinen. RUD Zeeland voert het toezicht hierop uit en voeren hiervoor gerichte patrouilles uit.

De kantoniers van de Provincie hebben daarbij een belangrijke signaalfunctie. Verder hebben alle toezichthouders van de RUD Zeeland een signaleringsfunctie wanneer zij naar andere controles rijden.

3.3.14. Toezicht Ontgrondingen

Het toezicht en handhaving op de naleving van de Ontgrondingenwet en de Ontgrondingenverordening Zeeland, alsmede de voorschriften van de ontgrondingenvergunningen die door Gedeputeerde Staten zijn afgegeven, wordt uitgevoerd door de RUD Zeeland.

Elke nieuwe ontgroning wordt minimaal één keer bezocht. Op basis van de ervaringen uit het verleden is de kans op overtredingen bij ontgrondingen hoog.

3.4. Sanctioneren

Doelstelling:

Bij iedere toezichtsbevinding volgt een passende interventie

In paragraaf 2.5 is de sanctiestrategie beschreven, waarbij de landelijke handhavingsstrategie het uitgangspunt is. Voor luchtvaart is deze strategie niet altijd één op één toepasbaar. Dit heeft meerdere redenen:

- Een aantal van de instrumenten die de LHS noemt, zijn niet van toepassing voor luchtvaart.
- De LHS gaat er vanuit dat de overtreder wordt beoordeeld op naleefgedrag. Bij handhaving van luchtvaart wordt niet altijd gekeken naar de overtreder, maar wordt bijvoorbeeld de maatregel opgelegd aan de partij die het in zijn macht heeft de overschrijding of overtreding tegen te gaan.
- De LHS heeft segmenten waarin strafrecht wordt toegepast. Dit komt bij handhaving van luchtvaart door GS niet voor: De bepalingen die in artikel 11.9 Wet Luchtvaart genoemd worden bij de strafrechtelijke handhaving komen niet nogmaals aan bod in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving door GS (art. 11.23 Wet Luchtvaart).

Om deze reden is voor luchtvaart een aanvullende handhavingsstrategie in bijlage 8 opgenomen.

4. Opdrachtgeverschap Omgevingsdiensten

Doelstelling:

Met het opdrachtgeverschap zorgen Gedeputeerde Staten voor een efficiënte en effectieve uitvoering van de taken die zijn overgedragen aan de omgevingsdiensten.

Provincie Zeeland is eigenaar en opdrachtgever van de RUD Zeeland en daarnaast opdrachtgever voor DCMR.

4.1. Samenwerking en aansturing

De omgevingsdiensten worden door GS aangestuurd aan de hand van drie pijlers:

1. De planning en controle cyclus, hierin houden we grip op de financiën en de kwantiteit
2. Kwaliteitsbeheer en kwaliteitscriteria, hierbij zien we toe op het toepassen van de VTH strategie, gestelde prioriteiten en het voldoen aan de vigerende kwaliteitscriteria
3. Relatiebeheer. Het onderhouden van een gezonde werkrelatie met onze omgevingsdiensten

4.1.1. Planning en control cyclus

De omgevingsdiensten stellen elk jaar een jaarplan of werkplan op, welke door GS wordt vastgesteld. In deze plannen is de programmering van de VTH activiteiten opgenomen voor bedrijven waarvoor GS op grond van de Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht het bevoegd gezag zijn. Hierin zijn tenminste de benodigde uren en financiële middelen opgenomen en daarnaast de volgende inhoudelijke aspecten:

- Het aantal in behandeling zijnde besluitvormingsprocedures en het (indien mogelijk in te schatten) aantal te verwachten nieuwe besluitvormingsprocedures.
- Het aantal te actualiseren vergunningen.
- De ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving en andere voor vergunningverlening relevante uitvoeringsaspecten (waaronder inzet in landelijke BRZO-projecten op het gebied van vergunningverlening).
- De resultaten van het toezicht in het voorafgaande jaar.
- Het resultaat van de risicoanalyses om te bepalen welke inzet van menskracht, diepgang en frequentie van de controles per toezichtsveld er nodig is.

Actie 20: Uitvoeringsprogramma VTH uitwerken in jaar- of werkplan door omgevingsdiensten.

Het jaarplan wordt geëvalueerd door de omgevingsdiensten. De evaluatie wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten en ter kennisname verzonden aan Provinciale Staten.

De Provincie heeft maandelijks overleg met de Omgevingsdiensten over kwantitatieve voortgangsrapportages over het werkplan met een toelichting op de resultaten. Daarnaast stellen de Omgevingsdiensten één keer in de vier maanden een inhoudelijke voortgangsrapportage op die naast een financiële verantwoording en prognose voor de rest van het jaar, ook een inhoudelijke verantwoording bevat. Deze trimester rapportage bespreken de Omgevingsdiensten ambtelijk met de Provincie, aan de hand waarvan eventuele bijsturingsmaatregelen worden besproken en gerealiseerd.

Periodiek vindt er een bestuurlijk overleg plaats met de directie / managementteam van de omgevingsdiensten.

In verband met de voorbereiding op en de implementatie van de omgevingswet onderzoeken we met de omgevingsdiensten welke impact dit heeft. We passen samen met de omgevingsdiensten bestaande processen, procedures, mandaatbesluiten en dienstverleningsovereenkomsten zo nodig aan.

Actie 21: Borgen goede voorbereiding en implementatie Omgevingswet in de DVO van de omgevingsdiensten

4.1.2. Kwaliteitsbeheer en kwaliteitscriteria

De uitvoering van de VTH taken kan alleen effectief zijn als de kwaliteit is gegarandeerd. Er zijn wettelijke eisen van toepassing op grond van de wet VTH. Provinciale Staten hebben in 2016 in dit kader de eisen met betrekking tot het kwaliteitsniveau van de VTH-taken vastgelegd in de Verordening kwaliteitvergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) omgevingsrecht Zeeland 2016 (kortweg Verordening kwaliteit VTH). De verordening ziet op de landelijke wettelijke actuele kwaliteitscriteria. Omgevingsdiensten dienen bij de uitvoering van de VTH taken voor de Provincie Zeeland te voldoen aan de vigerende kwaliteitscriteria die hieruit voortvloeien. Op dit moment zijn dat de Kwaliteitscriteria 2.2.

Periodiek vinden hierop audits plaats door (of namens) de Provincie.

De eisen in de Verordening kwaliteit VTH met betrekking tot kwaliteitsniveau gaan over kritieke massa, dat wil zeggen over menskracht en deskundigheid (opleiding en werkervaring). Medewerkers die belast zijn met vergunningverlening, toezicht of handhaving, kunnen hun taak alleen adequaat vervullen als zij over voldoende deskundigheid beschikken en frequent aan taken zijn gebonden. Met het opleidingsplan, dat de omgevingsdiensten elk jaar opstellen, borgt men de kwaliteit van haar medewerkers. Daarnaast is het essentieel dat gewaarborgd is dat medewerkers in voldoende mate inzetbaar zijn en de werkprocessen goed zijn geborgd. Jaarlijks wordt gerapporteerd aan Provinciale Staten of het kwaliteitsniveau in de praktijk is gerealiseerd.

De volgende doelen worden gemonitord:

- Dienstverlening: de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, klagers etc) omgaat.
- Uitvoeringskwaliteit van producten en diensten: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Financiën: de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

De omgevingsdiensten behoren over adequate technische, juridische, en administratieve voorzieningen te beschikken. Instrumenten en apparaten die bij het toezicht worden gebruikt verkeren in een goede staat van onderhoud en zijn goed gekalibreerd.

Gedeputeerde Staten hechten waarde aan certificering van een kwaliteitssysteem conform ISO 9001 (of een vergelijkbaar certificeringssysteem) voor de VTH-taken en de plustaken. Dit in het kader van de voorbeeldfunctie die de omgevingsdiensten en Gedeputeerde Staten hebben richting bedrijven. Daarnaast is het ook richting Gedeputeerde Staten als opdrachtgever een garantie dat de Omgevingsdiensten werken volgens de vastgestelde afspraken op het vereiste kwaliteitsniveau.

Uit het oogpunt van onafhankelijke oordeelsvorming en belangenweging rouleren degenen die zich bezig houden met bedrijven periodiek. Toezichthouders zijn nooit langer dan vijf jaar aan één bedrijf verbonden. Voor vergunningverleners geldt een roulatietermijn van zeven jaar.

De organisatie van de uitvoering van de provinciale VTH-taken voldoet aan de wettelijke eisen betreffende de scheiding tussen vergunningverlening en handhaving. Op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) art. 7.4, 1e lid, b is functiescheiding op persoonsniveau vereist tussen de processen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Ook de Kwaliteitscriteria schrijven een principiële functiescheiding voor op persoonsniveau tussen vergunningen, toezicht en handhaving. Ook is vergunningverlening en toezicht en handhaving binnen het college van GS niet bij dezelfde portefeuillehouder ondergebracht. Dit is een afspraak die in IPO-verband is gemaakt.

Actie 22: Jaarlijks rapporteren aan Provinciale Staten over de verordening Kwaliteit VTH Omgevingsrecht

Actie 23: De omgevingsdiensten beschikken over een kwaliteitssysteem dat voldoet aan de kwaliteitscriteria.

Actie 24: Rouleren van toezichthouders en vergunningverleners, zodat zij nooit langer dan vijf jaar, respectievelijk 7 jaar verbonden zijn aan hetzelfde bedrijf.

4.1.3. Relatiebeheer

Het is belangrijk om een goede relatie te onderhouden. Periodiek vinden er daarom geplande en ongeplande overleggen en contacten plaats tussen omgevingsdiensten en de Provincie.

4.2. Outputfinanciering

Door outputfinanciering kan de Provincie een relatie leggen tussen de omvang van het budget en de omvang en kwaliteit van de verrichte werkzaamheden. Er wordt gefinancierd op de geleverde prestaties, oftewel op resultaat. Om de prestaties in omvang (aantal en tijdsbesteding) en kwaliteit te kunnen meten worden kengetallen gebruikt. Daarmee is de financiering gebaseerd op het aantal en de complexiteit van de bedrijven.

RUD-Zeeland

PxQ is een gezamenlijk project geweest van de deelnemers en de RUD. In het project zijn kentallen opgesteld voor de producten die de RUD levert. Denk hierbij aan diverse soorten vergunningen, controles en het afhandelen van milieuklachten. Het implementeren van PxQ draagt bij aan de verbetering van de planning en control op de RUD. De begroting van de RUD wordt gebaseerd op zo realistisch mogelijke kentallen, die door de RUD worden gemonitord en zo nodig in overleg met de deelnemers worden bijgesteld. Hiermee wordt het voor opdrachtgevers beter mogelijk om de inzet van financiële middelen te verbinden met doelstellingen en prioriteiten. De begroting van de RUD is vanaf 2017 gebaseerd op de PxQ systematiek.

DCMR

Mede op verzoek van de Provincie begroot DCMR eveneens aan de hand van kentallen; zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving. In de tussenrapportages worden ook geleverde producten inzichtelijk gemaakt.

5. Communicatie en informatie

Doelstelling:

Bewoners en andere belanghebbenden hebben toegang tot begrijpelijke milieu informatie

5.1. Publicatie van vergunningen

De Omgevingsdiensten maken aanvragen, verleende vergunningen en meldingen Activiteitenbesluit worden digitaal bekend op de website van overheid.nl (officiële bekendmakingen). Op hun eigen website publiceren de Omgevingsdiensten de volgende vergunningen/meldingen in het geheel:

- Omgevingsvergunningen;
- Meldingen Activiteitenbesluit;
- Ontbrandingstoestemmingen;
- Bodemsaneringsbeschikkingen

Kennisgevingen in het kader van vergunningverlening publiceren Gedeputeerde Staten uitsluitend nog elektronisch. Uitzondering op deze regel zijn besluiten waarvoor het wettelijk niet is toegestaan dat deze uitsluitend elektronisch worden gepubliceerd.

Gedeputeerde Staten nemen deel aan het project Altijd Actuele Digitale Vergunning van de Provincie Zuid-Holland. DCMR stelt in dat kader een geconsolideerd vergunningenoverzicht op.

Actie 25: Uitvoeren project geconsolideerde vergunningenoverzicht BRZO/RIE4.

5.2. Toezichts- en handavingsinformatie voor derde belanghebbenden

Op 1 juni 2015 is de EU-richtlijn Seveso III geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De richtlijn houdt in dat burgers goed geïnformeerd moeten zijn over de staat van de veiligheid van bedrijven in de directe leefomgeving. Om die reden publiceren we de samenvattingen van de verslagen van inspecties bij Brzo bedrijven op de website van Brzo+. Daarnaast maken we jaarlijks een Zeeuwse rapportage over de inspectieresultaten, mede gebaseerd op de landelijke rapportage 'staat van de veiligheid'.

Actie 26: Verslagen van inspecties bij BRZO bedrijven publiceren.

Actie 27: Jaarlijkse Zeeuwse rapportage over inspecties bij BRZO bedrijven publiceren.

Voor de overige aspecten van toezicht informatie wordt volgens de gedragsregel openbaarheid handavingsinformatie gewerkt. De gedragsregel wordt in 2022 geëvalueerd. De omgevingsdiensten zullen hiervoor om advies gevraagd worden.

Actie 28: Toezicht en Handavingsinformatie openbaar maken conform de gedragsregel

Actie 29: Gedragsregel openbaarheid handavingsinformatie evalueren en eventueel aanpassen.

5.3. Bodemverontreinigingen en nazorglocaties

Informatie over bodemkwaliteit en gebruiksbepkeringen is als volgt beschikbaar:

- Eigenaren en belanghebbenden van de betrokken percelen ontvangen via een afschrift van de beschikking actief informatie over de status van de locatie.
- Informatie over gebruiksbepkeringen bij ernstige gevallen van bodemverontreiniging en nazorglocaties heeft een verplichte registratie bij het kadaster. Doel van deze registratie is het kenbaar maken van aan- en verkoop gebruiksbepkeringen door bodemverontreinigingen. De besluiten die de Provincie in dit kader heeft genomen dienen ter registratie aangeboden te worden aan het kadaster. Dit betreft zowel het registreren van besluiten over bodemverontreiniging als ook het intrekken daarvan zodra het evaluatieverslag van een gesaneerde locatie is goedgekeurd.
- Informatie over bodemkwaliteit is voor iedereen beschikbaar via de Zeeuwse bodemkwaliteitskaarten die te vinden zijn op de website 'het Zeeuws Bodemvenster' (www.zeeuwsbodemvenster.nl).

- De RUD Zeeland publiceert beschikkingen Wet bodembescherming en BUS meldingen in het geheel.

5.4. Commissie Regionaal Overleg luchthaven Midden-Zeeland

Sinds 21 december 2012 is de commissie voor Regionaal Overleg luchthaven Midden-Zeeland (CRO) ingesteld. Het doel van de commissie is om in overleg met betrokkenen te zorgen dat luchthaven Midden-Zeeland kan functioneren, terwijl ook rekening gehouden wordt met de belangen van anderen in de omgeving. Het gaat dan niet alleen om milieu (geluid, stank, veiligheid) maar ook om de betekenis van de luchthaven voor bijvoorbeeld de economie, werkgelegenheid en recreatie. De CRO komt twee of drie keer per jaar bij elkaar. De vergaderingen, agenda en stukken zijn openbaar en zijn te vinden op de website van de Provincie.

5.5. Voorlichting wet- en regelgeving aan bedrijven

Het is belangrijk dat er tijdens inspecties aandacht wordt besteed aan voorlichting over (naleving van) wet- en regelgeving. Tijdens inspecties bespreken inspecteurs wet- en regelgeving met bedrijven en vindt waar nodig voorlichting plaats. Ook bij vergunningverlening worden bedrijven voorgelicht over wet- en regelgeving. Daarnaast nemen de omgevingsdiensten indien nodig het initiatief om bedrijven op basis van branche of type inrichting specifiek te informeren over aanstaande wijzigingen.

6. Samenwerken en coördinatie

Doelstelling:

Door coördinatie en samenwerking versterkt de provincie de kwaliteit van uitvoering, toezicht en handhaving.

6.1. BRZO-samenwerking

DCMR voert de VTH-taken uit voor de Zeeuwse bedrijven waarop het besluit risico's zware ongevallen van toepassing is. De omgevingsdienst werkt bij uitvoering van deze taken samen met Veiligheidsregio Zeeland, Inspectie ISZW en in sommige gevallen met Rijkswaterstaat.

6.2. Samenwerken binnen de RUD Zeeland

Met de Zeeuwse gemeenten en het Waterschap Scheldestromen vormt de provincie samen de RUD Zeeland. Periodiek wordt er ambtelijk en bestuurlijk overlegd. Gedeputeerde Staten maken zowel deel uit van het dagelijks als van het algemeen bestuur van de RUD Zeeland. In de dienstverleningsovereenkomst die jaarlijks met de RUD wordt afgesloten, worden afspraken gemaakt over de ambtelijke overlegstructuur.

6.3. Zeeuws-brede coördinatie uitvoering en handhavingstaken

De Provincie draagt zorg voor de coördinatie van de samenwerking op VTH gebied tussen de bestuursrechtelijk en strafrechtelijke partners. Hiervoor heeft de Provincie in 2020 het ambtelijk en bestuurlijk overleg omgevingsrecht Zeeland opgericht. Het doel van deze overleggen is het afstemmen en coördineren van VTH taken inzake milieu, bouw en sloop, ruimtelijke ordening, natuur, water en ketens in de regio Zeeland.

Actie 30: Coördineren van samenwerking met handhavingpartners en zo nodig ook met partners op het gebied van vergunningverlening.

Daarnaast stemt de Provincie het uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving jaarlijks af met de strafrechtelijke handhavingpartners.

Actie 31: Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving jaarlijks afstemmen met strafrechtelijke handhavingpartners.

6.4. Inspectieview Milieu

Om gegevensuitwisseling tussen organisaties te bevorderen zijn de omgevingsdiensten aangesloten op Inspectieview Milieu. Inspectieview Milieu is een virtueel dossier waarin deelnemende organisaties informatie over inspectieobjecten kunnen delen en inspecteurs die kunnen raadplegen via een beveiligde website. De informatie, zoals de resultaten van inspecties, is afkomstig van inspectiediensten, zoals omgevingsdiensten die hun data hiervoor beschikbaar stellen. De bedoeling is dat alle inspectiepartners in het milieudomein hun toezichtsinformatie gaan delen via inspectieview milieu.

6.5. Coördinatie Vuurwerkbesluit

Sinds 2002 is in Zeeland een Provincie brede uitvoeringsorganisatie op het gebied van vuurwerk actief (het vuurwerkteam). Binnen deze interdisciplinaire uitvoeringsorganisatie hebben Gedeputeerde Staten een coördinatietask met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze taak voert de RUD Zeeland uit namens Gedeputeerde Staten. De coördinator van het Provincie brede vuurwerkteam en de vuurwerkcoördinator van regiopolitie Zeeland zijn gezamenlijk belast met de coördinatie tussen activiteiten van hun teams. Zij brengen hiervan jaarlijks verslag uit.

Actie 32: Jaarlijks verslag uitbrengen over de uitvoering van het vuurwerkbesluit.**6.6. Regietaak Wet natuurbescherming**

Op 15 april 2014 is voor de Provincie Zeeland een samenwerkingsovereenkomst gesloten onder de naam Toezichtkringen natuurhandhaving. Deelnemer aan de regiegroep zijn de Provincie Zeeland, de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland, Stichting Het Zeeuwse Landschap, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat, het ministerie van Economische Zaken, het Waterschap Scheldestromen, de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, de Provincie Noord-Brabant en Groenservice Zuid-Holland. De regiegroep komt onder leiding van de regisseur groene handhaving (uitbesteed aan de RUD –Zeeland) , tenminste 2 keer per jaar bijeen om een voorzet te geven voor prioritering van diverse handhavingsitems. De regisseur organiseert daarnaast jaarlijks in het voorjaar en in het najaar regionale platformbijeenkomsten, waarvan de deelnemers bestaan uit handhavers, boa's en betrokkenen uit het werkveld.

Op basis van de informatie vanuit de Regiegroep en de Platformbijeenkomsten stelt de regisseur groene handhaving met behulp van een risicoanalyse de onderwerpen vast voor het handhavingsuitvoeringsprogramma. Dit handhavingsprogramma wordt na instemming door de regiegroep Toezichtkringen ter accordering aangeboden aan het bestuurlijk overleg Toezichtkringen natuurhandhaving. Dit overleg bestaat uit de gedeputeerde milieu, de directeurs /eindverantwoordelijken van de deelnemende organisaties, de directeur van de RUD en de korpschef van de politie Zeeland. De Regisseur groene handhaving heeft een overall functie om de activiteiten van de inspecteurs op elkaar af te stemmen zodat in alle gebieden dezelfde werkwijze wordt gevolgd. Daartoe wordt in de verschillende regio's een inspecteur van de RUD aangewezen die als spil zal dienen voor de overige inspecteurs in dat gebied.

7. Monitoring en rapportage

Het sluitstuk van de gesloten VTH beleids- en uitvoeringscyclus (BIG-8) is de verantwoording over inspanningen en resultaten. Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelen. Door het periodiek meten van structurele indicatoren willen Gedeputeerde Staten de voortgang kunnen volgen.

7.1. Monitoring Kritische prestatie indicatoren (KPI's) VTH

De jaarplannen en werkplannen van de omgevingsdiensten beschrijven jaarlijks de concrete inspanningen voor het desbetreffende jaar. De uitvoeringsprogramma's worden gemonitord door middel van (vooraf bepaalde) kritische prestatie indicatoren (KPI's).

Over de doorontwikkeling van de monitoring maakt de Provincie afspraken met de RUD Zeeland en DCMR.

Actie 33: Verbeteren systematische en geautomatiseerde monitoring RUD-Zeeland en DCMR.

7.2. Monitoring acties VTH programma

Aan het VTH programma zijn acties verbonden. De acties worden jaarlijks gemonitord en gerapporteerd.

Tabel 1: Acties VTH programma

Nr.	Beschrijving Actie VTH programma	paragraaf	Wanneer	Wie
1.	Gedeputeerde Staten bezien periodiek (jaarlijks) of het VTH-programma dient te worden aangepast en passen het beleid zo nodig aan.	1.1	Jaarlijks	Provincie i.s.m. ODs
2.	Realiseren en behoud van de kwaliteit op het gebied van VTH door het handhaven van kwaliteitsniveau 2.2.	1.2	Jaarlijks	ODs
3.	Behoud van level playing field voor het Zeeuws bedrijfsleven.	2.1.1	Jaarlijks	Provincie
4.	Jaarlijks vaststellen en evalueren Uitvoeringsprogramma Vergunningverlening door Gedeputeerde Staten en bekend maken aan Provinciale Staten.	2.1.3	Jaarlijks	Provincie i.s.m ODs
5.	Jaarlijks vaststellen en evalueren van Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving door Gedeputeerde Staten en bekend maken aan Provinciale Staten.	2.1.3	Jaarlijks	Provincie i.s.m. ODs
6.	Eens in de 10 jaar de actualiteit van de vergunning (Wabo milieu) waarvoor de Provincie bevoegd gezag is toetsen en indien nodig reviseren. Dit geldt niet voor Brzo- en Rie4 bedrijven.	2.3.3	Jaarlijks	ODs
7.	Eens in de 5 jaar de actualiteit van de vergunning (Wabo milieu) waarvoor de Provincie bevoegd gezag is toetsen en indien nodig reviseren. Dit geldt voor Brzo- en Rie4 bedrijven.	2.3.3	Jaarlijks	ODs
8.	Omwonenden rond Sloegebied en Kanaalzone goed informeren	3.1	Doorlopend	OD's en provincie
9.	Terugdringen uitstoot naar de lucht van bedrijven met inzet van VTH.	3.2.9	Jaarlijks	ODs
10.	Met betrekking tot het thema geur met VTH zorgen voor aanpak bij de bron	3.2.11	Jaarlijks	OD's
11.	Reguleren van Zeeuwse luchtvaartterreinen.	3.2.16	Jaarlijks	RUD i.s.m. Provincie

Nr.	Beschrijving Actie VTH programma	paragraaf	Wanneer	Wie
12.	Herzien van de beleidsregel Tijdelijk en Uitzonderlijk Gebruik van terreinen voor de luchtvaart	3.2.16	2021	Provincie i.s.m. RUD
13.	Uitvoeren evaluatie samenwerking op het gebied van BRIKS taken met de omgevingsdiensten en Zeeuwse gemeenten.	3.2.19	2021	Provincie i.s.m. ODs en gemeenten
14.	Jaarlijkse risico-analyse per toezichtsgebied conform de methodiek zoals overeengekomen met Omgevingsdiensten	3.3.4	Jaarlijks	ODs
15.	Verbeteren efficiënte aanpak toezicht door risicoprofielen voor Zeeuwse bedrijven op te stellen en te werken met een milieudoelenaanpak.	3.3.4	Jaarlijks	ODs
16.	Evaluatie en aanpassing van de meetprogramma's voor luchtmissies en voor indirecte lozingen	3.3.4	2021	OD en provincie
17.	Opstellen inspectieplan Brzo in samenwerking met inspectiepartners.	3.3.5	Jaarlijks	ODs
18.	Jaarlijks actualiseren handavingsuitvoeringsprogramma Natura 2000-gebieden.	3.3.6	Jaarlijks	RUD
19.	Controlebemonstering bodemverontreiniging bij saneringen uitvoeren.	3.3.10	Jaarlijks	RUD
20.	Uitvoeringsprogramma VTH uitwerken in jaar- of werkplan door omgevingsdiensten.	4.1.1	Jaarlijks	ODs
21.	Borgen goede voorbereiding en implementatie Omgevingswet in de DVO van de omgevingsdiensten.	4.1.1	2021	Provincie
22.	Jaarlijks rapporteren aan Provinciale Staten over de Verordening kwaliteit VTH Omgevingsrecht.	4.1.2	Jaarlijks	Provincie
23.	De omgevingsdiensten beschikken over een kwaliteitssysteem dat voldoet aan de kwaliteitscriteria	4.1.2	Continu	ODs
24.	Rouleren van toezichthouders en vergunningverleners, zodat zij nooit langer dan vijf jaar, respectievelijk 7 jaar verbonden zijn aan hetzelfde bedrijf.	4.1.2	periodiek	ODs
25.	Uitvoeren project geconsolideerde vergunningenoverzichten BRZO/ RIE4.	5.1	2021	ODs
26.	Verslagen van inspecties bij BRZO bedrijven publiceren.	5.2	Jaarlijks	RUD
27.	Jaarlijkse Zeeuwse rapportage over inspecties bij Brzo bedrijven publiceren.	5.2	Jaarlijks	DCMR
28.	Toeziichts- en handavingsinformatie openbaar maken conform de gedragsregel.	5.2	2021	Provincie i.s.m. ODs
29.	Gedragsregel openbaarheid handavingsinformatie evalueren en eventueel aanpassen	5.2	2022	Provincie i.s.m. ODs
30.	Coördineren van samenwerking met handavingspartners en zo nodig ook met partners op het gebied van vergunningverlening.	6.3	Jaarlijks	Provincie
31.	Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving jaarlijks afstemmen met strafrechtelijke handavingspartners.	6.3	Jaarlijks	Provincie
32.	Jaarlijks verslag uitbrengen over de uitvoering van het vuurwerkbesluit.	6.5	Jaarlijks	RUD
33.	Verbeteren systematische en geautomatiseerde monitoring RUD Zeeland en DCMR	7.1	2021	OD's

VTH Programma

Schoon, gezond en veilig Zeeland

Operationeel beleid Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Bijlagen

- Bijlage 1: VTH partners
- Bijlage 2: Gebruikte afkortingen
- Bijlage 3: Risicomethodiek milieutoezicht Wabo bij bedrijven
- Bijlage 4: Vormen van toezicht
- Bijlage 5: Overzicht van taken die zijn overgedragen aan de omgevingsdiensten
- Bijlage 6: Landelijke handhavingsstrategie BRZO
- Bijlage 7: Landelijke handhavingsstrategie Wabo
- Bijlage 8: Handhavingsstrategie Luchtvaart
- Bijlage 9: Uitvoeringskader Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen
- Bijlage 10: Gedragsregel openbaarheid van handhavingsinformatie

Bijlage 1: VTH partners

Gemeente Veere
Gemeente Vlissingen
Gemeente Middelburg
Gemeente Schouwen Duiveland
Gemeente Tholen
Gemeente Noord Beveland
Gemeente Goes
Gemeente Borsele
Gemeente Reimerwaal
Gemeente Kapelle
Gemeente Terneuzen
Gemeente Hulst
Gemeente Sluis
Provincie Zeeland
Waterschap Scheldestromen
Openbaar Ministerie
Politie
RUD Zeeland
DCMR
Veiligheidsregio Zeeland
GGD
Rijkswaterstaat

Bijlage 2: Gebruikte afkortingen

BBT	: best beschikbare technieken
BIBOB	: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Bor	: Besluit omgevingsrecht
BREF	: BBT referentie document
BRIKS	: bouwen, reclame, inritten, kappen slopen
BRZO bedrijf	: Bedrijf waarbij meer dan de drempelwaarde aan gevaarlijke stoffen aanwezig zijn (en als zodanig valt onder het BRZO 2015)
BRZO	: Besluit risico's zware ongevallen 2015
BRZO+	: Samenwerkingsverband van de 6 BRZO-OD's
BRZO-OD	: Omgevingsdienst die verantwoordelijk is voor VTH-taken bij BRZO bedrijven.
BUS	: Besluit Uniforme Saneringen
DCMR	: Milieudienst Rijnmond, BRZO OD met o.a. Zeeland als werkgebied
EEP	: European Endangered species Program
EHS-natuurgebied	: Natuurgebied dat deel uit maakt van de ecologische hoofdstructuur
ETS	: Emission trading scheme (emissiehandel)
GS	: Gedeputeerde Staten
I&M	: ministerie van infrastructuur en milieu
ILT	: Inspectie Leefomgeving en Transport
Inspectie SZW	: Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IPO	: Interprovinciaal overleg
ISO 9001	: kwaliteitsnorm voor managementsystemen van een organisatie
LAP	: Landelijk afvalbeheerplan
LBR	: Landelijke Benadering Risicobedrijven
LHS	: Landelijke Handhavingsstrategie
LRSO	: Landelijke redactie standaardteksten en omgevingsvergunningen
MEE	: Meerjarenaafpraak Energie Efficiency
MER	: Milieueffectenrapportage
MJA	: Meerjarenafspraken
MKB-er	: Milieukundig begeleider
Mor	: Ministeriële regeling omgevingsrecht openbare ruimte
Nazca	: bodeminformatie systeem gehanteerd door de RUD
Nbw	: Natuurbeschermingswet
NEC	: National Emission Ceiling
NEN-normen	: verscheidene Nederlandse normen. Afspraken die marktpartijen vrijwillig met elkaar maken over de kwaliteit en veiligheid van hun producten, diensten en processen.
NER	: Nederlandse emissie Richtlijn Lucht
NIM2	: Nieuwe Inspectie Methodiek 2
NRB	: Nederlandse richtlijn bodembescherming
Ow	: Ontgrondingenwet
PDC	: Producten diensten catalogus van de RUDTH 01.10
PxQ	: Prijs x kwantiteit: Systematiek, waarbij de begroting van de RUD is gebaseerd op het aantal producten dat door de opdrachtgevers wordt afgenomen.
RIE	: Richtlijn Industriële emissies
RIE-4 bedrijf	: alle bedrijven waarin een installatie staat als bedoeld in bijlage I, categorie 4, van de (RIE-4 bedrijven: chemische industrie)chemische industrie
RO	: Ruimtelijke ordening
RRGS	: Register Risicosituatie gevaarlijke stoffen
RUD Zeeland	: Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland
Seveso III	: Europese richtlijnen voor veiligheidsoverwegingen bij BRZO bedrijven
SIKB	: Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer
TUG	: Tijdelijk en uitzonderlijk gebruik luchtvaart
VNG	: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH-taken	: Taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving

Wabo	:	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	:	Wet bodembescherming
Whvbz	:	Wet hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden
Wlv	:	Wet luchtvaart
Wm	:	Wet milieubeheer
Ww	:	Waterwet

Bijlage 3: Risicomethodiek milieutoezicht Wabo bij bedrijven

De inrichtingen waarvoor Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn, zijn ingedeeld in vier categorieën:

- Hoog risico
- Medium risico
- Beperkt risico
- Verwaarloosbaar risico

Dit gebeurt op basis van een risicoanalyse op brancheniveau en per milieuthema. Per branche zijn scores gegeven per milieudoel (geluid, lucht, veiligheid, etc.). De controlefrequentie is afhankelijk van de risico categorie waarin een bedrijf wordt ingedeeld. Ook het soort controle-instrument (zoals bijvoorbeeld aspectcontrole of integrale controle) dat wordt ingezet, is afhankelijk van de risicocategorie waarin een bedrijf wordt ingedeeld.

Uitgangspunt is een indeling van bedrijven in 38 branches, die zijn weergegeven in onderstaande tabel. Branches zijn samengestelde groepen van bedrijven, waarbij de groepering is gebaseerd op SBI-codes. De hoofdactiviteit van een bedrijf is daarbij bepalend.

Tabel 3.1: Brancheclusters met risicocategorieën

Brancheclusters	risicocategorie
Afval(water)beheer	Medium risico
Autodemontagebedrijven	Medium risico
Chemie	Hoog risico
Chemische waterrijen	Medium risico
Droge bulk	Medium risico
Emplacementen (spoor)	Hoog risico
Energiebedrijven	Hoog risico
Energiedistributie en waterhuishouding	Beperkt risico
Glastuinbouw	Medium risico
Glasproductie en –bewerking	Medium risico
Grafische activiteiten	Beperkt risico
Groot- en détailhandel	Verwaarloosbaar risico
Horeca	Beperkt risico
Houden van dieren	Medium risico
Hout/meubelindustrie	Beperkt risico
Industrie	Beperkt risico
Installaties	Beperkt risico
Metaalelectrobedrijven	Medium risico
Motorvoertuigenhandel en –herstelinrichtingen	Medium risico
Op- en overslag (tank)	Hoog risico
Op- en overslag gevaarlijke stoffen	Hoog risico
Overige dienstverlening	Beperkt risico
Overige op- en overslag	Beperkt risico
Raffinaderijen	Hoog risico
Rubber- en kunststoffen.	Medium risico
Scheepswerven	Medium risico
Sport- en recreatie	Beperkt risico
Tankstations	Hoog risico
Textielbedrijven	Beperkt risico
Vlees- en visverwerkende industrie	Beperkt risico
Voedingsmiddelenindustrie	Beperkt risico
Vuurwerk	Medium risico
Zorg	Beperkt risico
Windmolens	Beperkt risico

Hoe komen de scores tot stand?

De scores komen voor een belangrijk deel tot stand in de zogenaamde speerpuntenanalyse. In deze analyse krijgen branches per milieuthema een score (1, 2, 3 of 4) die uitdrukt hoeveel impact en/of relevantie de activiteiten in die branche op het milieuthema hebben.

Bij het toekennen van de scores wordt uitgegaan van de grootste groep(en) bedrijven binnen de branche. Vervolgens wordt bij het bepalen van de aanpak gedifferentieerd per bedrijf en wordt bepaald welke controle aspecten belangrijk zijn en welke controlediepgang vereist is.

De score is tot stand gekomen door 'expert judgement' van deskundigen (toezichthouders, vergunningverleners, themabeheerders en dergelijke). Elke branche is gescoord op de verschillende thema's. De ingevulde scores zijn verwerkt en bediscussieerd, waarna het voorstel definitief ter besluitvorming is voorgelegd. De scores zijn in onderstaande tabel vermeld.

Tabel 3.2 Risicoscores van branches op thema's

Branche	Lucht	Stank	Veiligheid	Geluid	Bodem	Energie	Afval	Afvalwater	Risico.cat
Afval(water)beheer	2	3	2	2	3	3	4	4	Medium
Akkerbouw	2	2	1	1	2	1	2	3	Beperkt
Autodemontage	2	1	2	3	3	2	3	3	Medium
Bouwnijverheid	2	2	2	2	2	2	2	1	Beperkt
Chemie	4	4	4	3	4	4	4	4	Hoog
Chemische wasserijen	3	2	2	1	3	2	2	3	Medium
Droge bulk	3	1	2	3	3	3	1	1	Medium
Emplacementen	2	1	4	3		1	1	2	Hoog
Energiebedrijven	4	2	2	2	2	4	2	2	Hoog
Energiedistributie en waterhuishouding	2	1	2	1	2	2	1	2	Beperkt
Glas(tuin)bouw	3	1	2	2	2	4	3	3	Medium
Glasproductie en –werking	3	1	2	2	2	4	3	3	Medium
Grafische activiteiten	2	1	2	2	2	2	2	3	Beperkt
Groot- en detailhandel	1	1	1	2	1	2	2	2	verwaarloosbaar
Horeca	1	3	1	3	1	3	3	3	Beperkt
Houden van dieren	3	3	1	2	2	1	2	2	Medium
Hout/meubelindustrie	2	2	1	2	2	1	2	2	Beperkt
Industrie	1	1	2	3	2	2	2	2	Beperkt
Installaties	2	1	2	2	2	2	1	2	Beperkt
Metaal-elektro	3	2	2	2	3	3	2	2	Medium
Motorvoertuigenhandel en garages	2	2	2	2	3	2	3	3	Medium
Onderwijs	1	1	1	1	1	2	2	1	Beperkt
Op- en overslag (tank)	4	4	4	2	4	4	2	4	Hoog
Op- en overslag gevaarlijke stoffen	2	1	4	2	3	2	2	3	Hoog
Overige dienstverlening	1	1	1		1	3	2	1	Beperkt
Overige op- en overslag	1	1	2	2	2	2	2	2	Beperkt
Raffinaderijen	4	4	4	3	4	4	3	4	Hoog
Rubber- en kunststof-ind.	3	2	3	2	3	3	3	3	Medium
Scheepswerven	3	2	2	3	3	3	3	3	Medium
Sport- en recreatie	1	1	1	3	1	2	2	2	Beperkt
Tankstations	2	2	3	2	4	2	1	2	Hoog
Textielbedrijven	1	2	1	2	2	1	2	3	Beperkt
Vlees- en visverwerkende industrie	1	3	1	2	2	3	3	3	Beperkt
Voedingsmiddelenindustrie	1	3	2	2	2	3	3	3	Beperkt
Vuurwerk	1	1	3	1	1	1	1	1	Medium
Zorg	1	1	1	1	1	3	3	3	Beperkt

Vaststellen risicocategorie van een branche

Bij het vaststellen van de risicocategorie van een branche wordt gebruik gemaakt van prioritaire thema's. De score op de prioritaire thema's telt zwaarder dan die op de overige thema's. Bij controles komen alle milieuthema's aan bod. Voor Zeeland is aansluiting gezocht bij de missie van de RUD Zeeland; "een schoon en veilig Zeeland". In het uitgewerkte scenario is daarom ge-

rekend met veiligheid, bodem en lucht als de prioritaire thema's. Om te bepalen in welke risicocategorie een branche valt, wordt eerst gekeken naar de hoogste score op de prioritaire thema's (eerste kolom in Tabel 4.3). Daarna wordt gekeken naar de hoogste score op de overige thema's (tweede kolom in Tabel 4.3). De overige thema's tellen een punt minder zwaar mee dan de prioritaire thema's. Aan de hand van de tabel is dan te zien in welke categorie de branche valt.

Bijvoorbeeld: de branche energiebedrijven heeft als hoogste score op de prioritaire thema's een 4 (in dit geval op lucht). Daarmee valt deze branche in de categorie "hoog risicobedrijven". De branche horeca heeft als hoogste score op de prioritaire thema's een 1. Op de overige thema's heeft deze branche als hoogste score echter een 3 (voor geluid). Daardoor valt horeca in de "beperkt risicobedrijven".

Tabel 3.3 Scores omgezet in risicocategorieën

Hoogste score op prioritaire thema's	Hoogste score op overige thema's	Risicocategorie
4		Hoog risico bedrijven
3	4	Medium risico bedrijven
2	3	Beperkt risico bedrijven
1	1 / 2	Verwaarloosbaar risico bedrijven

Verwaarloosbaar risicobedrijven

Bij de verwaarloosbaar risicobedrijven wordt "klacht- en incidentgericht toezicht" gehanteerd. Dit betekent dat alleen toezicht plaatsvindt bij klachten of incidenten.

Beperkt risicobedrijven

De beperkt risicobedrijven worden steekproefsgewijs gecontroleerd. Dit is toezicht met een lage frequentie. Ook zelfcontrole valt hieronder. In de toekomst worden naleefgedrag en klachten gebruikt om te bepalen welke subgroep meer toezicht krijgt.

Medium risicobedrijven

Dit vraagt in principe om een meerjarig ingeplande branche aanpak bij alle bedrijven in de hiertoe behorende branches. De medium risicobedrijven krijgen daarom een branche-/thema aanpak. Daarbij wordt projectmatig een branche en/of thema gecontroleerd door middel van controlebezoeken en/of (diepgaand) administratief toezicht. In de toekomst worden naleefgedrag en klachten gebruikt om te bepalen welke subgroep meer toezicht krijgt.

Hoog risicobedrijven

De groep hoog risicobedrijven krijgt een individuele aanpak. Bij deze bedrijven wordt de branchegerichte risicoanalyse uitgebreid met een bedrijfsgerichte analyse. In deze bedrijfsgerichte analyse komen ook de aspecten naleefgedrag, klachten, "kunnen" (is het bedrijf zodanig georganiseerd dat het kan naleven) en "willen" (cultuur) aan bod. Ook bestuurlijke relevantie speelt daarin een rol. De uitkomst van deze bedrijfsgerichte analyse kan invloed hebben op het aantal uren dat aan het bedrijf besteed wordt.

Bijlage 4: Vormen van Toezicht

De hieronder kort beschreven vormen van toezicht kunnen worden ingezet bij zowel preventieve als repressieve controles. De nummering verwijst naar de productendienstencatalogus van de RUD Zeeland.

TH01.1 Administratieve controle (beoordeling rapportageverplichting)

Omschrijving:

Het beoordelen van en adviseren over ingediende rapportages, onderzoeken, keuringen en plannen. Deze stukken worden veelal ingediend omdat hiertoe een wettelijke verplichting bestaat.

Voorbeelden van deze stukken zijn:

- Grondwatermonitoring;
- bodemonderzoek en akoestisch onderzoek;
- programma van eisen;
- saneringsplannen;
- energiebesparingonderzoek.

Een administratieve controle omvat de volgende onderdelen:

- beoordeling op volledigheid en juistheid van de ingediende stukken;
- controle van de opgenomen conclusies en aanbevelingen van de ingediende stukken;
- administratieve hercontrole(s) (let op: als er ter plaatse een bezoek moet worden gebracht, geldt hiervoor het product "hercontrole");
- schriftelijke terugkoppeling (controlebrief met constatering) naar het betreffende bedrijf;
- bijwerken van het digitale inrichtingenbestand;
- completeren en afhandelen van het digitale dossier.

Optionele activiteiten zijn:

TH01.1A BIBOB-toets: een BIBOB-toets wordt uitgevoerd in overleg met bevoegd gezag. TH01.1B Bemonstering: monsternamen met analyse en beoordeling t.b.v. controle van lucht-emissies, geluid en indirecte lozingen. TH01.1C Meting: meting met analyse en beoordeling t.b.v. controle van lucht-emissies, geluid en indirecte lozingen.

TH01.2 Diepgaand administratief toezicht

Omschrijving:

Diepgaand administratief toezicht wordt ingezet om uitgebreid onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid, juistheid, volledigheid, actualiteit en tijdigheid van de verstrekte getalsmatige gegevens, informatie en de afvalstoffenboekhouding van bedrijven. Op basis van een risicoanalyse (branche, klachten etc.) wordt bij een aantal bedrijven een diepgaander onderzoek uitgevoerd. Ook ketenonderzoek en informatie gestuurd onderzoek kan hier aanleiding toe zijn.

Diepgaand administratief toezicht omvat de volgende onderdelen:

- opvragen van de benodigde gegevens voor het basis onderzoek
- globale check van de gegevens
- risicoanalyse
- indien benodigd bezoek ter plaatse
- beoordeling van de (milieu) AO/IC
- analyse van de (productie- en/of verwerkings-)processen
- analyse van goederen en geldstromen
- leggen van dwarsverbanden
- rapportage
- schriftelijke terugkoppeling (controlebrief met constatering) naar het betreffende bedrijf
- bijwerken van het digitale inrichtingenbestand
- completeren en afhandelen van het digitale dossier

TH01.3 Audit voor systeemgericht toezicht

Omschrijving:

Systeemgericht toezicht is toezicht op alle onderliggende processen, strategieën en procedures die compliance als doel hebben. Systeemtoezicht grijpt daarmee in op de structurele oorzaken van naleving en kan daarom een structurele verbetering van de naleving bewerkstelligen. Het is een gecombineerde inzet van systeemtoezicht en toezicht op output. Dit product betreft de jaarlijkse audit op de naleving van het managementsysteem.

- Systeemgericht toezicht omvat de volgende onderdelen:
- Informatie verzamelen:
- auditeren, beoordelen, afhandeling afwijkingen, overleg onder toezicht stellen accenten en aandachtspunten
- Oordeel vormen:
- toets aan de norm, onderscheid kernvoorschriften en aanvullende voorschriften, registreren oordeel in verslag
- toetsen normen voor effectief compliance management, aan afspraken document of
- convenant, aan systeemeisen, opstellen auditrapport – Intervenieren:
- Interventies op systeemniveau
- schriftelijke terugkoppeling (controlebrief met constatering) naar het betreffende bedrijf
- bijwerken van het digitale inrichtingenbestand
- completeren en afhandelen van het digitale dossier
- Beoordelen eventueel gemaakte aanpassingen en opvolging bevindingen

TH01.4 Aspectcontrole

Omschrijving:

Specifieke controle gericht op maximaal twee aspecten bij een inrichting aan de hiervoor geldende milieuriichtlijnen en milieuwetgeving. Een aspectcontrole wordt veelal uitgevoerd naar aanleiding van een concreet vermoeden van een overtreding door klachten, aanwijzingen van handhavingspartners of een verzoek van het bevoegd gezag. Een aspectcontrole kan bestaan uit een gerichte inspectie van bijvoorbeeld: afvalopslag, opslag van gevaarlijke stoffen, bodembeschermende voorzieningen, uitvoering van een bodemsanering of nazorg daarvan, cross-compliance, tellingen van vervoersbewegingen, toetsing aan de normen door een geur-, geluid- of lichtmeting of de controle van een mobiele tank buiten een inrichting.

Een aspectcontrole bevat de volgende onderdelen:

- voorbereiding
- controlebezoek en/of –meting
- afstemming met handhavingspartners
- het opstellen van de controlerapportage(s)
- schriftelijke terugkoppeling (controlebrief met constatering) naar het betreffende bedrijf
- bijwerken van het digitale inrichtingenbestand
- completeren en afhandelen van het digitale dossier

TH01.5 Integrale controle

Omschrijving:

Periodieke toetsing van inrichting gebonden activiteiten aan alle hiervoor geldende milieuriichtlijnen en milieuwetgeving, inclusief alle vergunningen en/of meldingen (activiteitenbesluit). Een integrale controle behelst alle milieuaspecten (bodembescherming, luchtmissies, externe veiligheid, geluid, lozingen, energieverbruik etc.).

Bij enkele zeer grote inrichtingen (nader te definiëren) moeten er door de omvang van de inrichting meerdere geplande controles worden uitgevoerd om alle punten te kunnen controleren.

Een integrale controle bevat de volgende onderdelen:

- voorbereiding
- controlebezoek*

- beoordeling certificaten/keuringsrapporten
- advies bodem, geluid, juridisch enz.
- afstemming met handhavingspartners
- het opstellen van de controlerapportage
- schriftelijke terugkoppeling (controlebrief met constatering) naar het betreffende bedrijf
- bijwerken van het digitale inrichtingenbestand
- completeren en afhandelen van het digitale dossier

Frequentie:

Geplande uitvoering conform de risicomethodiek. Hierin zijn de branches ingedeeld in een risicocategorie van 1 t/m 4. De meest risicovolle inrichtingen bevinden zich in categorie 4 (hoog risico).

Standaardniveau

Categorie 4 (hoog risico) ieder jaar

Categorie 3 iedere 2 jaar

Categorie 2 iedere 5 jaar

Categorie 1 (verwaarloosbaar risico) klacht- en incidentgericht**

*controlebezoek: bij een controlebezoek worden de inrichting gebonden activiteiten aan alle hiervoor geldende en relevante milieuriichtlijnen en milieuwetgeving getoetst inclusief alle milieuvergunningen en/of meldingen activiteitenbesluit. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de recente digitale ITP checklist (controle relevante punten) en/of de goedgekeurde digitale checklists per branche (controle alle aangegeven punten).

**klacht- en incidentgericht: betreft een integrale controle naar aanleiding van klacht of melding.

TH01.6 Opleveringscontrole

Omschrijving

Toetsing van inrichting gebonden activiteiten aan nieuwe en/of herziene vergunningen en/of meldingen (activiteitenbesluit), inclusief alle geldende milieuriichtlijnen en milieuwetgeving. Een opleveringscontrole behelst alle milieuaspecten (bodembescherming, luchtmissies, externe veiligheid, geluid, lozingen, energieverbruik etc.).

Een opleveringscontrole bevat de volgende onderdelen:

- voorbereiding
- controle van de in de vergunning gestelde voorwaarden en eisen
- controlebezoek bij meldingen alleen door handhaver
- controlebezoek bij vergunningen door handhaver en vergunningverlener
- beoordeling certificaten/keuringsrapporten
- advies bodem, geluid, juridisch enz.
- afstemming met handhavingspartners
- het opstellen van de controlerapportage
- schriftelijke terugkoppeling (controlebrief met constatering) naar het betreffende bedrijf
- bijwerken van het digitale inrichtingenbestand
- completeren en afhandelen van het digitale dossier

TH01.7 Hercontrole

Omschrijving:

Een hercontrole wordt uitgevoerd naar aanleiding van een controlebrief voortkomend uit een controle of opgelegde sanctie. Als er meerdere begunstigingstermijnen moeten worden gesteld, kunnen meerdere hercontroles nodig zijn.

Een hercontrole bevat de volgende onderdelen:

- voorbereiding
- controlebezoek; diepgaande controle van alle in aanschrijving genoemde punten
- afstemming met handhavingspartners
- het opstellen van de controlerapportage

- schriftelijke terugkoppeling naar het betreffende bedrijf
- voorbereiding van en voorlichting over bestuursrechtelijke vervolgstappen
- bijwerken van het digitale inrichtingenbestand
- completeren en afhandelen van het digitale dossier De kengetallen zijn exclusief bestuursrechtelijke handhaving.

TH01.8 Beoordeling melding bijzondere bedrijfsomstandigheden of ongewone voorvallen

Omschrijving:

Toetsing van een gemeld ongewoon voorval of bijzondere bedrijfsomstandigheid aan alle hier-voor geldende milieuriichtlijnen en milieuwetgeving.

Een beoordeling bevat de volgende onderdelen:

- beoordeling van de melding
- beoordeling van oorzaak en omstandigheden
- beoordeling van eventueel betreffende stoffen, alsmede hun eigenschappen
- beoordeling van andere gegevens die van belang zijn om omvang te kunnen bepalen
- beoordeling van maatregelen die genomen of worden overwogen om de milieugevolgen te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken
- beoordeling van structurele maatregelen
- controlebezoek
- advies bodem, geluid, juridisch enz.
- maken van een rapportage (en/of risicoanalyse)
- afstemming met handhavingspartners
- schriftelijke terugkoppeling naar (aanschrijving van) het betreffende bedrijf
- bijwerken van het digitale inrichtingenbestand
- completeren en afhandelen van het digitale dossier

De kengetallen zijn exclusief hercontrole(s) en bestuursrechtelijke handhaving.

TH01.10 Zelfcontrole (variant bestaat nog niet in de PDC)

Omschrijving:

Een zelfcontrole omvat een branchegerichte controle van milieuaspecten in de lagere risicocategorieën (categorie 1 en 2) op alle hiervoor geldende milieuriichtlijnen en milieuwetgeving. Met behulp van een toegestuurde lijst kunnen de bedrijven zichzelf controleren, waarna de ingevulde lijst geretourneerd wordt en beoordeeld.

Bedrijven die de lijst niet of niet volledig retourneren en 10% van de bedrijven die de lijsten wel volledig ingevuld retourneren, worden met een integrale controle gecontroleerd. Deze integrale controles zitten niet in de genoemde kengetallen voor de zelfcontrole.

Een zelfcontrole bevat de volgende onderdelen:

- het op- en vaststellen van de branchegerichte zelfcontrolelijsten
- het verzenden van de lijsten naar de geselecteerde bedrijven
- beoordeling van de retour ontvangen zelfcontrolelijsten
- opvragen van ontbrekende gegevens (volledig krijgen van lijsten)
- hercontrole van verbeterde zelfcontrolelijsten
- vaststellen van de met een integrale controle te controleren bedrijven
- schriftelijke terugkoppeling naar (aanschrijving van) het betreffende bedrijf
- bijwerken van het digitale inrichtingenbestand

De uitvoering van (zelf)controles, hercontroles en bestuursrechtelijke handhaving vindt plaats overeenkomstig de bestuurlijk vastgestelde handhavingsstrategie. De kengetallen zijn exclusief hercontrole(s), benodigde integrale controles en bestuursrechtelijke handhaving.

Bijlage 5: Overzicht taken overgedragen aan omgevingsdiensten

Basistaken VTH-TAKEN

Wabo, Het voorbereiden van omgevingsvergunningen voor wijzigingen, revisie of oprichting van bedrijven, afhandelen van meldingen Activiteitenbesluit, Omgevingsvergunning beperkte milieutoets en milieuneutrale veranderingen. Milieutoezicht en handhaving bij bedrijven, inclusief het **Besluit risico en zware ongevallen 2015 (Brzo)**.

Wet milieubeheer, toezicht op specifieke milieuactiviteiten waaronder sloopwerkzaamheden, opsporen en winnen van natuurlijke hulpbronnen en de aanleg van bijvoorbeeld vuilstortplaatsen. Daarnaast ketengericht milieutoezicht;

Besluit bodemkwaliteit, het milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten;

Wet bodembescherming, het milieutoezicht bij bodemsanering, sanering van bedrijfsterrein en lozing van grondwater bij bodemsanering en proefbronnering voor zover het die activiteiten betreft;

Plustaken VTH-TAKEN

Vuurwerkbesluit, ontbrandingstoestemming en -melding: VTH en coördinatietaken;

Luchtvaart, TUG ontheffingen, luchthavenbesluiten en luchthavenregelingen, Vvgb, toezicht en handhaving, advisering en jaarlijks verslag PS;

Wet Geluidhinder, klachten geluidshinder, zonebeheer, afgeven hogere grenswaarden, opstellen geluidsniveaukaarten, adviseren Gedeputeerde Staten;

Ontgrondingenwet, VTH Ontgrondingenwet;

Waterwet (grondwateronttrekkingen), vergunningen en meldingen Openbare drinkwatervoorziening, bodemenergiesystemen (warmte-koudeopslag) en grote industriële onttrekkingen (meer dan 150.000 m³/jaar): VTH en registratie;

Wet bodembescherming:

Beschikkingen nader onderzoek, saneringsonderzoek en/of –plan, meldingen nieuwe verontreiniging, instemmen evaluatierapport en beoordelen busmelding/evaluatierapport;

Toezicht en handhaving op bovenvermelde Wbb-procedures en nazorg bodemmaatregelen;

Groene Wetten (Natuurbeschermingswet, Flora en Fauna wet en Boswet): Toezicht en Handhaving¹⁹, coördinatie groene handhaving (regisseur) en Cross Compliance controles, input leveren aan beleid, zoals het faunabeheerplan;

Landschapsverordening Zeeland, toezicht en handhaving borden in buitengebied,

Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (WHVBZ), periodieke inspectie van zwembaden en zwemplaatsen, meldingen legionellabesmetting in zwembadwater, publieksvoorlichting zwemmen in open water, aankondigen zwemverbod of negatief advies en juridische ondersteuning daarbij;

Kwaliteitszorg, kwaliteitsbeleid VTH en bodemtaken;

Provinciale milieuverordening Zeeland, ontheffingen en toezicht en handhaving;

BRZO Coördinatie en overleg, BRZO coördinator, bijhouden aandachtspuntenlijst bedrijven, advies 5-jaarlijks bestuurlijk inspectieprogramma BRZO en monitoren daarvan, BRZO-DCMR-provincie overleg.

VTH-beleid, risicoanalyse en systeemgericht toezicht, uitvoeringsprogramma handhaving en vergunningverlening, deelname landelijke overleggen afstemming en uniformering diverse VTH-taken, bouwstenen leveren voor eventuele beleidswijzigingen, alsmede het aanleveren van informatie ten behoeve van het monitoren van prestatieafspraken binnen deze kaders.

Bibob, verzorgen interne procedures en voorbereidingen wijzigingen beleidsregel

Wet openbaarheid van bestuur. Afhandelen van WOB verzoeken ten aanzien van besluiten die de RUD in mandaat namens Gedeputeerde Staten heeft genomen.

SPECIALISATIES (NIET VTH_TAKEN)

Bodemkwaliteit

- Subsidieverlening-/vaststelling bodemsanering bedrijfsterreinen;
- Opdrachtverlening bodemonderzoeken of saneringen;
- Besluit Verbod (BSB-operatie);

¹⁹)Nbwet vergunningen worden door de provincie zelf opgesteld. De RUD Zeeland voert een handhaafbaarheidstoets uit op de vergunningen.

- Bijhouden bodeminformatiesysteem;
- Nazorg;
- Voormalige stortplaatsen;
- Nieuwe bedreigingen; • Diffuse bodemverontreiniging.

Externe veiligheid, uitvoering geven aan het Impuls-programmamangement EV in Zeeland, initiëren en begeleiden verbetertrajecten op het gebied van veiligheid, deelnemen aan landelijke en regionale overleggen, RO-advisering, bijhouden Zeeuwse risicokaart, risicoanalyse Westerschelde in relatie tot RO, Beleidsontwikkeling en ondersteuning;

Luchtkwaliteit, afstemming met o.a. GGD, RIVM en Belgische grensprovincies, luchtnormen langs wegen, adviseren over zomersmog, advisering Gedeputeerde Staten;

Diverse advisering bij provinciale projecten, beoordeling gemeentelijke bestemmingsplannen, IPO adviescommissies, (grensoverschrijdende) m.e.r. procedures en naar aanleiding van bestuurlijke vragen over specialisaties die zijn ondergebracht bij de RUD, alsmede het aanleveren van informatie ten behoeve van het monitoren van prestatieafspraken binnen deze kaders. Omgevingswet en –AMvB's voor wat betreft de bij de RUD ondergebrachte taken en werkzaamheden.

Bijlage 6: Landelijke handhavingsstrategie BRZO

Op 9 juli 2013 zijn Gedeputeerde Staten aangesloten bij de Landelijke Handhavingsstrategie BRZO.

Bijlage 7: Landelijke Handhavingsstrategie Wabo

Op 13 februari 2018 zijn Gedeputeerde Staten aangesloten bij de Landelijke Handhavingsstrategie Wabo.

Bijlage 8: Handhavingsstrategie luchtvaart Zeeland

Wanneer een regel uit een luchthavenbesluit- of regeling, of een voorschrift verbonden aan een TUGontheffing wordt overtreden, moeten Gedeputeerde Staten in beginsel handhaven. Dit kan onder bijzondere omstandigheden anders zijn. Bijvoorbeeld als er concreet zicht op legalisatie bestaat of als het handhaven onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. De toe te passen handhavingsinstrumenten worden hieronder per situatie beschreven.

Soorten bepalingen

In een luchthavenbesluit of – regeling staan twee soorten bepalingen: grenswaarden en regels.

- Grenswaarden richten zich tot de exploitant en de gebruikers gezamenlijk en definiëren de milieugebruiksruimte van de luchthaven. Bijv. *de grenswaarde binnen de daglichtperiode Lden in dB(A) in HHP01 is 46,5.*
- Regels richten zich tot ieder individueel. Bijv. *de luchthaven is, binnen de daglichtperiode, geopend van 9:00 tot 20:00.*

Aan een TUG ontheffing worden voorschriften verbonden. Deze richten zich op de gebruiker (bedrijf/piloot).

De instrumenten die bij een overtreding kunnen worden toegepast, staan in het onderstaande overzicht.

Tabel 9.1 VTH Instrumenten luchtvaart

Besluit	Bepaling	Sanctie bij overtreding	Sanctie gericht aan
Luchthavenbesluit of –regeling	Grenswaarde	Maatregel ²⁰	De partij die het in zijn macht heeft de overschrijding tegen te gaan
Luchthavenbesluit of –regeling	Regel	Last onder bestuursdwang ²¹	De overtreder van de regel
Luchthavenbesluit of –regeling	Regel	Last onder dwangsom	De overtreder van de regel
Luchthavenbesluit of –regeling	Regel	Bestuurlijke boete (evt. in combinatie met preventieve last onder dwangsom)	De overtreder van de regel
Maatregel		Bestuurlijke boete	De partij waaraan de maatregel was gericht
TUG-ontheffing	Voorschrift	Last onder bestuursdwang	De overtreder van het voorschrift
TUG-ontheffing	Voorschrift	Last onder dwangsom	De overtreder van het voorschrift
TUG-ontheffing	Voorschrift	Bestuurlijke boete (evt. in combinatie met preventieve last onder dwangsom)	De overtreder van het voorschrift
TUG-ontheffing	Voorschrift	Intrekken ontheffing	De houder van de ontheffing

²⁰ bij overschrijding van een grenswaarde zijn GS verplicht een maatregel op te leggen. Een preventieve maatregel bij dreigende overschrijding is echter niet mogelijk. Een preventieve LOD is dan wel mogelijk.

²¹ De last onder bestuursdwang zal waarschijnlijk niet snel worden ingezet, omdat het voor GS vaak praktisch onmogelijk is om door feitelijk handelen de overtreding van de regel ongedaan te maken

Zoals uit de tabel blijkt, zijn er meerdere instrumenten inzetbaar per situatie. Welk instrument daadwerkelijk zal worden gehanteerd in geval van een overtreding wordt per geval nader bezien.

Bijlage 9: Uitvoeringskader BRIKS

Bijlage 10: Gedragsregel openbaarheid Handhavingsinformatie