

VTH-beleidsplan Limburg 2017 - 2020

Naar een beleids- en risicogerichte
inzet van bevoegdheden



CLUSTER WONEN
EN LEEFOMGEVING

MAART 2017

provincie limburg





Inhoudsopgave

1 Doel en status VTH-beleidsplan	4
1.1 Doel en functie VTH-beleidsplan	4
1.2 Beleidsruimte in wettelijke bevoegdheden	4
1.3 Focus taken en bevoegdheden	5
1.4 Kernpunten VTH-beleidsplan	5
2 Visie en uitgangspunten voor het VTH-beleid 2017 - 2020	6
2.1 VTH-taken: veranderend provinciaal takenpakket	6
2.2 Van robuust organiseren	6
2.3 ... naar (mede) realiseren van provinciale beleidsambities	7
2.4 ... meer focus op naleefgedrag	7
2.5 ... en ontwikkelingen mogelijk maken	8
2.6 Wijze van prioriteitstelling bij uitvoering	8
3 Hoe gaat de Provincie het VTH-instrumentarium inzetten?	10
3.1 Wettelijk kader	10
3.2 Leidende principes bij de inzet van de VTH-instrumenten	11
4 Welke beleidsmatige ambities en risico's bepalen prioriteiten bij VTH?	14
4.1 Prioriteiten op basis van risico's per kleurspoor	14
4.2 Operationele prioriteiten op basis van naleefgedrag	15
4.3 Prioriteiten op basis van provinciale beleidsambities per kleurspoor	15
4.4 Doorkijk vanaf 2020	17



5 Verankering in de beleidscyclus	18
6 Vervolgacties en tijdspad	19
6.1 Vervolgacties	19
6.2 Tijdspad	20
6.3 Financiële kaders	20
Bijlagen	
1. Overzicht wettelijke taken.	22
2. Strategische provinciale ambities gerelateerd aan inzet VTH instrumentarium.	24
3. Resultaten risicoanalyse 2016.	30
4. Landelijke handhavingstrategie 2014.	34
5. Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg (vastgesteld 8-11-2011).	54
6. Verordening kwaliteit Vergunningverlening Toezicht en Handhaving omgevingsrecht Provincie Limburg 2016.	66
7. Toekomstvast opdrachtgeverschap.	78





1 Doel en status VTH-beleidsplan

1.1 Doel en functie VTH-beleidsplan

Het VTH-beleidsplan geeft inzicht in de wijze waarop door de Provincie Limburg in de periode 2017-2020 het VTH-instrumentarium wordt ingezet, hoe zij inhoudelijke prioriteiten stelt en hoe zij de uitvoering van de VTH-taken in de beleidscyclus verankert.

Het VTH-beleidsplan vervangt het in 2011 door GS vastgestelde 'Integrale handhavingsbeleidsplan' (IHBP) en wordt jaarlijks geconcretiseerd in een uitvoeringsprogramma VTH op basis van door de Provincie vastgestelde prioriteiten. In het VTH-beleidsplan geven GS aan hoe de Provincie Limburg in de periode 2017-2020, binnen de door PS vastgestelde beleidsmatige kaders, prioriteiten stelt, het VTH-instrumentarium inzet en de uitvoering van de VTH-taken in de beleidscyclus verankert. Over de resultaten (wat is bereikt) wordt jaarlijks gerapporteerd aan Provinciale Staten. Met het sluiten van de VTH-beleidscyclus voldoet de Provincie tevens aan de wettelijke eisen die gelden voor de borging van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.

Het VTH-beleidsplan 2017-2020 legt, veel meer dan het IHBP, een relatie tussen provinciale beleidsambities en het stellen van prioriteiten bij de inzet van VTH-instrumenten. Belangrijkste doel daarbij is dat de inzet van het VTH-instrumentarium veel meer dan tot nu toe, kan gaan bijdragen aan het realiseren van provinciale beleidsambities. Daarbij houdt het VTH-beleidsplan zo veel mogelijk rekening met de komst van de Omgevingswet en de nieuwe Wet natuurbescherming. Het beleidsplan is niet alleen het bestuurlijk kader voor de uitvoering van de VTH-taken maar ook het kader voor het transformatieproces dat nodig is om de beleids- en uitvoeringsorganisatie aan elkaar te verbinden en met elkaar af te stemmen.

1.2 Beleidsruimte in wettelijke bevoegdheden

Gedeputeerde Staten zijn wettelijk bevoegd en verplicht om via vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) eisen te stellen aan activiteiten die van invloed zijn op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Daarmee kan de Provincie bijdragen aan het borgen van de milieukwaliteit, de leefbaarheid en de gezondheid in de woon- en werkomgeving, het beheersbaar houden van onder andere (brand)



veiligheidsrisico's, het behoud en verbeteren van de kwaliteit van natuur, bodem en grondwater en het bevorderen van duurzaamheid.

De Provincie heeft vanuit de wet een zekere beleidsruimte om te bepalen hoe VTH-instrumenten worden ingezet en welke inhoudelijke prioriteiten worden gesteld. Voor de wijze van uitvoering van de VTH-taken bij bijvoorbeeld grote bedrijven en industriële complexen zoals Chemelot, is deze beleidsruimte beperkt als het gaat om veiligheidsrisico's.

1.3 Focus taken en bevoegdheden

Het VTH-beleidsplan heeft betrekking op bevoegdheden op grond van landelijke wetgeving en de Omgevingsverordening Limburg, dat wil zeggen vergunningverlening en ontheffingen, het uitoefenen van toezicht en handhavend op te treden richting bedrijven en in beperkte mate burgers (als het gaat om natuur en landschap) en het monitoren van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit voor de wetten die genoemd worden in bijlage 1.

Ook de provinciale coördinatietask voor de handhavingssamenwerking met bestuurlijke en strafrechtelijke partners in het omgevingsrecht en de coördinatie rondom de Groene wetten valt binnen de reikwijdte van dit plan.

Het VTH-beleidsplan gaat niet over taken en bevoegdheden zoals:

- Het interbestuurlijk toezicht (IBT) dat de Provincie houdt op de inzet van VTH-instrumenten door gemeenten.
- Het houden van toezicht op door de Provincie verstrekte subsidies (met uitzondering van verstrekte subsidies binnen het groene kleurspoor).
- De beheersing of aanpak van omgevingsrisico's waar de Provincie geen wettelijke VTH-bevoegdheden heeft (zoals bijvoorbeeld risico's die samenhangen met bedrijven net over de grens met België of Duitsland, XTC-dumping, arbeidsmigranten of illegale bewoning van vakantieverblijven).

Deze taken worden via een ander spoor opgepakt en verder uitgewerkt.

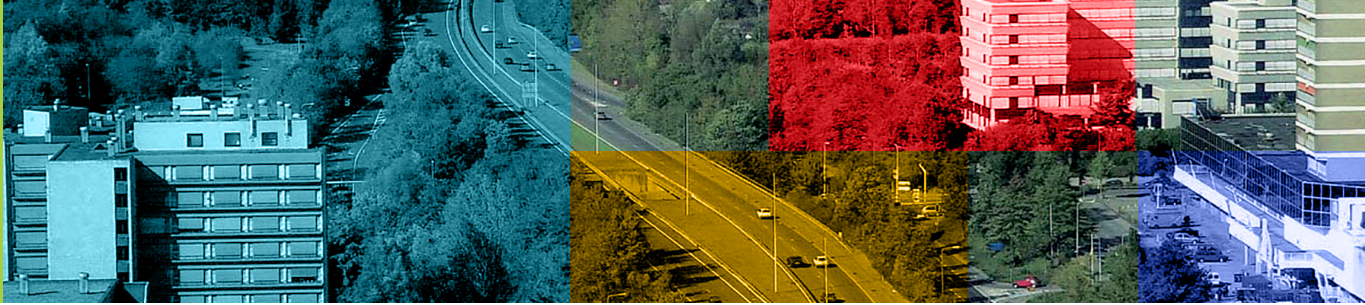
1.4 Kernpunten VTH-beleidsplan

Het VTH-beleidsplan legt het volgende voor de periode 2017-2020 bestuurlijk vast:

1. De algemene visie en uitgangspunten van het VTH-beleid (hoofdstuk 2).
2. De wijze waarop het wettelijk kader en de bestuurlijk uitgangspunten doorwerken bij de inzet van het VTH-instrumentarium (hoofdstuk 3).
3. De inhoudelijke prioriteiten voor de inzet in 2017-2020 op basis van een inschatting van risico's én op basis van provinciale beleidsambities (hoofdstuk 4).
4. De verankering van het VTH-beleidsplan en het VTH-uitvoeringsprogramma in de beleidscyclus, inclusief de koppeling aan provinciale beleidsambities en de risicoanalyse (hoofdstuk 5).

Hoe het transformatieproces van het huidige beleid en uitvoering gaat verlopen staat samengevat in hoofdstuk 6.





2

Visie en uitgangspunten voor het VTH-beleid 2017-2020

2.1 VTH-taken: veranderend provinciaal takenpakket

De Provincie is al meer dan veertig jaar bevoegd gezag in het omgevingsrecht. Inmiddels over het brede terrein van milieu en veiligheid, natuur en landschap, bodem/grondwater en bouwen (Bouwen, reclame, inritten, kappen en slopen: Briks). Door wijziging van bevoegdheden is de afgelopen jaren het takenpakket qua milieu- en veiligheidszorg veranderd. Op het gebied van natuurbescherming krijgt de Provincie er juist weer taken bij door delegatie vanuit het Rijk.

De Provincie Limburg heeft de beleidsmatige uitgangspunten voor het toezicht en handhavingsbeleid in 2011 vastgelegd in het Integraal Handhavingsbeleidsplan (IHBP) met de nadruk op toezicht en handhaving. Het IHBP bestrijkt slechts een deel van de VTH-bevoegdheden en anticipeert niet op de Omgevingswet. In dit plan ontbreekt een duidelijke koppeling tussen de provinciale beleidsmatige ambities in het POL en de inzet van het VTH-instrumentarium, alsmede de koppeling met een vergunningenbeleid.

Het VTH-beleidsplan vervangt het IHBP en is het integrale beleidsplan voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de aan de provincie toegewezen VTH-bevoegdheden. De kaders en uitgangspunten uit het beleidsplan worden jaarlijks vertaald in een uitvoeringsprogramma voor de RUD-organisaties en de interne uitvoeringsclusters.

2.2 Van robuust organiseren

De afgelopen jaren heeft landelijk de uitvoering van de VTH-taken vooral in het teken gestaan van het goed borgen van organisatie en uitvoering, onder andere aan de hand van wettelijke kwaliteitseisen. Dit geldt niet alleen voor de Provincie maar ook voor de gemeenten en waterschappen. In dat kader zijn er in Limburg twee regionale uitvoeringsdiensten opgericht (RUD's), waarin Provincie en gemeenten hun uitvoeringsorganisaties hebben gebundeld, die in wettelijke zin vooralsnog zorg draagt voor de uitvoering van basistaken.

De Provincie onderschrijft deze ontwikkeling. Een robuuste professionele organisatie is nodig om omgevingsrisico's goed in te schatten, naleefgedrag te beoordelen en op basis daarvan het VTH-instrumentarium doelgericht in te zetten.





2.3 ... naar (mede) realiseren van provinciale beleidsambities, ...

De Provincie heeft eigen beleidsambities, bijvoorbeeld als het gaat om veiligheid, natuur, economie, energie en leefbaarheid. Het POL is daarvoor het strategisch beleidskader. Om deze ambities te realiseren worden uiteenlopende instrumenten ingezet zoals subsidies, investeringen, voorlichting en samenwerkingsovereenkomsten.

Ook de inzet van het VTH-instrumentarium kan een bijdrage leveren aan deze ambities. In de praktijk is de relatie tussen beleid (het POL) en de prioriteiten en aanpak bij de uitvoering van de VTH-taken onvoldoende geborgd. Dit roept een aantal vragen op:

- Aan de realisatie van welke beleidsdoelstellingen kan de inzet van het VTH-instrumentarium een bijdrage leveren? En op welke wijze? Bijvoorbeeld als het gaat om energie, natuur, veiligheid of duurzame gebiedsontwikkeling.
- In hoeverre draagt de inzet van de VTH-instrumenten bij aan het versterken van andere instrumenten die de Provincie inzet om haar beleidsambities te realiseren? Blijven mogelijkheden onbenut of werken verschillende instrumenten elkaar misschien zelfs tegen? Wordt op integrale en efficiënte wijze de inzet van instrumenten toegepast?
- In hoeverre sluit de sectorale prioriteitstelling bij de uitvoering van de VTH-taken per 'kleurspoor' (milieu, bodem, grondwater, bouwen en natuur en landschap) nog aan bij de integrale aanpak bij gebieds(her)ontwikkeling?
- Hoe worden de resultaten van de inzet van het VTH-instrumentarium bij de uitvoering en de gegevens/inzichten voortkomend uit monitoring geanalyseerd en ingebracht in de beleidscyclus?

Het sluiten van de beleidscyclus door het verknopen van provinciale beleidsambities met een transparante prioriteitstelling, effectieve programmering en doelgerichte uitvoering is een belangrijke doelstelling van het VTH-beleidsplan.

2.4 ... meer focus op naleefgedrag ...

Het realiseren van beleidsambities vereist niet alleen een goede koppeling met de uitvoeringsprioriteiten maar ook het effectief zijn van de inzet van het instrumentarium. Een belangrijke vraag is of de huidige (programmatische) aanpak voldoende bijdraagt aan actief naleefgedrag om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en financiële en bestuurlijke 'high impact' risico's zoveel mogelijk te beperken. Dit vereist inzicht in feitelijke omgevingsrisico's, het naleefgedrag, maar vooral ook inzicht in en focus op gedragsrisico's om pro-actief, vroeg in het proces, met partijen in gesprek te zijn.

Als het gaat om bestuurlijke en financiële 'high impact' risico's worden naast mogelijke omgevingsrisico's ook klachten, incidenten, naleefgedrag en onderliggende gedragsrisico's bepalend voor prioriteitenstelling en aanpak. Bijvoorbeeld bij bedrijven die grote milieuschade veroorzaken maar herstel daarvan niet kunnen opbrengen waardoor de samenleving er (financieel) voor opdraait.





2.5 ... en ontwikkelingen mogelijk maken

Dit past ook binnen de bredere maatschappelijke ontwikkelingen en de eigen verantwoordelijkheid die ook de wetgever steeds meer bij de samenleving neerlegt. Die samenleving moet binnen de kaders van een schone, veilige en gezonde fysieke omgeving, de ruimte krijgen om initiatieven te realiseren. Dat vraagt om een andere rol van het bestuur.

De Omgevingswet die in 2019 in werking treedt haakt daarbij aan: er ontstaat meer ruimte om integrale afwegingen te maken, om lokaal 'maatwerk' te leveren bij het formuleren van normen en de focus te verleggen van voornamelijk risicobeheersing naar ontwikkelingen mogelijk maken.

Deze lijn sluit aan bij de koers van het coalitieakkoord 2015-2019. De Provincie zal de beleidsruimte om ontwikkelingen mogelijk te maken maximaal benutten en waar mogelijk anticiperen op de Omgevingswet 2019.

2.6 Wijze van prioriteitstelling bij uitvoering

De Provincie Limburg hanteert, voor de periode 2017-2020, vier leidende principes voor de wijze van prioriteitstelling bij de inzet van het VTH-instrumentarium. In onderstaande figuur worden deze weergegeven.





1. **WETTELIJKE TAKEN EN BEVOEGDHEDEN:** De uitvoering voldoet minimaal aan de wettelijke eisen en aan de landelijke en regionale bestuurlijke afspraken.
2. **BESTUURLIJKE UITGANGSPUNTEN BIJ INZET VTH-INSTRUMENTEN:** Focus op resultaat en anticiperend op de Omgevingswet, waarbij voor de afweging tot repressief optreden de landelijke handhavingsstrategie (bijlage 4), de landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999 en de Limburgse gedoogstrategie (bijlage 5) leidend zijn. Hierbij wordt de wettelijke beleidsvrijheid optimaal benut.
3. **PROVINCIALE BELEIDSAMBITIES:** De VTH-instrumenten worden zo ingezet dat ze, indien mogelijk, ook bijdragen aan het realiseren van de provinciale beleidsambities.
4. **RISICO'S:** Er is inzicht in de aanwezige high-impact risico's die mede bepalend zijn voor de inzet van het VTH-instrumentarium.

Deze principes worden in de hoofdstukken 3 (wettelijk kader en bestuurlijke uitgangspunten) en 4 (Provinciale beleidsambities en risicoanalyse) nader uitgewerkt.





3

Hoe gaat de Provincie het VTH-instrumentarium inzetten?

3.1 Wettelijk kader

Het provinciaal takenpakket komt voort uit Europese richtlijnen, Rijkswetgeving en besluiten en regelingen. De Provincie is in het omgevingsrecht bevoegd gezag voor een zestiental wetten, een veelheid aan besluiten, algemene maatregelen van bestuur (Amvb's) en de Omgevingsverordening Limburg. De Provincie beslist, binnen kaders en wettelijke vastgelegde procedures, of een activiteit wordt toegestaan en zo ja onder welke voorwaarden, houdt toezicht op naleving van die voorwaarden en handhaaft die.

In onderstaand overzicht worden de wetten die van toepassing zijn op het VTH-spoor, per kleur-spoor, weergegeven. In bijlage 1 wordt kort weergegeven wat de verschillende wetten voor invloed hebben op de inzet van het VTH instrumentarium.

Ruimtelijke ordening		<ul style="list-style-type: none"> • Wet op de ruimtelijke ordening • Monumentenwet / Erfgoedwet (aangehaakt Wabo) • Woningwet / Bouwbesluit (aangehaakt Wabo) • Wegenverkeerswet 	<i>Omgevingsverordening Limburg</i>
Bodem en ondergrond		<ul style="list-style-type: none"> • Wet bodembescherming • Ontgrondingenwet • Mijnbouwwet 	<i>Kwaliteitscriteria organisatie</i>
Milieu, energie en veiligheid		<ul style="list-style-type: none"> • Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) • Wet geluidhinder • Wet Milieubeheer • Wet Luchtvaart 	<i>Algemene Wet bestuursrecht (procedurele eisen)</i>
Water		<ul style="list-style-type: none"> • Wet hygiëne en veiligheid badgelegenheden en zweminrichtingen (Whvbz) • Waterwet 	<i>Landelijke handhavingsstrategie</i>
Natuur en landschap		<ul style="list-style-type: none"> • Boswet • Natuurbeschermingswet 1998 • Flora-en faunawet 	<i>Omgevingswet (2019) Natuurbescherming (2017)</i>





De Provincie is gehouden aan procedurele, inhoudelijke en organisatorische eisen. Deels wettelijk bepaald, deels door jurisprudentie en deels door (landelijke) bestuurlijke afspraken zoals de IPO meer jaren-agenda onderdeel VTH.

Binnen deze kaders heeft de Provincie afwegingsruimte in inhoudelijke prioriteitstelling en in de wijze van inzet van VTH-instrumenten. Het gaat met name om:

- het vormgeven van het vergunningverleningsproces;
- de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd;
- inhoudelijke prioriteiten bij het uitvoeren van toezicht;
- het besluit om te gaan handhaven (discretionaire bevoegdheid is ambtelijke beleidsvrijheid);
- de nalevingsstrategie.

In haar beleid zal de Provincie de wettelijke beleidsvrijheid optimaal benutten om de VTH-bevoegdheden zo effectief en efficiënt mogelijk aan te wenden bij het beheersen van omgevingsrisico's en het realiseren van provinciale beleidsambities.

Belangrijkste verschil met het IHBP is dat de uitvoering, daar waar mogelijk, meer wordt gestuurd vanuit het gewenste (beleidsmatige) effect van de inzet van het VTH-instrumentarium en minder vanuit de (gestandaardiseerde) werkwijze.

De Omgevingswet die naar verwachting in 2019 in werking treedt, biedt het bestuur meer ruimte en handvatten om inhoudelijk integrale afwegingen te maken. Vooral bedoeld om ontwikkelingen mogelijk te maken die tot een verbetering van de omgevingskwaliteit leiden waar die nu soms nog wordt gehinderd door tegenstrijdige regels voor bijvoorbeeld bodem en grondwater, milieu en/of ruimte (zoals afstandsnormen).

Daarbij borgt de Provincie dat de inzet van VTH-instrumenten bij het benutten van deze inhoudelijke ruimte blijft voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen die gelden voor besluitvorming, organisatie en uitvoering.

3.2 Leidende principes bij de inzet van de VTH-instrumenten

Het voorgaande betekent dat de Provincie de wijze van inzet van het VTH-instrumentarium de komende jaren meer gaat richten op het te bereiken resultaat.

Bij de inzet gelden de volgende algemene uitgangspunten:

- de uitvoering vindt plaats binnen wet- en regelgeving en de landelijke en regionale bestuurlijke afspraken (conform de interventiematrix uit de Landelijke handhavingsstrategie 2014 en de Landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999);
- proportionele inzet: ruimte geven waar het kan, strikt handhaven waar het moet;
- preventie vóór interventie: meedenken met initiatiefnemers, stimuleren van voorlopers en





- bevorderen van bewustzijn over naleefgedrag en zelfregulering;
- in de uitvoering ruimte laten voor innovatie en experimenteren met de inzet van VTH-instrumenten, met name in de wijze van toezicht;
- transparantie in besluitvorming en uitvoering i.v.m. de democratische controle.



Voor specifieke instrumenten gelden de volgende bestuurlijke uitgangspunten:

Handhaving: high trust, high penalty

Handhaving is een discretionaire bevoegdheid. Handhaving is nodig als slecht naleefgedrag onaanvaardbare omgevingsrisico's met zich meebrengt en de inzet van andere instrumenten geen effect heeft gehad. Het uitgangspunt is 'high trust, high penalty'. De verantwoordelijkheid voor het eigen naleefgedrag ligt bij bedrijven en burgers. Zij krijgen van de Provincie veel ruimte om initiatieven te ontwikkelen en worden daarin ook gestimuleerd. Wordt dit vertrouwen structureel geschaad, zal de Provincie hard optreden.

De Provincie Limburg volgt daarbij de lijn van de 'Landelijke handhavingsstrategie' (bijlage 4) en de 'Landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999'.

Dit betekent bijvoorbeeld dat de bewuste overtreder eerder met het instrument last onder bestuursdwang wordt geconfronteerd dan de onbedoelde overtreder. En dat het werken in bepaalde branches extra verzwarend werkt gezien de aanzienlijke (financiële) gevolgen die kunnen optreden bij te lichte interventies. In de prioriteitenstelling bij toezicht wordt hier rekening mee gehouden.

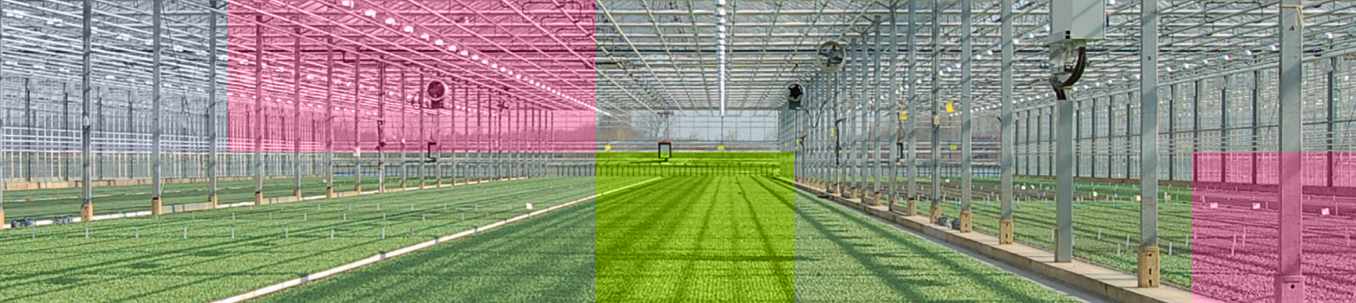
In de periode van het VTH beleidsplan 2017-2020 wordt in IPO verband het bestuurlijke boete beleid voor Brzo-inrichtingen ontwikkeld, zodat bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet dit nieuwe instrument kan worden toegepast.

Preventie: meer aandacht voor bevorderen van het naleefgedrag

Burgers en bedrijven zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun naleefgedrag en eventuele schade die dit veroorzaakt voor de omgeving. Voor een deel is sprake van calculerend gedrag en worden regels overtreden omdat men de pakkans klein acht.

Het zicht krijgen en houden op dergelijk calculerend gedrag krijgt hoge prioriteit in de toezichtstrategie door de toezichts frequentie te verhogen. Een deel van de overtredingen gebeurt ook door gebrek aan kennis of onvoldoende bewustzijn van gedragsrisico's. De Provincie investeert in het vergroten van dat bewustzijn en kennis en informatie (compliance assistance). Dat kan op het moment dat burgers of ondernemers een vergunning of ontheffing aanvragen of 'in het veld' op





locaties waar veel overtredingen plaatsvinden (natuur, landschap) of door het helpen naleven na geconstateerde overtredingen.

Vergunningen en ontheffingen: initiatieven mogelijk maken en beleidsambities ondersteunen

De Provincie kan binnen de wettelijke kaders toestemming geven of onthouden aan initiatieven en activiteiten die van invloed kunnen zijn op de omgevingskwaliteit. De insteek van het beleid is dat de Provincie binnen de wettelijke en eigen beleidsmatige kaders met de initiatiefnemer zal meedenken om eventuele belemmeringen weg te nemen. Daarbinnen wil de Provincie ook sturen om initiatieven bij te laten dragen aan de provinciale beleidsambities, ook als dit verder gaat dan het wettelijke minimum.

Toezicht: van programmatisch toetsen naar risicogericht inzicht en bevorderen compliance assistance

Het toezicht is voor de Provincie het centrale instrument om zicht te houden op risico's en ontwikkelingen en te kunnen schakelen tussen meedenken en ingrijpen. Toezicht wordt meer gedragsgericht. Hierbij wordt de ruimte gelaten voor innovatieve aanpakken: de Provincie stuurt aan op andere methoden dan de traditionele programmatische controle om inzicht te krijgen in naleefgedrag ('inzicht vóór toezicht'). Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van bigdata-analyse, optimaliseren van het signaleringsnetwerk van toezichthouders en meer ruimte bieden en eisen stellen aan de professionele afwegingsruimte van toezichthouders. Dat laatste houdt ook in dat van toezichthouders wordt verwacht dat ze niet alleen controleren of regels worden nageleefd, maar ook verbetering in naleefgedrag bevorderen.

Meer gedragsgericht prioriteiten stellen wil zeggen dat prioriteiten in het toezicht minder worden gesteld op basis van algemene meerjarige thematische en theoretische risicoanalyses en meer op basis van dynamisch inzicht in concreet naleefgedrag.

Gedogen

De Provincie zal overtredingen alleen in bijzondere situaties gedogen, zoals uitzicht op spoedige legaliseerbaarheid van een activiteit, te voorziene spoedige bedrijfsbeëindiging, de onevenredigheid van handhaving tegenover de ernst van de overtreding en bij ongewone voorvallen. Gedogen zal altijd in volledige transparantie plaatsvinden. Hoe de provincie omgaat met gedogen is nader uitgewerkt in de provinciale gedoogstrategie (bijlage 5).

Klachten en ongewone voorvallen

Klachten zijn signalen uit de samenleving over mogelijke omgevingsrisico's. De Provincie geeft altijd opvolging aan een klacht (in de vorm van een administratieve of fysieke controle of de klacht gegrond is en waar nodig actie ondernemen) en koppelt hierover terug naar de klager. Bij calamiteuze situaties wordt intensief gemeten (bijvoorbeeld luchtkwaliteit of bodemverontreiniging) om inzicht te kunnen verstrekken over de omvang en effecten van de calamiteit. Ongewone voorvallen hebben grote prioriteit in de afhandeling en onderzoek naar de oorzaak van het voorval.





4 Welke beleidsmatige ambities en risico's bepalen prioriteiten bij VTH?

4.1 Prioriteiten op basis van risico's per kleurspoor

Bij de inzet van het VTH-instrumentarium heeft het accent de afgelopen jaren gelegen op het beheersen van de risico's rond bijvoorbeeld industriële complexen of bij het hergebruik van (verontreinigde) grond.

Ook in de periode 2017-2020 zijn de omgevingsrisico's mede bepalend voor de prioriteiten. Hiertoe is een voorlopige risico-inschatting gemaakt van de potentiële risico's van bepaalde typen bedrijven en activiteiten in het algemeen. Zoals risico's van kleine luchthavens, zwemwaterinrichtingen of chemische industrie.

De resultaten van deze risicoanalyse is als bijlage 3 toegevoegd.

In tabel 1 zijn de prioriteiten per kleurspoor, op basis van de risico-analyse weergegeven.

Voor deze inschatting is als basis

de methodiek gebruikt die ook ten grondslag ligt aan de risicoanalyse van het IHBP. Belangrijkste verschil is dat deze nu voor het eerst ook is toegepast voor de omgevingsrisico's in relatie tot bouwen, natuur en landschap.

De analyse van de risico's wordt jaarlijks uitgevoerd, waarbij het accent steeds meer komt te liggen op feitelijke omgevingsrisico's op bedrijfs- en activiteitsniveau. De monitoring van de feitelijke omgevingskwaliteit en omgevingsrisico's leveren daarvoor input.





4.2 Operationele prioriteiten op basis van naleefgedrag

Het zicht krijgen en grip houden op omgevingsrisico's met een hoge potentiële impact krijgt hoge prioriteit. Met name ook om 'verrassingen' te voorkomen, dat wil zeggen, incidenten of voorvallen die grote (onherstelbare) schade veroorzaken of de samenleving veel geld kosten. Het laatste bijvoorbeeld omdat verontreinigingen opgeruimd moeten worden of schade hersteld moet worden. In de prioriteitstelling gaat de Provincie – net als de meeste gemeenten – nu nog uit van een thematische risicoanalyse: per kleurspoor (milieu, natuur, bouw etc.) wordt een inschatting gemaakt van typen risicovolle activiteiten en op basis daarvan bepaald hoe en met welke intensiteit het VTH-instrumentarium wordt ingezet.

Ook in het VTH-beleidsplan Limburg 2017-2020 worden algemene prioriteiten bepaald aan de hand van potentiële omgevingseffecten. Dat houdt bijvoorbeeld in dat veiligheid rond industrie een beleidsprioriteit blijft.

Bij de feitelijke inzet van instrumenten, zoals de intensiteit en wijze van toezicht, wordt het (naleef) gedrag van bedrijven of burgers leidend. Van de uitvoeringsorganisatie wordt dus verwacht dat zij goed inzicht krijgt in het naleefgedrag en op basis daarvan prioriteiten stelt in de uitvoering. Daarbij wordt de uitvoeringsorganisatie uitgedaagd slimme methoden te ontwikkelen om inzicht te krijgen in (risico's op mogelijk slecht) naleefgedrag, nog vóór feitelijk toezicht plaatsvindt.

In de uitvoering betekent dit dat bedrijven die een goed naleefgedrag vertonen, de ruimte hebben om hun eigen naleving te regelen. Tegen bedrijven die – stelselmatig – regels overtreden en daarmee een groot omgevingsrisico (of financieel risico) vormen wordt onverwijld opgetreden.

De analyse van het naleefgedrag en daaraan gekoppelde prioriteitstelling moet bijdragen aan het beheersen van high impact risico's en aan het realiseren van de provinciale beleidsambities waarvoor de inzet van VTH relevant is.

4.3 Prioriteiten op basis van provinciale beleidsambities per kleurspoor

De Provincie zal de prioriteiten bij de inzet van het VTH-instrumentarium ook laten afhangen van de beleidsambities uit onder andere het POL en maatschappelijke ontwikkelingen en initiatieven. De wettelijke kaders en aanvullende provinciale beleidsambities zijn per kleurspoor thematisch uitgewerkt en toegevoegd in bijlage 1 en 2.

Deze beleidsmatige prioriteiten worden jaarlijks vertaald in een uitvoeringsprogramma, samen met de resultaten van een risicoanalyse en de evaluatie van de reeds bereikte resultaten.

In tabel 1 is een overzicht gegeven van de provinciale beleidsambities en de prioriteiten op basis van de risicoanalyse, weergegeven per kleurspoor.





TABEL 1: PROVINCIALE AMBITIES EN PRIORITEITEN OP BASIS VAN RISICOANALYSE.

Provinciale ambities

Prioriteiten op basis van risicoanalyse

Ruimtelijke ordening



- Duurzame ontwikkeling gebieden (bijvoorbeeld campusontwikkelingen)
- Versterken economische structuur in Limburg

- PIP, omgevingsafwijkingsbesluit
- PIP, buitenplanse ontheffing
- BRZO/RIE4, buitenplanse ontheffing

Bodem en ondergrond



- Behoud en realiseren bodemkwaliteit
- Veilig gebruik onderaardse kalksteengroeven
- Geothermie mogelijk maken

- Grondstromen (waaronder infrastructurele werken)
- (Mobiele) bodemsaneringen
- Illegale saneringen

Milieu, veiligheid en energie



- Realiseren doelstellingen energietransitie
- Behouden en realiseren gezonde en veilige leefomgeving
- Kwaliteitsbewust ontwikkelen omgeving, incl. stilte/rust
- Doelmatige afvalverwijdering

- BRZO/RIE4-bedrijven
- Afvalbedrijven
- Voedingsmiddelen, petfood, veevoeder

Water



- Gezondheid en veiligheid baders beschermen
- Duurzame (drink) watervoorziening borgen

- Veiligheid (semi)openbare zweminrichtingen
- Grondwateronttrekking tbv koude- en warmteopslag
- Grondwateronttrekkingen tbv openbare drinkwatervoorziening

Natuur en landschap



- In stand houden door Europa beschermde soorten
- In stand houden soorten en habitattypen in N2000 gebieden
- In stand houden en realiseren bosareaal Limburg
- Voorkomen faunaschade

- Industriële activiteiten in landelijk gebied
- Agrarische activiteiten in landelijk gebied
- Infrastructurele activiteiten in landelijk gebied





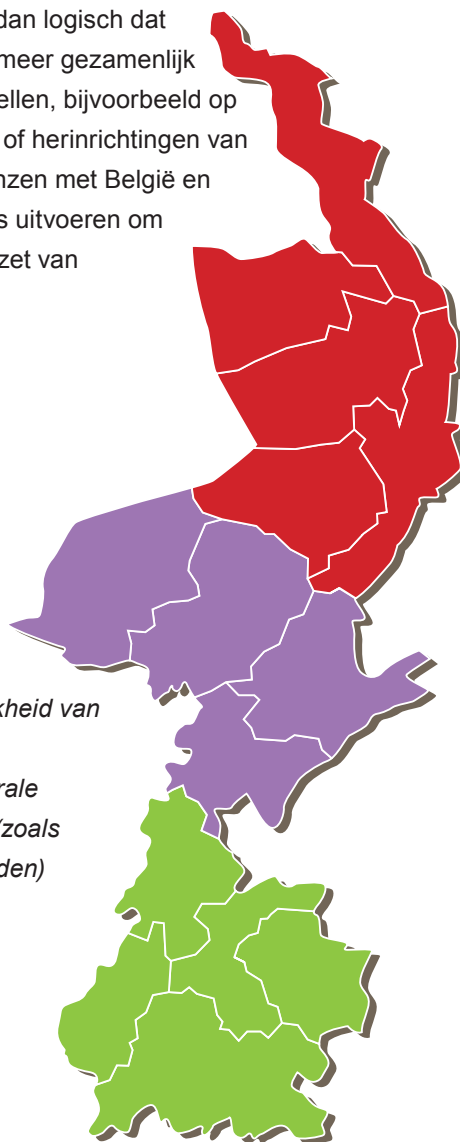
4.4 Doorkijk vanaf 2020

De Provincie wil als bestuurlijk partner van Rijk, gemeenten en waterschappen zoveel mogelijk samenwerken bij het behoud en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Vanuit dat perspectief is het niet meer dan logisch dat Provincie, gemeenten en waterschappen op termijn ook meer gezamenlijk (gebiedsgerichte) risicoanalyses maken en prioriteiten stellen, bijvoorbeeld op het schaalniveau van de campussen, natuurontwikkeling of herinrichtingen van stedelijke centra of het landelijk gebied. Ook over de grenzen met België en Duitsland. In de periode 2017-2020 zal de Provincie pilots uitvoeren om tot een dergelijke gebieds-integrale prioriteitstelling en inzet van VTH-instrumenten te komen.

Doorkijk 2020:

Integraal gebiedsgerichte inzet?

- *Uitgaan van integrale omgevingskwaliteit*
- *Gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie en gemeenten*
- *Met gemeenten gerichte integrale gebiedsprioriteiten afspreken (zoals rond campussen, natuurgebieden)*
- *Voor overige taken*
- *risico-gestuurd wettelijk minimumniveau*
- *inhoudelijke accenten POL (zoals energie)*





5 Verankering in de beleidscyclus

Het VTH-beleidsplan is een kaderstellend document voor de inzet van de VTH-instrumenten door of in opdracht van de Provincie Limburg. Het VTH-beleidsplan geeft richting aan de inzet van de VTH-instrumenten en vervult daarmee een belangrijke rol in de beleidscyclus ('big-8'). Het VTH-beleidsplan wordt vastgesteld door GS en vierjaarlijks geactualiseerd.

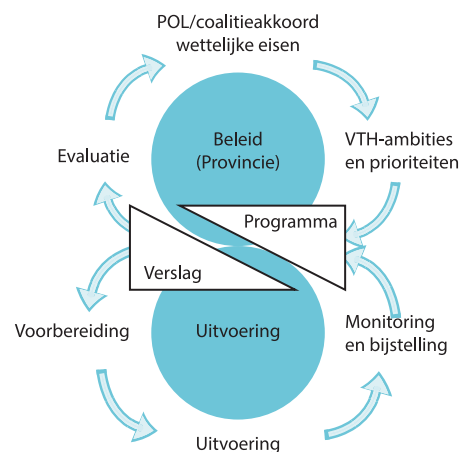
De operationele prioriteiten, inzet en beoogde resultaten van de inzet worden jaarlijks, na vaststelling door portefeuillehouders, vastgelegd in uitvoeringsprogramma's. Voor de operationele prioriteiten op basis van de omgevingsrisico's, bijvoorbeeld welke bedrijven worden gecontroleerd, maakt de uitvoeringsorganisatie jaarlijks een risicoanalyse op basis van specifiek naleefgedrag van bedrijven of gebieden.

De uitvoeringsorganisatie rapporteert conform 'Toekomstvast opdrachtgeverschap' periodiek aan

GS over de voortgang en kwaliteit van de uitvoering en de bereikte resultaten in het licht van de provinciale beleidsambities. Onderdeel daarvan is hoe risico's en naleefgedrag zich hebben ontwikkeld. Op basis van de bereikte resultaten worden prioriteiten bijgesteld. Provinciale Staten worden hierover jaarlijks geïnformeerd.

Hoe de beleidscyclus en organisatie rond de inzet van het VTH-instrumentarium wordt ingevuld, staat beschreven in de nota 'Toekomstvast opdrachtgeverschap' (zie bijlage 7).

Ten behoeve van het sluiten van de beleidscyclus vindt monitoring en rapportage plaats op het vlak van output (vergunningen, toezicht- en handhavingsbesluiten enz.). De resultaten hiervan zijn de input voor de evaluatie van de beleidsambities (leefomgevingskwaliteit, grondwaterkwaliteit enz.).



De implementatie van het VTH-beleidsplan in de beleidscyclus vraagt om een verandering in rolname en werkwijze van de organisatie als geheel, dat wil zeggen de beleidsclusters (als beheerder van het beleidsplan), de opdrachtgever aan de uitvoeringsorganisatie (het coördinatieteam) en de uitvoeringsorganisatie zelf (RUD's en provinciale organisatie).



6

Vervolgacties en tijdspad

6.1 Vervolgacties

Op basis van de kaders en uitgangspunten van voorliggend beleidsplan zal elk jaar een Uitvoeringsprogramma VTH worden opgesteld voor alle kleursporen. Na afstemming met en accordering door GS wordt, op basis van dit uitvoeringsprogramma, de opdrachtverlening aan de RUD's en de provinciale VTH-clusters worden gemaakt.

De beleidsmatige vernieuwing van de inzet van het VTH-instrumentarium is een groei- en leerproces.

1. Beleidsmatig wordt toegewerkt van een voornamelijk risicogerichte prioriteitenstelling van het VTH-instrumentarium naar een balans tussen risicogerichte en beleids(ambitie)gerichte inzet.
2. Wij werken risico gestuurd; aan de voorkant worden de risico's getraceerd. De wijze van het uitvoeren van risicoanalyses wordt gemoderniseerd. Deze verschuift van algemene professionele inschattingen van omgevingsrisico's op themaniveau naar risico-inschatting op basis van feitelijke naleefgedrag en risico-indicatoren op bedrijfs- en activiteitsniveau.
3. De aansturing van de uitvoering verschuift van input (uren en inzet) naar output (te bereiken resultaten binnen de kaders van het uitvoeringsprogramma).

Om bovenstaande te kunnen realiseren is een actieve inzet en samenspel van de uitvoeringsorganisatie en de beleidsorganisatie nodig. Daarom wordt vanaf 2017 geïnvesteerd in een kwaliteitsimpuls. De belangrijkste speerpunten daarin zijn:

- Aansturen op een verandering van werkwijze bij de uitvoering: omgevingswetconform, vernieuwd toezicht en integraal samenspel tussen beleid en uitvoering én de afstemming met andere instrumenten. Dit zowel bij de Provinciale organisatie als bij externe uitvoeringsorganisaties zoals de RUD's.
- Het realiseren van een daarbij behorende professionele ontwikkeling in de vorm van coaching en training.
- De invulling van een professioneel opdrachtgeverschap conform 'Toekomstvast opdrachtgeverschap' (zie bijlage 7).
- Het ontwikkelen van nieuwe instrumenten om vooral het vernieuwen van het toezicht en het realiseren van een goede informatiepositie van beleid en uitvoering voor zowel de risicoanalyse als het voor het monitoren en bijsturen van beleid en uitvoering (zoals prestatie-indicatoren).





6.2 Tijdpad

Voor de realisatie van het transformatieproces wordt het volgende tijdpad aangehouden.

	2016	2017	2018	2019	2020
Conditie en draagvlak	(in)richten	verrichten			
Effectief worden		pionieren	projecten	structureel	
Efficiënt maken			pionieren	projecten	structureel
Doorontwikkeling				evaluatie	VTH-2024

De huidige coalitieperiode wordt benut om het transformatieproces in de wijze van prioritering en de wijze van uitvoering te doorlopen. Daarmee anticipeert de Provincie tevens op het in werking treden van de Omgevingswet in 2019. Daarbij is de fasering eerst zorgen dat 'het werkt' (2017-2018) en daarna zorgen dat het waar mogelijk ook efficiënter wordt (2019-2020).

6.3 Financiële kaders

De beleidsmatige vernieuwing en organisatieontwikkeling is in eerste aanleg een kwalitatieve opgave. Voor de uitvoering van de VTH-taken wordt in 2017 uitgegaan van de huidige financiële middelen en capaciteit. De ruimte voor een efficiëntieslag wordt bekeken zodra de kwalitatieve transformatie is afgerond.

Om tot een kwaliteitsimpuls te komen worden incidentele middelen gereserveerd. Die zijn vooral nodig voor:

- personeelsontwikkeling (opleiding, training, etc.);
- opvangen frictie personele inzet, door lagere productiviteit ten gevolge van opleiding en training van zittend personeel;
- implementatie wetgeving (Wet Natuurbescherming en Omgevingswet);
- kennisniveau op peil brengen;
- instrumentontwikkeling (risicoanalyse, informatiepositie);
- organisatieontwikkeling (organisatorische inrichting, procesinrichting Big-8, opdrachtgeverschap, samenspel).

De daarvoor verantwoordelijke clustermanagers zullen daartoe jaarlijks een plan van aanpak opstellen dat voorziet in de bovengenoemde activiteiten en de benodigde financiële middelen. Dit plan wordt ter accordering en besluitvorming voorgelegd aan GS.





Bijlage

1.	Overzicht wettelijke taken.	22
2.	Strategische provinciale ambities gerelateerd aan inzet VTH instrumentarium.	24
3.	Resultaten risicoanalyse 2016.	34
4.	Landelijke handhavingstrategie 2014.	35
5.	Gedooagstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg (vastgesteld 8-11-2011).	36
6.	Verordening kwaliteit Vergunningverlening Toezicht en Handhaving omgevingsrecht Provincie Limburg 2016.	50
7.	Toekomstvast opdrachtgeverschap.	51





Bijlage 1

Overzicht wettelijke taken





Overzicht wettelijke taken

Het VTH beleidsplan Limburg 2017 -2020 Limburg heeft betrekking op de vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken wat betreft het:

- Grijs/rood kleurspoor (milieu/bouwen/wabo)
- blauw kleurspoor (grondwater en zwemwaterkwaliteit)
- bruin kleurspoor (bodem, ontgroningen en mergelgrotten/groeves)
- groen kleurspoor (natuur en landschap)

Op het gebied van uitvoeringstaken worden vanuit de meeste regelingen door het Rijk uitgevaardigd, zie onderstaande tabel. De provincie voegt daar regelingen aan toe indien de landelijke regeling daarom vraagt of om de inwoners van Limburg duidelijkheid te bieden over de kaders waarbinnen tot ontheffing dan wel vergunningverlening kan worden overgegaan of op welke wijze toezicht en handhaving plaats vindt. In de Omgevingsverordening Limburg 2014 (OL) worden onder andere milieubeschermingsgebieden aangewezen.

TABEL 1. OVERZICHT LANDELIJKE WET EN REGELGEVING, PER KLEURSPOOR WEERGEGEVEN.

Landelijke wet- en regelgeving	
Grijs / rood	kleurspoor
	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
	Besluit risico zware ongevallen
	Vuurwerkbesluit
	Wet Luchtvaart
	Wet Geluidhinder
	Wet Milieubeheer
	Woningwet/Bouwbesluit
	Wet ruimtelijke ordening
Blauw	kleurspoor
	Wet Hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
	Waterwet
Bruin	kleurspoor
	Wet Bodembescherming
	Mijnbouwwet
	Ontgroningenwet
Groen	kleurspoor
	Wet natuurbescherming





Bijlage 2

Strategische provinciale ambities gerelateerd aan inzet VTH instrumentarium

Kleurspoor

Grijs

MILIEU Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Besluit risico zware ongevallen (Brzo), Vuurwerkbesluit, Wet Luchtvaart, Wet milieubeheer (Wm), Wet geluidhinder

Ambitie Provinciaal Omgevingsplan Limburg:

Een gezonde en veilige leefomgeving realiseren en behouden met een goede balans tussen mens, omgeving en economie.

Provinciaal beleid:

Bedrijven, landbouw, verkeer en andere activiteiten hebben impact op de kwaliteit van lucht, bodem en water en kunnen geluidsoverlast en externe veiligheidsrisico's met zich meebrengen. De Provincie acht een goede milieukwaliteit cruciaal voor een gezonde, veilige en schone leefomgeving. Wet- en regelgeving, waaronder de Omgevingsverordening Limburg, blijven essentieel om de basiskwaliteiten te beschermen.

1. Wij beschouwen de wettelijke normen voor de milieukwaliteit als minimum waaraan moet worden voldaan. Situaties waar niet aan de wettelijke normen wordt voldaan, moeten op orde gebracht worden. Daarbij vragen wij zo nodig meer inspanning van de ondernemers.
2. 'Kwaliteitsbewust ontwikkelen' staat bij ons voorop en dat betekent niet het 'opvullen van normen' maar het streven naar het verbeteren van de kwaliteit bij een ontwikkeling.

3. Rust en stilte zijn belangrijke waarden voor de mens (ook vanuit toeristisch oogpunt) en de natuur (fauna). Om deze gebieden ook stil te laten blijven gelden in stiltegebieden een aantal beperkingen.

In situaties waar de basiskwaliteit nog niet bereikt is, werken wij met een programmatische aanpak, met name voor geluidsoverlast door verkeer op provinciale wegen, luchtkwaliteit (Limburgs Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit en Programmatische Aanpak Stikstof) en externe veiligheid (Impuls Omgevingsveiligheid). Daarnaast is informatievoorziening een wettelijke plicht (Aarhus, afkomstig van Europese richtlijnen) en vinden wij het belangrijk om zicht te houden op de Limburgse omgevingskwaliteit en onze partners, mede-overheden, en inwoners te informeren over de toestand van deze omgevingskwaliteit. Wij zetten daarvoor instrumenten in als de Risicokaart, de Atlas Leefomgeving, de website Luchtmeetnet-Limburg.nl en een SMOG alert service.

Provincies zijn wettelijk ook verantwoordelijk voor de nazorg van stortplaatsen die op of na 1 september 1996 operationeel waren. Daartoe worden nazorgplannen van stortplaatsen getoetst die na die datum formeel gesloten zijn.

ENERGIE Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Wet milieubeheer (Wm)

Ambitie Provinciaal Omgevingsplan Limburg:

In het POL2014, in het coalitieakkoord “In Limburg bereiken we meer” 2015 - 2019 en in het “Aanvalsplan Asbest en Energie” is de ambitie geformuleerd om aan te sluiten bij de nationale doelstellingen voor de energietransitie.

Hoofdpijnen van beleid:

Energiebesparing is essentieel om de energietransitie doelen te halen. Wij streven in het kader van energietransitie naar een jaarlijkse energiebesparing van 1,5%. In het Nationaal Energie Akkoord voor duurzaam groei (SER 2013) is aangegeven dat bedrijven (incl. landbouw) en organisaties maatregelen voor energiebesparing met een terugverdientijd van minder dan 5 jaar zullen implementeren. De Provincie Limburg zal deze afspraak voor de inrichtingen waarvoor deze afspraak geldt en waarvoor de Provincie bevoegd gezag is, reguleren via de Wm/Wabo vergunning.



Natuur (algemeen) Wet Natuurbescherming 2017, Convenant nalevingsstrategie Natuurwetgeving (Groene Regie (Wabo), Natuursubsidieregelingen (AWB))

Ambitie Provinciaal Omgevingsplan Limburg:

Biologische diversiteit en vermaatschappelijking van natuur Onze ambitie is het in stand houden van de biodiversiteit. Dat vraagt om een robuust grensoverschrijdend natuur- en waternetwerk van goede kwaliteit, dat ook de effecten van de klimaatverandering voor flora en fauna kan opvangen. Dat netwerk fungeert bovendien als belangrijke recreatiezone, als drager van de landschappelijke structuur en als een belangrijke pijler onder een goed vestigingsklimaat in Limburg. Daarnaast is onze ambitie dat natuur en natuurbeleid sterk verankerd zijn in de samenleving.

Provinciaal beleid:

Doelen van het Limburgse natuurbeleid die richtinggevend zijn voor de invulling van onze VTH-rol:

- Duurzame instandhouding van onze rijke Limburgse natuurwaarden
- Beter beleefbaar maken van natuur en maximale benutting zonder afbreuk te doen aan natuurwaarden
- Flexibel acteren in de manier waarop wij onze doelen bereiken, instrumenten en middelen (stimulering, realisatie ha nieuwe natuur, agrarisch natuurbeheer, ondersteuningsmaatregelen voor specifieke soorten, vergunningen, ontheffingen, soorten-management plannen) kiezen we afhankelijk van de omstandigheden van het gebied en de wensen van de soort.
- Vergroten van het draagvlak voor natuurbeleid door het betrekken van bedrijven, ontwikkelaars, belangenorganisaties, (collectieven van) grondeigenaren en boeren bij plannen (Natura 2000 en goudgroen) of aan hen het initiatief te gunnen (bronsgroen en zilvergroen) en door vitalisering van maatschappelijke betrokkenheid van burgers.
- Samen met de omgeving aan de slag te gaan in gebiedsontwikkeling en het in verbinding realiseren van brede maatschappelijke doelen conform uitvoeringsaanpak PIO: gebiedsgericht, geïntegreerd, efficiënt met als startpunt de energie die aanwezig is in het gebied.

Zwemwater

Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz)

Ambitie Provinciaal Omgevingsplan Limburg:

De Whvbz heeft als doel de gezondheid en veiligheid van zwemmers en baders te beschermen.

Hoofdlijnen van beleid:

De Whvbz en het bijbehorende Besluit (Bhvbz) en Regeling (Rhvbz art.10 Kennisgeving badinrichtingen) bevatten voorschriften die er voor moeten zorgen dat zwemmers veilig kunnen zwemmen. Dit wil zeggen: de risico's te beperken om te kunnen zwemmen zonder verdrinking, letsel of ziektes op te lopen. Daarbij bestaat onderscheid tussen zwembaden en oppervlaktewater (zwemplassen). In 2011 zijn, via een delegatiebesluit, alle bevoegdheden die bij of krachtens de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden aan het provinciaal bestuur ten aanzien van zwemgelegenheden in oppervlaktewateren zijn of worden toegekend, gedelegeerd aan het Waterschap Limburg.

Op zwemwaterlocaties is de EU-Zwemwaterrichtlijn van kracht. De uiterste termijn voor het halen van de (waterkwaliteit-) doelstellingen van de Zwemwaterrichtlijn is 2015 met de mogelijkheid van fasering tot 2027.

Ons beleid voor zwemwaterlocaties heeft als doelstelling dat de als zwemwater aangewezen wateren in ten minste voldoen aan de categorie 'aanvaardbaar' en zoveel als mogelijk aan de categorie 'goed' of 'uitstekend'. De periodes waarin in de aangewezen zwemwateren niet kan worden gezwommen vanwege gezondheidsrisico's (onder andere als gevolg van Blauwalg) zijn beperkt.

Grondwaterbescherming Waterwet

Ambitie Provinciaal Omgevingsplan Limburg

Limburg heeft een duurzame drinkwatervoorziening voor haar huidige én toekomstige inwoners. Daarbij blijven we streven naar een hoge mate van zelfvoorziening van het drinkwatergebruik in Limburg. Er is voldoende water van de vereiste kwaliteit blijvend beschikbaar tegen een redelijke prijs, voor menselijke consumptie, economie en natuur.

Hoofdlijnen van beleid:

Het zorgen voor blijvende beschikbaarheid van voldoende water van de vereiste kwaliteit voor menselijke consumptie (via eenvoudige zuiveringstechnieken). Een goede drinkwatervoorziening is door het Rijk aangemerkt als een zaak van groot



nationaal belang en heeft daarmee automatisch een hoge prioriteit. Vanuit de Waterwet heeft de provincie een wettelijke (Europese) verplichting om achteruitgang van de grondwaterkwaliteit te voorkomen. Het niet naleven van de regels kan leiden tot: verontreiniging van het grondwater dat wordt gebruikt voor de drinkwatervoorziening. Het aantal potentiële locaties dat geschikt is voor een veilige drinkwaterwinning is zeer beperkt. Daardoor zijn de huidige winmogelijkheden zeer waardevol.

Grondwateronttrekkingen Waterwet

Ambitie Provinciaal Omgevingsplan Limburg:

Er is voldoende water van de vereiste kwaliteit blijvend beschikbaar tegen een redelijke prijs, voor menselijke consumptie, economie en natuur.

Hoofdpijnen van beleid:

Nederland heeft de Europese verplichting om te voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water en de eisen aan N2000-gebieden. Via het kwantitatief grondwaterbeheer wordt invulling gegeven aan deze Europese verplichtingen. Er wordt niet méér water onttrokken dan dat er aangevuld wordt en er treden geen negatieve effecten op voor de grondwater afhankelijke natuur en andere grondwaterafhankelijke functies. Met de waterschappen zijn afspraken gemaakt hoe om te gaan met de afwegingen in kader van vergunningverlening.

We geven prioriteit aan het reserveren van de strategische grondwatervoorraden voor menselijke consumptie: Roerdalslenk, Venloschol en grondwaterbeschermingsgebieden in Zuid-Limburg. Prioriteit heeft ook het voorkomen van schade door grondwateronttrekkingen.

Bodem en groeves Wet bodembescherming (Wbb), Mijnbouwwet

Ambitie Provinciaal Omgevingsplan Limburg:

We streven naar een goede kwaliteit van de bodem, in het bijzonder in gebieden met bijzondere bodem-, natuur- of landschapswaarden of met een functie voor de drinkwaterwinning.

Onderaardse kalksteengroeven kunnen veilig gebruikt worden, afgestemd op daarmee samenhangende geologische, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten.

Hoofdpijnen van beleid:

We streven naar afstemming en integratie van de bodemregelgeving met regelgeving op het vlak van ruimtelijke ordening, hergebruik van grond, bouwen, omgevingsrecht en aanpak waterbodems (meersporenbeleid). In gebieden en locaties waar de bodem niet de gewenste kwaliteit heeft worden onaanvaardbare humane, verspreidings- of ecologische risico's weggenomen of beheerst als gevolg van bodemverontreiniging. Hierbij worden de bodemkwaliteit en de functie van de bodem optimaal op elkaar afgestemd, waarbij het opleggen van gebruiksbeperkingen zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Ontgrondingen Ontgrondingenwet

Ambitie Provinciaal Omgevingsplan Limburg:

Ontgrondingen vinden alleen plaats op basis van een goede afweging van alle betrokken belangen, waaronder de bijdrage aan de maatschappelijke behoefte aan oppervlaktedelfstoffen.

De winning van oppervlaktedelfstoffen gebeurt als onderdeel van projecten met een meervoudige doelstelling en een zo groot mogelijke maatschappelijke meerwaarde.

Hoofdpijnen van beleid:

De opgave is het realiseren van een goede belangenafweging bij ontgrondingen door afstemming van delfstofwinning in samenhang met een optimale aanpak van maatschappelijke opgaven. Voor elke ontgraving (met of zonder winning van oppervlaktedelfstoffen) geldt als voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning dat zij bijdraagt aan het realiseren van een maatschappelijk gewenste functie of aan het verbeteren van het functioneren van een maatschappelijk gewenste functie. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om te zorgen voor zoveel mogelijk draagvlak in de omgeving.



Bijlage 3

Uitkomst Risicoanalyse toezichtstaken

	Prioritering (per beleidsveld)
IPPC-inrichtingen	
Afvalverbranding	●
Distributiebedrijven	●
Emplacementen	●
Energiecentrales	●
Exploitatie- en winning van delfstoffen / Ontgrondingen	●
Gieterijen	●
Glas- of keramische industrie	●
Glastuinbouw	●
Groenrecycling / Compostering	●
Mestver- en bewerking	●
Metaalrecycling	●
Minerale industrie	●
Afvalbedrijven (Opslaan en bewerken)	●
Overige RIE-bedrijven	●
Papier- en kartonindustrie	●
Productie, onderhoud of reparatie van voertuigen, vaartuigen of vliegtuigen	●
Puinbrekers	●
Reiniging / immobilisatie grond	●
Rioolwaterzuiveringsinstallaties / Slibverwerking	●
Rubber- en kunststof industrie	●
Stortplaatsen (gesloten)	●
Stortplaatsen (operationeel)	●
Veehouderijen (intensieve pluimveehouderij)	●
Veehouderijen (intensieve varkenshouderij)	●
Voedingsmiddelen, petfood, veevoeder / Breivoer	●
BRZO-inrichtingen	
Hoogdrempel	●
Laagdrempel	●
RIE-4	●



Prioritering
(per beleidsveld)

Luchtvaart

Luchthavenbesluit (LHB)	●
Luchthavenregeling (LHR)	●
Ontheffing Tijdelijk en Uitzonderlijk Gebruik (TUG) specifieke locatie	●
Ontheffing Tijdelijk en Uitzonderlijk Gebruik (TUG) generiek	●

Bouwen/RO

Omgevingsvergunning bouwen

Bijeenkomstfunctie ≤ 100 m ²	●
Bijeenkomstfunctie > 100 m ²	●
Kantoorfunctie ≤ 100 m ²	●
Kantoorfunctie > 100 m ²	●
Industriefunctie	●
Lichte Industriefunctie	●
Lichte Industriefunctie voor dieren	●
Overige Gebruiksfunctie	●
Bouwwerk geen gebouw zijnde	●
Bouwwerk geen gebouw zijnde civiele bouwwerken	●

Omgevingsvergunning afwijken regels van Ruimtelijke Ordening

BRZO/RIE4

Binnenplanse ontheffing	●
Buitenplanse ontheffing (kruimelgevallen)	●
Omgevingsafwijkingsbesluit met een goede ruimtelijke onderbouwing	●

Project provincie PIP

Binnenplanse ontheffing	●
Buitenplanse ontheffing (kruimelgevallen)	●
Omgevingsafwijkingsbesluit met een goede ruimtelijke onderbouwing	●

Overig

Omgevingsvergunning Werk of werkzaamheden uitvoeren	●
Omgevingsvergunning In- of Utrit	●
Omgevingsvergunning kappen	●
"Projectbesluit" procedure met VVGB	●
Melding brandveilig gebruik	●
Melding Slopen	●
Omgevingsvergunning Reclame	●



Natuurbeschermingswet

<i>agrarische activiteiten veehouderijen</i>	●
<i>agrarische activiteiten landbouwbedrijven zonder dieren</i>	●
<i>agrarische activiteiten gemengde bedrijven</i>	●
<i>industriële activiteiten</i>	●
<i>infrastructurele activiteiten</i>	●
<i>evenementen</i>	●
<i>verstoring Natura 2000 gebieden</i>	●
<i>overige activiteiten</i>	●

Flora en Faunawet

<i>bouw- en sloopwerkzaamheden</i>	●
<i>jacht</i>	●
<i>stroperij planten/dieren</i>	●
<i>evenementen</i>	●
<i>activiteiten in strijd met voorwaarden voor vrijstelling / ontheffing</i>	●
<i>verstoring door mensen</i>	●

Boswet

<i>illegale kap en velling</i>	●
<i>activiteiten in strijd met voorwaarden voor vrijstelling / ontheffing</i>	●
<i>naleving meldingsplicht</i>	●
<i>neleving herplantplicht</i>	●

Omgevingsverordening Limburg 2014

<i>agrarische activiteiten veehouderijen</i>	●
<i>verstoring milieubeschermingsgebieden (stiltegebieden)</i>	●
<i>verstoring beschermingsgebied Nationaal Landschap Zuid-Limburg (graften en holle wegen)</i>	●

(Grond)water

<i>Grondwateronttrekking t.b.v. openbare drinkwatervoorziening</i>	●
<i>Grondwateronttrekking t.b.v. industriële toepassingen > 150.000 m³/jaar</i>	●
<i>Grondwateronttrekking t.b.v. koude- en warmteopslag</i>	●

Zweminrichtingen en Badgelegenheden

<i>Categorie A - inrichtingen (alle openbare en semi-openbare inrichtingen dieper dan 50 cm)</i>	●
<i>Categorie B - inrichtingen (alle bassins waarin gebaad of gezwommen wordt die niet dieper zijn dan 50 cm)</i>	●



Bodem

<i>Illegale saneringen</i>	●
<i>Bodemsanering mobiel</i>	●
<i>Bodemsanering asbest</i>	●
<i>Bodemsanering immobiel</i>	●
<i>Bodemsanering tijdelijke uitplaatsing</i>	●
<i>Bodemsanering nazorg</i>	●
<i>Bodemsanering aanleveren monitoring</i>	●
<i>Bodemsanering indienen evaluatie</i>	●
<i>Bodemsanering nieuwe en ongewone voorvallen met PVA</i>	●
<i>Bodemsanering nieuwe en ongewone voorvallen zonder PVA</i>	●
<i>Besluit bodemkwaliteit toepassing</i>	●
<i>Besluit bodemkwaliteit tijdelijke opslag</i>	●
<i>Werken en infrastructurele werkzaamheden</i>	●
<i>Bodem niet ernstige gevallen</i>	●
<i>Meldingen en klachten</i>	●
<i>Grondverzet bij archeologie</i>	●
<i>Grondstromen</i>	●
<i>Ketengericht milieutoezicht</i>	●

Mijnbouwwet: toezicht bij ondergrondse kalksteengroeven

<i>Zonder vergunning</i>	●
<i>Met vergunning</i>	●
<i>Winnen van mergel</i>	●
<i>illegale activiteiten</i>	●
<i>Kans op betreding</i>	●

Ontgrondingen

<i>heel risicovolle locaties</i>	●
<i>risicovolle locaties</i>	●
<i>weinig risicovolle locaties</i>	●
<i>geen risico locaties</i>	●
<i>illegale ontgrondingen</i>	●





Bijlage 4

Landelijke handhaving- strategie 2014

Een passende interventie
bij iedere bevinding

24 april 2014





Inhoudsopgave

1. Inleiding

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

2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar



1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

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

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving²;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

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

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

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

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

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

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

² De Tijd is Rijp, juli 2008.



1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

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

Doel

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

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

Positionering

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

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

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

⁴ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

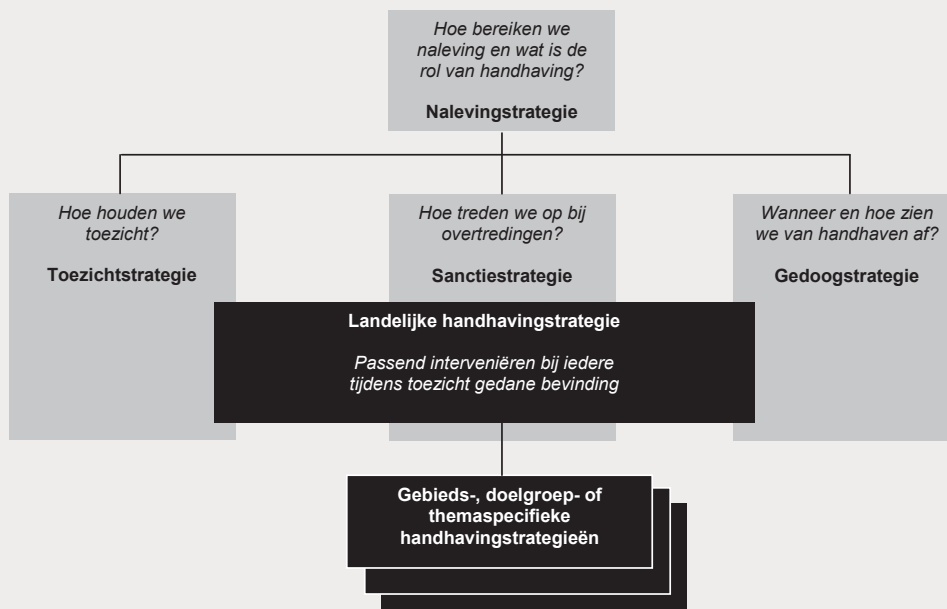
⁵ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.



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

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

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



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

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

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

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

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden⁸. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

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

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

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

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



2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

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

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

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste⁹ kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

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

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

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven¹⁰. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

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

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

¹⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.



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

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

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

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

Dit betekent dat twee keuzes noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1

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

Ad. 2

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

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

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan¹¹. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

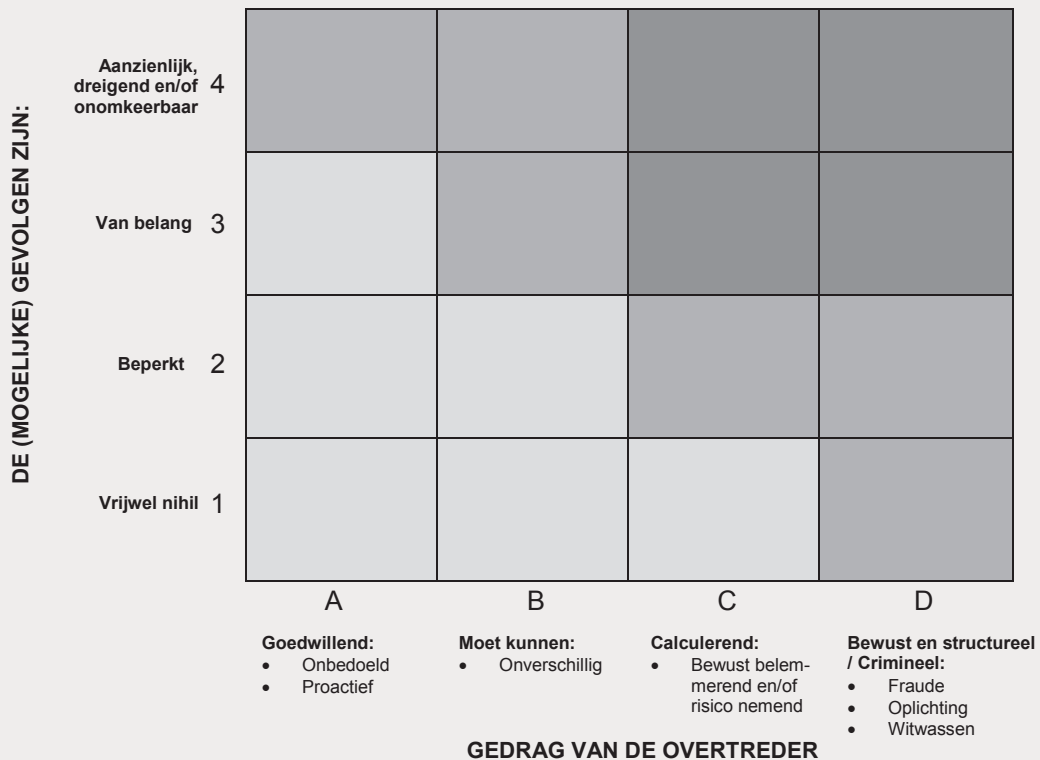
¹¹ Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.



3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix



Legenda

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

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert¹² door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

¹² Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.



Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

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

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

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

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

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

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



3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

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



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

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

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

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

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

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

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

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



DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	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 / informereren	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 / informereren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A	B	C	D
		Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

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



De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

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

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

3.5 Stap 5 – Vastlegging

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



Bijlage 1 – Begrippen

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



Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurend van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.



Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

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

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

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

Last onder dwangsom – LOD

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

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

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

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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



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

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

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

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



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

Proces-verbaal (PV)

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







Bijlage 5

Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg

Vastgesteld: 8 november 2011





Inhoudsopgave

1 Inleiding	56
2 Potentiële gedoogsituaties	56
2.1 Overmachtsituaties	58
2.2 Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is	58
2.3 Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie	59
3 Gedoogvormen en –voorwaarden	62
3.1 Algemeen inhoudelijke eisen	63
3.2 Specifieke eisen in geval van overmacht of onevenredigheid	63
3.3 Specifieke eisen in geval van concreet zicht op legalisatie	64
4 De handhaving van gedoogbesluiten	65





1. Inleiding

Rechtsregels dienen ertoe om beleidsdoelstellingen te (helpen) verwezenlijken. Voor het bereiken van beleidsdoelstellingen is het derhalve essentieel dat op de naleving van rechtsregels wordt toegezien en tegen geconstateerde overtredingen in beginsel handhavend wordt opgetreden. Niet handhavend optreden tegen overtredingen ofwel het gedogen daarvan staat - voor alles - op gespannen voet met de realisatie van het gewenste beleid. Daarnaast doet het afbreuk aan de geloofwaardigheid van het beleid én de overheid. Primair tegen deze achtergrond dient gedogen tot een minimum beperkt te blijven. Uitsluitend in specifieke situaties waarin dit door bijzondere omstandigheden wordt gerechtvaardigd, is gedogen acceptabel. Zoals hierna wordt toegelicht, dient het in voorkomende gevallen steeds te gaan om het actief gedogen van in beginsel legaliseerbare situaties onder strikte voorwaarden en gedurende een beperkte termijn dan wel bij een geringe inbreuk. Passief gedogen en/of het gedogen van een situatie welke onverenigbaar is met het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (lees: de beleidsdoelstelling), is - behoudens overmacht - ontoelaatbaar.

Voor wat betreft de opbouw van de gedoogstrategie wordt onder 2 aangegeven wat onder gedogen wordt verstaan en welke situaties in principe voor gedogen in aanmerking komen. Aansluitend wordt onder 3 ingegaan op de diverse vormen van gedogen en de daaraan te verbinden voorwaarden. Afgesloten wordt onder 4 met de handhaving van gedoogbesluiten.

2. Potentiële gedoogsituaties

Onder gedogen wordt hier verstaan het - al dan niet op verzoek - door Gedeputeerde Staten willens en wetens afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen een overtreding van rechtsregels, wanneer het college tot zodanig optreden juridisch bevoegd is en van deze bevoegdheid daadwerkelijk gebruik kan maken.

Zoals uit de wettelijke basis (zie de artikelen 5:22 en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht) alsmede uit voornoemde begripsomschrijving naar voren komt, is bestuursrechtelijk handhavend optreden een discretionaire bevoegdheid en geen algemene plicht. Principieel bestaat een zekere beleidsruimte om tegen een overtreding bestuursrechtelijk handhavend op te treden dan wel deze te gedogen.

Deze beleidsruimte wordt evenwel nadrukkelijk ingeperkt door diverse wettelijke bepalingen, alsmede door de (geschreven en ongeschreven) algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Meer in het bijzonder vloeit daaruit voort (zie met name artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht) dat Gedeputeerde Staten bij iedere overtreding gehouden zijn de daarbij betrokken belangen zorgvuldig af te wegen, alvorens al dan niet tot bestuursrechtelijk handhavend optreden te besluiten. Tot de af te wegen belangen behoren onder meer het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (b.v. het belang van een goede ruimtelijke ordening), de belangen van de overtreder (in hoeverre is zijn schade door handhaving gerechtvaardigd?) en de belangen van derden (b.v.





omwonenden). Essentieel is verder of de overtreding (naar verwachting) op afzienbare termijn zal worden gelegaliseerd. Is daarvan sprake ofwel bestaat concreet zicht op legalisatie, dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en zal een bestuurlijke sanctie in de regel niet rechtmatig zijn. Uiteindelijk zal veelal de bestuursrechter marginaal toetsen of het resultaat van de bestuurlijke belangenafweging als kennelijk onredelijk moet worden aangemerkt.

De laatste jaren wordt, mede als uitvloeisel van calamiteiten te Enschede, Volendam en Maastricht, een hoge(re) prioriteit toegekend aan daadwerkelijke handhaving. Bestuursrechtelijke handhaving is weliswaar een discretionaire bevoegdheid, maar dat laat onverlet dat sprake is van een *beginselplicht tot handhaving*¹. Dit laatste geldt te meer wanneer één of meer belanghebbenden om handhaving verzoeken. Voor de noodzakelijke belangenafweging betekent deze beginselplicht tot handhaving dat met name gewicht moet worden toegekend aan de belangen die vóór handhaving pleiten. Het afzien van handhaving vereist een uitdrukkelijke motivering, waaruit blijkt dat in het specifieke geval sprake is van bijzondere belangen die tegen handhaving pleiten en deze belangen duidelijk zwaarder dienen te wegen dan de belangen die voor handhaving pleiten. Ondanks de beginselplicht, kan het dus gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat bestuursrechtelijk handhavend optreden achterwege blijft indien de belangenafweging daartoe noopt.

Onverminderd de evidente noodzaak van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

1. overmachtsituaties;
2. situaties waarin handhavend optreden onevenredig is;
3. situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.

De verschillende situaties worden hieronder successievelijk nader toegelicht.

¹ De beginselplicht tot handhaving van de bouw- en ruimtelijke regelgeving is duidelijk zichtbaar in de jurisprudentie. Sinds medio 2005 hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daartoe de volgende standaardoverweging:

“Gelet op het algemeen belang dat gediend is bij 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 die concrete situatie behoort te worden afgezien.”



2.1 Overmachtsituaties

Het gaat hier om - onvoorziene - situaties waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt, maar het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingmacht van de overtreder liggen. Relevant is dat de overtreder geen schuld draagt aan de overtreding en ook voor wat betreft de duur van de overtreding geen enkel verwijt kan worden gemaakt. Als voorbeeld kan worden genoemd een overtreding die voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter, waarbij een reeds in werking getreden vergunning alsnog wordt vernietigd en geen reëel zicht meer bestaat op legalisatie. Daarnaast valt te denken aan calamiteiten, zoals een ernstige verstoring in de bedrijfsvoering van een afvalverwerker, met als gevolg dat andere bedrijven niet (tijdig) kunnen afvoeren en meer en/of gedurende een langere termijn afval opslaan dan vergund of een breuk in een brandstofleiding of hoogspanningskabel, die node leidt tot met het bestemmingsplan strijdig gebruik van gronden en/of bouwwerken. De vereiste belangenafweging kan er in vorenstaande situaties toe nopen de bewuste overtreding gedurende beperkte tijd (actief) gedogen.

2.2 Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is

Kenmerk van de hier bedoelde situaties is dat weliswaar geen sprake is overmacht of (vooralsnog) van concreet zicht op legalisatie van de overtreding (zie 2.3), maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat in redelijkheid aanleiding bestaat om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin bij het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen blijkt dat de belangen die tegen bestuursrechtelijke handhaving pleiten evident zwaarder wegen dan de belangen die voor zodanig handhavend optreden pleiten.

Mede uit de beschikbare jurisprudentie komt naar voren dat bestuursrechtelijk handhavend optreden in principe in de volgende situaties als onevenredig kan worden aangemerkt:

- situaties waarin bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen de overtreding evident strijdig is met het door de overtreder rechtsregel beschermde belang (b.v. de spoedige uitvoering van bepaalde werken en/of werkzaamheden ten dienste van beschermde natuurwaarden is buitengewoon gewenst, maar strijdig met zowel het vigerende bestemmingsplan als de in procedure zijnde herziening van het - conserverende - bestemmingsplan);
- situaties waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding op afzienbare termijn zal worden gelegaliseerd (b.v. de overtreding strookt met een aanstaande wijziging van het Bouwbesluit);
- situaties waarin de aard en ernst van de overtreding gering zijn en derden niet in hun belangen worden geschaad (b.v. een beperkte overschrijding van een afstandsgrens of bouwmaat);



- situaties waarin sprake is van een overtreding van incidentele of voorbijgaande aard, welke slechts geringe inbreuk maakt op het door de overtreden rechtsregel beschermde belang;
- situaties waarin bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen de overtreding daadwerkelijk een schending oplevert van het vertrouwens-, rechtzekerheids- of het gelijkheidsbeginsel (zodanige schending wordt niet snel aangenomen, maar kan een bijzondere omstandigheid vormen);
- situaties waarin de overtreding historisch is gegroeid, niet legaliseerbaar is, maar op grond van de vereiste belangenafweging een (afbouw)periode moet worden toegestaan om de illegale activiteit (veelal strijdig gebruik) te staken of te verplaatsen;
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning (gedeeltelijk) is geschorst of vernietigd, terwijl de activiteit redelijkerwijs alsnog (ten volle) legaliseerbaar moet worden geacht (er is b.v. vernietigd op zuiver formele gronden);
- situaties waarin de overtreder aannemelijk maakt dat op goede gronden niet tijdig een ontvankelijke vergunningaanvraag ter legalisatie is ingediend, deze alsnog zo spoedig mogelijk wordt ingediend, de overtreding legaliseerbaar moet worden geacht en het (tijdelijk) beëindigen daarvan redelijkerwijs niet mogelijk is dan wel onevenredige schade tot gevolg heeft.

Overigens geldt dat óf de hiervoor aangegeven situaties in een concreet geval gedoogwaardig zijn, uiteraard afhangt van de bijzondere omstandigheden en belangenafweging in het specifieke geval. Anderzijds kan, vanwege de noodzakelijke zorgvuldige belangenafweging per specifiek geval, niet worden uitgesloten dat in andere dan voornoemde situaties sprake is van een gedoogwaardige situatie.

Is een situatie wegens onevenredigheid bestuursrechtelijk gedoogwaardig, maar is niettemin sprake van verwijtbaar gedrag, dan dient tegen de overtreder proces-verbaal te worden opgemaakt dan wel dient de overtreding zo mogelijk via een bestuurlijke strafbeschikking strafrechtelijk te worden afgedaan (zie 2.3).

2.3 Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie

Concreet zicht op legalisatie is de voornaamste bijzondere omstandigheid die aanleiding kan geven tot het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen een overtreding van het omgevingsrecht. Sterker nog; in situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie van een overtreding bestaat volgens de jurisprudentie weliswaar de wettelijke bevoegdheid tot bestuursrechtelijk handhavend optreden, maar kan van deze bevoegdheid doorgaans in redelijkheid geen gebruik worden gemaakt. Achtergrond daarvan is dat het belang om handhavend op te treden in dergelijke situaties relatief gering is, zodat de noodzakelijke belangafweging in de regel tot de slotsom leidt dat moet worden afgezien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders





gezegd, is het uitgangspunt van de bestuursrechter dat het opleggen van een bestuurlijke sanctie bij concreet zicht op legalisatie onrechtmatig is.

Zo bezien is er in situaties waarin concreet zicht op legalisatie bestaat in wezen geen sprake van gedogen in de eigenlijke betekenis (zie ook de begripsomschrijving). Gelet op de jurisprudentie dient er immers vanuit te worden gegaan dat Gedeputeerde Staten in voorkomend geval in de regel geen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot bestuursrechtelijk handhavend optreden. Mede ter voorkoming van schadeclaims wegens het onrechtmatig opleggen van enige bestuurlijke sanctie, resteert Gedeputeerde Staten in gevallen waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie maar legalisatie procedureel niet op korte termijn mogelijk is, weinig anders dan transparant af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden en dit voorwaardelijk op te schorten (zie 3.3). Daarbij geldt evenwel dat vooral bij verwijtbaar gedrag van de overtreder proces-verbaal dient te worden opgemaakt. Door het opmaken van proces-verbaal gevolgd door het strafrechtelijk afdoen van de overtreding, dient gemakzuchtig/nalatig handelen van overtreders in deze situaties te worden bestreden. Bij wijze van alternatief kan voor de in de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten genoemde strafbare feiten (de zogenaamde feitenlijst) gebruik worden gemaakt van de bestuurlijke strafbeschikking. Met de inzet van dit instrument kunnen eenvoudige milieu- en natuurdelicten door bestuursorgaan op een strafrechtelijke wijze worden afgehandeld.

Rest de vraag wanneer sprake is van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van een overtreding. Indien ter legalisatie het vigerende bestemmingsplan wordt gewijzigd dient er, gezien de beschikbare jurisprudentie, vanuit te worden gegaan dat in de regel het ontwerp van deze wijziging ter inzage moet zijn gelegd. Behoudens in een situatie waarin op voorhand duidelijk is dat de ter legalisatie vereiste planwijziging geen rechtskracht zal verkrijgen, kan aan het feit dat het ontwerp ter inzage is gelegd (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de overtreding van het vigerende bestemmingsplan worden ontleend. Is slechts een voorontwerp van de ter legalisatie vereiste planwijziging ter inzage gelegd, dan is dat doorgaans onvoldoende om uit te kunnen gaan van concreet zicht op legalisatie. Een uitzondering daarop kan echter aan de orde zijn, indien het op grond van bijkomende omstandigheden alleszins aannemelijk is dat de ter legalisatie vereiste planwijziging rechtskracht zal verkrijgen. Geen concreet zicht op legalisatie bestaat, indien louter sprake is van het enkele voornemen om ter legalisatie het vigerende bestemmingsplan te wijzigen, maar zijn daartoe geen concrete stappen zijn gezet.

Is ter legalisatie van de overtreding een vergunning (waaronder in dit verband tevens een daarmee vergelijkbare toestemming wordt verstaan) vereist, dan geldt op grond van de voorliggende jurisprudentie als hoofdregel dat in principe sprake is van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de overtreding, nadat daartoe een ontvankelijke (toereikende) aanvraag is ingediend, Gedeputeerde Staten op basis van deze aanvraag over voldoende gegevens beschikken om vast





te stellen dat de bewuste activiteit te legaliseren is (verenigbaar is met het door de rechtsregel beschermde belang) en bij voorkeur bijkomende omstandigheden de vergunbaarheid casu quo de mogelijkheid tot legalisatie van de betrokken activiteit bevestigen. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat na inwerkingtreding van de nader te verlenen vergunning geen sprake meer is van een overtreding. Bestaat aanleiding om te veronderstellen dat de betrokken activiteit na inwerkingtreding van de daarvoor vereiste vergunning strijdig zal zijn met één of meer redelijkerwijs daaraan te verbinden voorschriften of beperkingen, dan kan niet worden uitgegaan van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de betreffende illegale situatie.

Op voornoemde hoofdregel dat concreet zicht op legalisatie verlangt dat bij Gedeputeerde Staten een redelijkerwijs te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag ter legalisatie van de illegale situatie voorligt, bestaat blijkens de huidige jurisprudentie een tweetal voor de praktijk relevante uitzonderingen.

Ten eerste is een uitzondering op deze hoofdregel aan de orde bij een bouwwerk dat weliswaar in overeenstemming met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, maar zonder de daartoe vereiste (omgevings)vergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo is gerealiseerd. Voor zover aannemelijk is dat de overtreder bereid is om de vereiste omgevingsvergunning alsnog aan te vragen en - mede gezien de planregels - deze vergunning kan worden verleend, wordt door de bestuursrechter aangenomen dat (reeds) sprake is van concreet zicht op legalisatie van de overtreding. Het feit dat nog geen ontvankelijke vergunningaanvraag ter legalisatie van het illegale bouwwerk voorligt, doet daar in deze specifieke situatie niet aan af.

Een tweede uitzondering op voornoemde hoofdregel kan zich voordoen in voorkomend geval dat sprake is van met het vigerende bestemmingsplan strijdig gebruik waarvoor geen planwijziging aanhangig is (zie hiervoor) en een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo is vereist. In deze situatie kan wegens concreet zicht op legalisatie worden afgezien van bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen het strijdig gebruik, indien de overtreder zich bereid heeft verklaard om de vereiste omgevingsvergunning alsnog aan te vragen, Gedeputeerde Staten kenbaar maken voornemens te zijn deze te verlenen en er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat deze vergunning niet redelijkheid kan worden verleend. Relevant ten aanzien van het laatste punt is in hoeverre aannemelijk is dat de gemeenteraad zich daarmee kan verenigen en een verklaring van geen bedenkingen zal afgeven. Bestaan er aanwijzingen voor het onthouden van de noodzakelijke medewerking door de gemeenteraad, dan gaan Gedeputeerde Staten er vanuit dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie en dit geen aanleiding kan vormen om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden.

Behoudens de hiervoor toegelichte uitzonderingsgevallen gaan Gedeputeerde Staten er vanuit dat slechts sprake kan zijn van concreet zicht op legalisatie, indien een ontvankelijke (toereikende) aanvraag ter legalisatie van de illegale situatie is ingediend, deze aanvraag redelijkerwijs kan worden gehonoreerd en na inwerkingtreding van de vergunning geen sprake meer is van een overtreding.





Uitgaande van een te legaliseren illegale situatie, zal gaandeweg de (vergunning)procedure (ontwerpbesluit – vergunning) in toenemende mate sprake zijn van zicht op legalisatie en daarmee van de onmogelijkheid om bij afweging van de betrokken belangen tot bestuursrechtelijk handhavend optreden te besluiten. Voorts geldt dat het naar voren brengen van zienswijzen naar aanleiding van een ontwerpbesluit, het maken van bezwaar en/of het instellen van beroep tegen een verleende (toereikende) vergunning, al dan niet in combinatie met een verzoek om een voorlopige voorziening, als zodanig niet afdoen aan het zicht op legalisatie.

Op grond van de huidige jurisprudentie moet worden aangenomen dat het concrete zicht op legalisatie voortduurt totdat legalisatie van de overtreding een feit is (bijvoorbeeld de vereiste vergunning of bestemmingsplanwijziging in werking is getreden = einde overtreding) dan wel op grond van de houding van de gemeenteraad of een uitspraak van de bestuursrechter moet worden aangenomen dat geen sprake (meer) is van concreet zicht op legalisatie. Bestaat geen concreet zicht meer op legalisatie, dan herleeft in beginsel de mogelijkheid om tegen de overtreding bestuursrechtelijk handhavend op te treden.

Overigens streven Gedeputeerde Staten er naar om zo veel mogelijk te vermijden dat moet worden besloten tot het afzien casu quo het opschorten van bestuursrechtelijk handhavend optreden wegens concreet zicht op legalisatie. In situaties waarin legalisatie van de overtreding procedureel op korte termijn mogelijk is, heeft dit uiteraard de voorkeur. Indien bijvoorbeeld een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning voorligt welke ruim binnen de beslistermijn van 8 weken kan worden verleend, dan zullen Gedeputeerde Staten in principe daartoe besluiten en niet tot het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Met het voorbereiden van een (gedoog)besluit is immers eveneens de nodige tijd gemoeid. Kortom: Gedeputeerde Staten zullen in de regel enkel besluiten tot het afzien en voorwaardelijk opschorten van bestuursrechtelijk handhavend optreden wegens concreet zicht op legalisatie, indien legalisatie van de overtreding in de gegeven situatie een (te) lange procedure vergt.

3. Gedoogvormen en -voorwaarden

Voor wat betreft de wijze van gedogen komt, zoals vermeld, uitsluitend actief gedogen in aanmerking.

Dit veronderstelt een expliciet (schriftelijk) besluit.

Aan dit besluit worden een aantal algemeen inhoudelijke eisen gesteld (zie 3.1). Daarnaast bestaat er aanleiding voor wat betreft de vorm van het besluit, de daaraan te verbinden voorwaarden en de te stellen termijn, onderscheid te maken tussen enerzijds de situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd (zie 3.2) en anderzijds de situaties waarin wegens concreet zicht op legalisatie van de betreffende overtreding wordt afgezien van bestuursrechtelijk handhavend optreden (zie 3.3). Dit onderscheid volgt uit de verschillende omstandigheden.





3.1 Algemeen inhoudelijke eisen

Voor alle gedoogbesluiten, ongeacht de aard van de gedoogsituatie, gelden in principe de volgende (standaard)eisen:

- het besluit dient deugdelijk te worden gemotiveerd, waarbij een helder inzicht wordt verschaft in de door Gedeputeerde Staten verrichte (zorgvuldige) belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt;
- behoudens in overmachtsituaties, worden aan het besluit zodanig strikte voorwaarden verbonden, dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel gezien) een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Bij overmachtsituaties worden aan het besluit zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang, zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd;
- in het besluit wordt vermeld dat voor zover niet wordt voldaan aan één of meer van de aan het gedoogbesluit verbonden voorwaarden en/of daadwerkelijk sprake is van één of meer van de voorbehouden situaties, per omgaande een bestuurlijke sanctie zal worden voorbereid;
- in het besluit wordt aangegeven dat de activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt, de Provincie Limburg niet aansprakelijk is voor eventuele schade en het besluit de mogelijkheid onverlet laat dat door andere bestuursorganen en/of het Openbaar Ministerie bestuursrechtelijk respectievelijk strafrechtelijk handhavend wordt opgetreden;
- in het besluit wordt gememoreerd dat een afschrift daarvan wordt verzonden aan onder meer het Openbaar Ministerie en aan mogelijk belanghebbende andere bestuursorganen;
- in het besluit wordt vermeld door wie, binnen welke termijn bij Gedeputeerde Staten bezwaar kan worden gemaakt en tevens aangegeven welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

3.2 Specifieke eisen in geval van overmacht of onevenredigheid

Naast voornoemde algemeen inhoudelijke eisen, gelden voor situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd onderstaande specifieke eisen:

- het besluit wordt expliciet aangemerkt als een gedoogbeschikking;
- de aan de gedoogbeschikking te verbinden voorwaarden dienen niet enkel het door de overtreden rechtsregel beschermde belang te waarborgen, maar tevens te zijn toegesneden op de concrete gedoogsituatie en - voor zover aan de orde en mogelijk - aan te sluiten bij de nader te stellen eisen aan legalisatie;
- de gedoogbeschikking wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn, welke in het besluit wordt gemotiveerd. Wordt een situatie waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd redelijkerwijs gevolgd door een situatie waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie, dan verdient het omwille van de rechtszekerheid de voorkeur dat





bij de termijn rekening wordt gehouden met het moment waarop legalisatie van de overtreding naar verwachting een feit is (b.v. de vereiste vergunning in werking treedt);

- in uitzonderlijke situaties waarin op grond van de vereiste belangenafweging aan een overtreder een (afbouw)periode van nog onbekende duur moet worden toegestaan om de overtreding ter plaatse te staken, kan aanleiding bestaan om – deugdelijk gemotiveerd – een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verlenen, welke plaatsgebonden en niet overdraagbaar is;
- uitsluitend in situaties waarin het gedogen in omvang beperkt is, meer specifiek de aard en ernst van de overtreding gering zijn (b.v. bij het in beperkt mate overschrijden van afstandsgrenzen of bouwmaten) én derden niet in hun belangen worden geschaad, kan aanleiding bestaan om – deugdelijk gemotiveerd – een gedoogbeschikking te verlenen voor onbepaalde duur.

3.3 Specifieke eisen in geval van concreet zicht op legalisatie

In aansluiting op de algemeen inhoudelijke eisen, gelden voor situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie de volgende specifieke eisen:

- het besluit wordt expliciet aangemerkt als een besluit waarbij bestuursrechtelijk handhavend optreden voorwaardelijk wordt opgeschort, nader aan te duiden als een opschortingsbesluit;
- uit het besluit dient eenduidig naar voren te komen dat bestuursrechtelijk handhavend optreden uitsluitend is opgeschort, voor zover gezien de ontvankelijke vergunningaanvraag, het door de overtreder rechtsregel beschermde belang en/of de in procedure zijnde bestemmingswijziging concreet zicht op legalisatie bestaat. Hiertoe dient aan het besluit de voorwaarde te worden verbonden dat de in het kader van de legalisatie van de overtreding van belang zijnde eisen stipt dienen te worden nageleefd;
- aangezien op voorhand niet duidelijk is hoelang sprake blijft van concreet zicht op legalisatie, dient in het besluit geen concrete termijn te worden gesteld, maar te worden bepaald dat het opschortingsbesluit zijn geldigheid verliest op het moment dat de vereiste vergunning of bestemmingswijziging in werking treedt (= einde overtreding) dan wel blijkt dat Gedeputeerde Staten alsnog de vereiste medewerking aan legalisatie casu quo op grond van een uitspraak van de bestuursrechter redelijkerwijs moet worden aangenomen dat geen sprake (meer) is van concreet zicht op legalisatie van de overtreding;
- in het besluit dient tevens het voorbehoud te worden gemaakt dat door derden geen feiten en omstandigheden en/of argumenten worden aangevoerd, die aanleiding geven om terug te komen op dit besluit en in dit verband tot nadere besluitvorming over te gaan.





4 De handhaving van gedoogbesluiten

In het belang van de geloofwaardigheid van de overheid én de realisatie van de gewenste beleidsdoelstelling (het door de overtreden rechtsregel beschermde belang), zien Gedeputeerde Staten aanleiding om extra toezicht te houden op het naleven van de aan gedoogbeschikkingen en opschortingsbesluiten verbonden voorwaarden en/of voorbehouden. Wordt daarbij geconstateerd dat de voorwaarden en/of voorbehouden niet correct worden nageleefd, dan zal per omgaande handhavend worden opgetreden tegen het overtreden van de rechtsregel (dus niet tegen het “overtreden” van het gedoog- of opschortingsbesluit). Verwezen wordt in dit verband naar de Landelijke handhavingsstrategie. In aansluiting op zodanig handhavend optreden, zal het gedoogbesluit worden ingetrokken.





Bijlage 6

Verordening kwaliteit Vergunningverlening Toezicht en Handhaving omgevingsrecht Provincie Limburg 2016.

Provinciale Staten van de provincie Limburg

Overwegende dat gemeenten, provincies en de omgevingsdiensten c.q. regionale uitvoeringsdiensten die in hun opdracht werken, zich bij de zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met oog voor de maatschappelijke functies daarvan, waar die zorg gestalte krijgt in de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht, voor de gezamenlijke opgave gesteld zien om in landelijk verband de kwaliteit van deze uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen en dat het met het oog daarop wenselijk is om regels vast te stellen, in onderlinge afstemming op het niveau van de RUD Limburg-Noord en de RUD Zuid Limburg, door de deelnemende gemeenten en de provincie Limburg;

overwegende dat het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering in ieder geval de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.1 zijn die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen indien daartoe aanleiding is met betrokken partijen in landelijke afstemming zullen worden aangepast;

gelezen het voorstel van het college van Gedeputeerde Staten van 8 november 2016;

gelet op artikel 5.4, eerste lid, en artikel 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 145 van de Provinciewet;

gehoord de minister van Infrastructuur en Milieu en het College van procureurs-generaal;



gezien het advies van de commissie financiën, economie en bestuur;
besluit vast te stellen de Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
omgevingsrecht provincie Limburg 2016:

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- betrokken wetten: de wet en de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de wet, voor zover bij of krachtens de genoemde wetten is bepaald dat hoofdstuk 5 van de wet van toepassing is;
- kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
- wet: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van Gedeputeerde Staten.

Paragraaf 2. Kwaliteit

Artikel 3. Betrokkenheid van provinciale staten

Provinciale Staten zien toe op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de voor de provincie Limburg vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

- Gedeputeerde Staten beoordelen de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht, gestelde doelen.
- De doelen, waar deze gestalte krijgen in de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten, bedoeld in artikel 2, hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. de dienstverlening;
 - b. de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
 - c. de financiën.





Artikel 5. Kwaliteitsborging

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van Gedeputeerde Staten zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen Gedeputeerde Staten jaarlijks mededeling aan Provinciale Staten.
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doen Gedeputeerde Staten daarvan gemotiveerd opgave.

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking na plaatsing van de verordening in het Provinciale Blad.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht provincie Limburg 2016.

Aldus vastgesteld in de vergadering 16 december 2016 van Provinciale Staten van de Provincie Limburg

*voorzitter,
drs. Th.J.F.M.Bovens*

*Griffier,
Mevrouw drs. J.J.Braam*





Toelichting bij de verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Provincie Limburg 2016

Algemeen

Deze verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college van Gedeputeerde Staten uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht. Het algemeen deel van deze toelichting beschrijft de achtergrond en aanleiding van deze verordening, licht de reikwijdte daarvan toe en schetst de hoofdlijnen van de inhoud van de verordening.

1. Achtergrond en aanleiding

Samen met het kabinet werken gemeenten en provincies aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht. De visie van het kabinet over de verbetering staat beschreven in het kabinetsstandpunt (november 2008) waarin het kabinet reageert op de analyses en voorstellen van de commissie Mans, Oosting, Ladders, d'Hondt en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:

1. De kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken;
2. Het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht;
3. en de bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

Het IPO en de VNG hebben afspraken gemaakt met het kabinet over hoe zij gezamenlijk met de departementen werken aan het verbeteren van deze punten. Deze afspraken zijn deels vastgelegd in de Package Deal (29 september 2009). Hiertoe is een gezamenlijk programma (PumA, programma uitvoering met ambitie) opgezet, dat inmiddels is afgerond. Zo is er nu onder meer een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn de kwaliteitscriteria 2.1 voor de uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht. Een deel van de afspraken uit 2009 is verankerd in de wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb.2015, 521) welke op 14 april 2016 in werking is getreden.

Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door de VNG en het IPO nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet. De nieuwe wet is geschreven vanuit een stelsel dat gebaseerd is op vertrouwen en decentralisatie. Dit betekent dat een belangrijk deel van de besluitvorming over de kwaliteit van de uitvoering decentraal plaatsvindt door de desbetreffende bevoegde gezagen. Leidend hierin is de afspraak met het kabinet dat er een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gerealiseerd en behouden. Afsproken is dat de VNG in samenwerking met het IPO op basis van





de kwaliteitscriteria 2.1. (een) modelverordening(en) zal opstellen, die door alle gemeenteraden en provinciale staten kan worden vastgesteld.

De hierbij door Provinciale Staten vast te stellen verordening volgt deze modelverordening, die voor gemeenten en provincies gelijklopend door VNG en IPO is opgesteld.

2. Reikwijdte: een brede verantwoordelijkheid voor kwaliteit

Deze verordening gaat uit van een brede verantwoordelijkheid van provincies (en gemeenten) voor kwaliteit. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt wordt genomen dat alle taken van het college van Gedeputeerde Staten op grond van de Wabo en de betrokken wetten, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuishaken, die het college 'in eigen huis' verricht, de basistaken die krachtens de wet in opdracht van het college door omgevingsdiensten ('RUD's') worden verricht en voor sommige gemeenten de plustaken, die dat college naast de basistaken heeft belegd bij de omgevingsdienst. Behalve milieutaken betreft het dus ook uitdrukkelijk de zogenaamde 'BRIKS-taken' (inzake bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopvergunningen). Deze reikwijdte vloeit voort uit het gegeven dat waar de zorg voor een gezonde en veilige leefomgeving gestalte krijgt via vergunningverlening, het toezicht en de handhaving, de regeling van de kwaliteit van deze verrichtingen niet dient te berusten op een kunstmatig onderscheid naar de plaats waar een taak wordt verricht, of op een opsplitsing van de omgevingsvergunning, het toezicht of de handhaving. In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving afhankelijk is van de wijze waarop alle betrokken partijen bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving zich daarvoor inzetten door samenwerking. Hier geldt dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel.

Dit gegeven laat onverlet dat op dit moment verschillende snelheden bestaan in het bereiken van kwaliteit, bijvoorbeeld waar het de beschikbaarheid en deskundigheid van de betrokken organisaties betreft. Dit geldt overigens niet alleen voor de diensten van gemeenten en provincies, maar ook voor omgevingsdiensten en voor verschillende Rijksdiensten. De eisen die deze verordening aan de organisaties van gemeentebesturen en provinciebesturen en in hun opdracht de omgevingsdiensten stelt, berusten daarom op de Kwaliteitscriteria 2.1 als vertrekpunt waarvoor een dynamische begripsbepaling is opgenomen in artikel 1 van de verordening en die door de betrokken organisaties toegepast dienen te worden volgens de regel 'comply or explain' (zie daarover verder artikelsgewijs toelichting bij artikel 5).

Deze verordening stelt eensluidende regels. In alle gevallen zal het college van Gedeputeerde Staten als Wabo-bevoegd gezag, op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de provinciale organisatie en de omgevingsdienst, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat Provinciale Staten, in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voert over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door het college wordt gevoerd.





3. Samenhang met veiligheid

Onderwerpen die tot het bereik van de verordening behoren, kunnen onderdeel blijven uitmaken van andere thema's dan die van de fysieke leefomgeving alleen. De verordening belemmert bijvoorbeeld niet dat onderwerpen met betrekking tot fysieke veiligheid ook aan de orde kunnen komen in beoordelingen of rapportages op andere domeinen, zoals dat van de openbare orde en veiligheid binnen gemeenten, waar raakvlakken bestaan tussen bijvoorbeeld de Wabo en de Drank- en Horecawet, Bibob en andere bijzondere wetten. De eensluidende regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld Brzo geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld. Ook hier is het relevante kader breder dan de Wabo alleen en vindt taakuitoefening plaats in samenwerking met ander bevoegde gezagen. De basis van de kwaliteitscriteria blijven ook hier de afspraken die in het kader van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) zijn gemaakt. De criteria voor de Omgevingsdiensten met 'Brzo-taken' zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere Brzo-bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

4. Hoofdpijnen van de kwaliteitsverordening

De verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vormt het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken door de provincie en in opdracht daarvan handelende omgevingsdiensten. De verordening drukt het commitment uit van Provinciale Staten aan kwaliteit. De verordening verbindt daarmee inhoudelijke ambities voor kwaliteit aan bestaande, deels in ontwikkeling zijnde, andere kaders die door procedurele of inhoudelijke normering van vergunningverlening, toezicht en handhaving bijdragen aan deze kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de Gemeentewet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet milieubeheer, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Op basis van de verordening wordt op het benodigde niveau verbinding gemaakt met deze kaders.

Van deze kaders is de Wabo en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 7.1 e.v. van het Besluit omgevingsrecht (Bor), procedurele regels voor handhavingsbeleid door het Wabo-bevoegd gezag. Dit houdt in dat Gedeputeerde Staten verplicht zijn tot het stellen van doelen, het identificeren van activiteiten ter uitvoering daaraan, de inrichting van de uitvoeringsorganisatie, het monitoren en het rapporteren daarover. Volgens de wet VTH gaan deze regels ook gelden voor de vergunningverlening. Het Bor wordt hiervoor gewijzigd.

In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit door de omgevingsdienst (respectievelijk de eigen diensten), door Gedeputeerde Staten en tot slot door Provinciale Staten. Vertrekpunt zijn de kwaliteitscriteria 2.1 (die zijn verankerd in artikel 1 en artikel 5, zie voor een toelichting het artikelsgewijs deel) en andere standaarden en methoden die door het bevoegde gezag al veel worden gehanteerd. Deze zijn ontwikkeld en worden toegepast met als doel de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te waarborgen en te bevorderen.

Of dat het geval is, moet jaarlijks worden beoordeeld door Gedeputeerde Staten. Hiervoor is input





nodig van de omgevingsdiensten en van de interne provinciale organisatie. Gedeputeerde Staten zullen dus beoordelen 'of het goed gaat' op basis van de door henzelf geformuleerde beleidsdoelen voor in ieder geval de dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten of de financiën. Daarnaast zijn ook andere doelen mogelijk. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de veiligheid of de duurzaamheid (in de zin van natuur en milieukwaliteit) met inbegrip van daarvoor geselecteerde indicatoren. Vooral nog wordt gestart met de kwaliteitsdoelen dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van diensten en producten en financiën.

Uiteindelijk zal het college hierover verantwoording afleggen aan Provinciale Staten (horizontale verantwoording). De leden van Provinciale Staten vormen immers ook een eigen oordeel 'of het goed gaat' in het licht van de kwaliteit van de leefomgeving. De politiek-bestuurlijke overwegingen van de leden van Provinciale Staten zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeuren van de (omgevings)diensten behoort. Daarbij zal ook het verband gelegd kunnen worden tussen de strategische plannen en visies over de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid binnen de provincie, zoals een milieubeleidsplan, een structuurvisie of omgevingsvisies. Provinciale Staten oefenen invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door Gedeputeerde Staten en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie zij willen terug zien in de verantwoordingsrapportages van het college. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van Provinciale Staten overgelaten aan het politieke debat over kwaliteit.

Zo ordent de verordening de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving door de betrokken actoren met elkaar te verbinden vanuit ieders competentie:

- De organisaties, werken onder leiding van hun directie overeenkomstig de kwaliteitscriteria 2.1 met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan het college van Gedeputeerde Staten die hiervoor verantwoording afleggen aan Provinciale Staten.
- Het college is, als bevoegd bestuursorgaan, belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving, overeenkomstig de procesregels van het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht, in ieder geval over dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van besluiten en financiën.
- Provinciale Staten oefenen horizontaal toezicht uit op het college en gebruikt waar nodig de krachtens de organieke wetten de aan hem toekomende mogelijkheden met het oog op de hoofdlijnen en de continuïteit het beleid over de kwaliteit van VTH, als belangrijk onderdeel van de zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving.

5. Doelen voor kwaliteit en kwaliteitscriteria

Binnen een systeem van kwaliteit in het omgevingsrecht kan onderscheid gemaakt worden tussen input, throughput, output en outcome criteria. Deze criteria zijn cyclisch met elkaar verbonden en hebben allemaal invloed op elkaar. Om bij de laatste te beginnen: outcome criteria zeggen iets over





de omgevingskwaliteit, de veiligheid en gezondheid van de fysieke leefomgeving, etc. Het gaat om het maatschappelijke effect van beleid (dus het maatschappelijke effect van de geleverde Wabodiensten). Deze criteria/doelstellingen moeten bepaald worden in samenspel tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten stellen kaders, bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord of het handavingsplan. Output criteria zeggen iets over concrete prestaties die geleverd worden om het beleidsdoel te realiseren. In dit geval gaat het om aan de samenleving geleverde Wabo-diensten, bijvoorbeeld het aantal vergunningen, het aantal toezichtsacties, het aantal subsidies, voorlichtingen, etc. De throughput, ofwel proces criteria, beschrijft de processen die moeten leiden tot producten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Input criteria gaan over middelen, mensen en tijd. Voor output en outcome criteria zijn tot op heden nog geen concrete voorbeelden beschikbaar in tegenstelling tot throughput en input criteria die in kwaliteitscriteria 2.1 zijn beschreven. Het is aan elke organisatie zelf om output en outcome criteria te bepalen. Ervaringen uit pilots die in 2012 bij gemeenten zijn uitgevoerd hebben geleerd dat door een samenspel tussen bestuur en ambtenaren er breed gedragen resultaten kunnen ontstaan. In een aantal werksessies in 2010 met verschillende partijen en twee jaar later in bovengenoemde pilots bij gemeenten, zijn er wel onderwerpen bepaald waarop deze doelen het beste bepaald kunnen worden. Deze lijst onderwerpen is uiteraard niet limitatief, maar is een lijst waar men in bovengenoemde sessies op uit is gekomen:

Dienstverlening: de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving 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) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen. Ook wel aangeduid als de inhoudelijke kwaliteit.

Financiën: de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

Bij de voorbereiding van de modelverordening is door het IPO en de VNG voortgebouwd op de ervaringen uit de pilots.

6. Impact van deze verordening: meer dan regels alleen

Deze verordening is een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Blijvende goede verrichtingen in dit kader vergen meer dan regels alleen. Zo zullen de bestaande kwaliteitscriteria 2.1 na verloop van tijd, gelet op wijzigingen in de omringende wetgeving en met het oog op de brede reikwijdte die ze krijgen met deze verordening, een levend instrument blijven. Dat betekent dat ze op termijn in brede samenwerking met andere provincies en gemeenten en omgevingsdiensten geactualiseerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de doelen en de daarvoor gehanteerde indicatoren, die door bevoegde gezagen worden gebruikt.





7. Interbestuurlijke regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage- en informatiestromen, op basis van het Besluit omgevingsrecht en de organieke wetgeving en introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen maar vereist wel extra input voor bestaande rapportages. Wel is het van groot belang dat een tijdige en transparante uitvoering van bestaande verplichtingen bijdragen aan de mogelijkheid voor de ambtelijke diensten, de bevoegde colleges en de politiek-bestuurlijke overwegingen van Provinciale Staten om ieders rol in de kwaliteitsketen te kunnen spelen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht. Van regeldruk voor burgers en bedrijven is geen sprake.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In dit artikel zijn slechts begrippen opgenomen die niet al met een begripsbepaling zijn gedefinieerd in de Wabo.

Als betrokken wetten worden aangemerkt de Wabo zelf, en de wetten bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat Hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing is. Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, zoals bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet, is deze verordening niet van toepassing (wat onverlet laat dat over overlappende onderwerpen elders wordt gerapporteerd, zie het algemeen deel van de toelichting). De wetten waarom het krachtens artikel 5.1 Wabo om kan gaan zijn: de Monumentenwet 1998, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet.

Een belangrijk begrip in deze verordening is kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn - thans - de alom bekende Kwaliteitscriteria 2.1 voor VTH, die in brede samenwerking door de bevoegde gezagen zijn ontwikkeld en beschikbaar gesteld voor de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, op het gebied van de beschikbaarheid en de deskundigheid van de daarmee belaste organisaties. Deze liggen aan de basis van het VTH-stelsel. Het ligt in de rede dat van deze kwaliteitscriteria in de loop van de jaren verbeterde en geactualiseerde versies beschikbaar zullen worden gemaakt om de versie 2.1 op te volgen. Vanwege deze verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria is in de begripsbepaling een dynamische verwijzing opgenomen, zodat bij de ontwikkeling en beschikbaarstelling van een volgende versie van de kwaliteitscriteria niet tot aanpassing van de verordening hoeft te worden overgegaan. Met deze begripsbepaling en de verankering in artikel 5 van de verordening liggen de Kwaliteitscriteria 2.1 aan de basis van deze verordening.

Voor het begrip omgevingsdienst is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 5.3 van de Wabo, zoals dat luidt in de wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving).



Artikel 2

De reikwijdte van de verordening heeft een inhoudelijke afbakening en een afbakening naar bevoegd gezag. Ten eerste moet het gaan om de uitvoering of handhaving van de betrokken wetten. De terminologie 'uitvoering en handhaving' is overgenomen uit de wet en wordt ook gehanteerd in het Besluit omgevingsrecht. 'Uitvoering en handhaving' betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Wabo en van de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo. Zie daarover de toelichting bij artikel 1. Ten tweede moet het gaan om de uitvoering of handhaving door of in opdracht van Gedeputeerde Staten. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door Gedeputeerde Staten zelf of, in opdracht van het college door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege het college). Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, zoals de gemeentebesturen of andere provinciebesturen die hun verordeningen op basis van hetzelfde model vaststellen, het waterschapsbestuur of de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Economische Zaken, valt buiten het bereik van deze verordening. De uitvoering en handhaving van bijvoorbeeld voor de Waterwet voor zover die door het Rijk of door waterschappen wordt uitgevoerd valt eveneens buiten het bereik van deze verordening. Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken door of in opdracht van het bevoegd gezag wordt bedoeld op de uitvoering door provinciale diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. Ingevolge de systematiek van het Besluit omgevingsrecht, is de jaarlijkse beoordeling van en rapportage over kwaliteit een taak voor het bevoegd gezag. Dat wil zeggen: Gedeputeerde Staten. Bezien vanuit de Provinciewet, is kaderstelling juist de taak van Provinciale Staten. De kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met het Besluit omgevingsrecht, van belang uitdrukking te geven aan het feit dat Provinciale Staten vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken is bij het beleid en zal toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren. Het horizontale toezicht door Provinciale Staten op het (regionale) uitvoerings- en handhavingbeleid door Gedeputeerde Staten, zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvisies, milieubeleidsplannen en structuurvisies. Artikel 3 richt zich tot Provinciale Staten. Indirect is het eveneens van belang voor Gedeputeerde Staten en de omgevingsdienst(en) die in hun opdracht werken, omdat de rol van Provinciale Staten zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikken Provinciale Staten reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving hem biedt en de kaders die hij op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies heeft vastgelegd.





Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat het college Provinciale Staten daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stelt. Dat daarvoor eveneens informatie van de omgevingsdienst van belang kan zijn, spreekt voor zich en is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

Artikel 4

Artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht verplicht het bevoegd gezag (lees: Gedeputeerde Staten) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De grondslag van deze bepaling (art. 5.3 Wabo) zag voorheen op een doelmatige en programmatische handhaving, maar zal op grond van de wijziging van de Wabo en het Bor door de wet VTH, ook gaan gelden voor uitvoering (vergunningverlening). Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en handhavingbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats dient te vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Bor inhoudelijk open. Dit artikel strekt ertoe een inhoudelijke ambitie te geven aan de procesverplichting om kwaliteitsbeleid te vormen.

Ten eerste door voor te schrijven dat Gedeputeerde Staten naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijken in het licht van het geformuleerde (regionale) beleid, waarbij de doelen van dat beleid betrekking moeten hebben op een aantal voorgeschreven inhoudelijke thema's. Het gaat er daarbij telkens om die doelen te zien, niet vanuit elke mogelijke factor die daaraan kan bijdragen, maar vanuit het perspectief van de prestaties en kwaliteit van de uitvoering van de eigen organisatie. Het gaat dan in ieder geval om dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten en om financiën.

Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven over de te gebruiken indicatoren. Dat is in de eerste plaats een taak voor het bevoegde gezag, dat daarmee in de praktijk al ruime ervaring heeft.

Artikel 5

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 2.1 en de opvolgers daarvan (zie ook de toelichting bij artikel 1, waarin een begripsbepaling voor kwaliteitscriteria is opgenomen). Het strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. Het gaat immers om criteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen. Van belang is dat deze criteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen die door het college zijn gesteld op grond van artikel 3 ook zonder meer in alle gevallen worden gehaald. Het bereiken van deze doelen zal immers niet alleen afhankelijk zijn van de goede verrichtingen van de uitvoerende organisaties. Van de naleving van de kwaliteitscriteria zal daarom jaarlijks mededeling





gedaan moeten worden aan Provinciale Staten. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van het Besluit omgevingsrecht op te stellen documenten.

Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, dat de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter wel gemotiveerd moeten worden waarom de criteria niet toegepast zijn of konden worden en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De kwaliteitscriteria 2.1 zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor geldt: pas toe of leg uit, 'comply or explain'.

Artikel 6

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Het is, gelet op de aard van de gestelde regels, niet nodig om deze verordening in overgangsrecht te voorzien.





Bijlage 7

Toekomstvast opdrachtgeverschap

Inrichtingsplan provinciaal
opdrachtgeverschap RUD's

VTH - BELEIDSPLAN LIMBURG 2017 - 2020

Maastricht, 2 juli 2015

78



Inhoud

1.	Achtergrond en status	3
1.1.	Inleiding	3
1.2.	Status inrichtingsplan	3
1.3.	Leeswijzer	4
2.	Doelstellingen en uitgangspunten	5
2.1.	Provinciaal opdrachtgeverschap	5
2.2.	Doelstellingen en reikwijdte opdrachtgeverschap	5
2.3.	Uitgangspunten	5
3.	Hoofdprocessen opdrachtgeverschap	7
3.1.	Uitgangspunten	7
3.2.	Hoofdproces op taakniveau	7
3.3.	Hoofdproces op zaakniveau	8
4.	Rapportage en verantwoording	9
4.1.	Functie rapportages	9
4.2.	Inhoud rapportages	9
4.3.	Rapportagemomenten	9
5.	Accountmanagement	10
5.1.	Taakstelling	10
5.2.	Overlegstructuur	10
6.	Interne organisatie	11
6.1.	Organisatie algemeen	11
6.2.	Coördinatieteam	11
6.3.	Beleids- en stafclusters	11
6.4.	Intern opdrachtgeversoverleg	12
6.5.	Benodigde capaciteit	12
7.	Governance	13
8.	Juridische verankering	14
8.1.	Dienstverleningsovereenkomst	14
8.2.	Financiële verplichting	14
9.	Implementatie	15

BIJLAGEN:

- Begrippenlijst
- Globaal raamwerk VTH-beleidsplan en jaarprogramma
- Sturingsinstrumenten



1. Achtergrond en status

1.1. Inleiding

In lijn met de afspraken tussen rijk, IPO en VNG hebben de provincie en de gemeenten in Limburg twee Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) opgericht en taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het omgevingsrecht overgedragen. Tot 2020 gaat het om drie tranches van overdracht:

- VTH-basistakenpakket (2014-2015)
- Milieu-specialistische taken (2015-2017)
- VTH-plustaken (2017-2019)

Deze overheveling is in lijn met de filosofie van Toekomstvast Limburg (TVL) om te komen tot een meer slagvaardige en flexibele organisatie, gericht op concrete resultaten en (maatschappelijke) effecten. Wat betreft de overdracht van een beperkt aantal *beleidsgerelateerde* milieuspecialistische taken die medio 2015 feitelijk worden uitgevoerd door MOA, moet nog fine-tuning plaatsvinden.

Een gevolg van de overdracht van taken aan de RUD's is dat de provincie meer op afstand van de uitvoering komt te staan. Een goede invulling van het opdrachtgeverschap, dat wil zeggen de verbindende regie tussen provinciale kaders en beleid en (externe) uitvoering, is daarbij essentieel. Het opdrachtgeverschap moet borgen dat de provincie voldoende zicht en grip houdt op prestaties en kosten van de uitvoering, ook zonder directe provinciale aansturing van de uitvoering.

In november 2014 heeft het DT groen licht gegeven voor een nadere uitwerking van dit opdrachtgeverschap (DT nota 14 november 2014). Als eerste stap zijn aan de hand van enkele werkbijeenkomsten met het voorlopig coördinatieteam (CT), het cluster MOA en een begeleidingsgroep de uitgangspunten voor het opdrachtgeverschap geformuleerd en vastgelegd in de DT nota van 16 maart 2015 (Toekomstvast opdrachtgeverschap RUD's). Deze uitgangspunten zijn aan de hand van gesprekken met het CT en de meest betrokken beleids- en stafclusters in een tweede stap verwerkt tot een inrichtingsvoorstel op hoofdzaken (DT nota 'Inrichting opdrachtgeverschap RUD's') en voorliggend inrichtingsplan.

1.2. Status inrichtingsplan

Het inrichtingsplan beschrijft de situatie zoals die *per 1 januari 2016* in werking moet zijn en heeft als functie:

- Onderbouwing van het inrichtingsvoorstel op hoofdzaken en de besluitvorming door het DT
- Raamwerk voor de feitelijke inrichting van organisatie en werkwijze door de provincie

Het inrichtingsplan is geen blauwdruk. Enerzijds omdat het pakket aan taken dat de provincie overdraagt de komende jaren groter en diverser wordt. Anderzijds zijn er ontwikkelingen waarin het opdrachtgeverschap moet meegroeien: het in werking treden van de Omgevingswet, de gezamenlijke (ruimtelijke en infrastructurele) opgaven van gemeenten, provincies en maatschappelijke partners en de ontwikkeling van de organisaties van de RUD's en de provincie zelf (TVL).

In de inrichting van het opdrachtgeverschap wordt daarom een onderscheid gemaakt in drie fasen:

- 2015: basis-inrichting
- 2016-2017: pilotfase en doorontwikkeling
- 2018-2019: structurele verankering

Toekomstvast opdrachtgeverschap 3



Het inrichtingsplan staat niet op zichzelf. De focus van het plan ligt op de inrichting en organisatie van het opdrachtgeverschap als zodanig en niet op de inhoud van de opdracht aan de RUD's. Het inrichtingsplan gaat ook niet in op de organisatorische gevolgen voor bijvoorbeeld de (beleids)clusters. De afwegingen daarvoor worden gemaakt binnen het 'Transitieplan taken en medewerkers RUD's'; het inrichtingsplan opdrachtgeverschap daarvoor op een aantal onderdelen kaders mee. Het inrichtingsplan is gericht op het opdrachtgeverschap richting RUD's, maar moet in de basis ook gebruikt kunnen worden voor de inrichting van het opdrachtgeverschap op andere domeinen.

1.3. Leeswijzer

In het inrichtingsplan worden de verschillende bouwstenen voor de inrichting van het opdrachtgeverschap beschreven. Het gaat achtereenvolgens om:

- HS 2: Centrale begrippen, uitgangspunten en doelstellingen;
- HS 3: Hoofdprocessen;
- HS 4: Accountmanagement;
- HS 5: Rapportage en verantwoording;
- HS 6: Organisatie;
- HS 7: Governance;
- HS 8: Juridische verankering;
- HS 9: Implementatie



2. Doelstellingen en uitgangspunten

2.1. Provinciaal opdrachtgeverschap

Het provinciale opdrachtgeverschap is een taak die voorlopig is belegd bij het coördinatie team (CT) en omvat de volgende activiteiten:

- Voorbereiding, wegzetten, monitoren/bewaken, bijsturen en evalueren van de opdracht aan de RUD's ('hoofdprocessen opdrachtgeverschap')
- Accountmanagement richting RUD's (en stakeholders)
- Advisering bestuur, directie en beleidsclusters inzake opdrachtgeverschap en invulling eigenaarsrol en ontwikkeling partnerschap/samenwerking met RUD's en overige partners.
- Provinciale vertegenwoordiging en belangenbehartiging inzake opdrachtgeverschap (zoals IPO, afstemming overige opdrachtgevers RUD's)
- Overige advisering

2.2. Doelstellingen en reikwijdte opdrachtgeverschap

Het opdrachtgeverschap vloeit direct voort uit TVL en moet borgen dat:

- De provincie zicht en grip houdt op kosten, prestaties (kwaliteit) en (bestuurlijke) risico's bij taken die op afstand worden uitgevoerd.
- Dat er een heldere relatie is tussen provinciale ambities en doelstellingen en prestaties van de RUD's als het gaat om omgevingsvraagstukken rond duurzaamheid, veiligheid, leefbaarheid en gezondheid en natuurwaarden.
- De specifieke en specialistische kennis van de RUD's de provinciale beleidsvorming (waar liggen vanuit de uitvoering kansen en innovaties) prikkelt en versterkt.
- De RUD's voldoende slagvaardig kunnen werken door een transparante, betrouwbare, doelmatige en consistente wijze van opdrachtverstrekking.
- Politiek en maatschappelijk voldoende transparantie kan worden geboden over hoe de provincie publieke middelen inzet bij organisaties op afstand

2.3. Uitgangspunten

In de DT-nota van 16 maart 2015 is de denklijn voor de inrichting van de organisatie van het provinciale opdrachtgeverschap vastgelegd. Samengevat is deze:

- *Goed opdrachtgeverschap is een essentieel onderdeel van TVL* en een gedeeld belang van provincie en RUD's.
- Bij het op afstand plaatsen van de uitvoering moet de relatie tussen beleid (provinciale ambities) en uitvoering (prestaties van de RUD's) geborgd zijn. Een *provinciaal VTH-beleidsplan met jaarprogramma* moet de verbindende schakel zijn tussen beleid en uitvoering en de basis vormen voor de opdracht aan de RUD's.
- De provincie houdt de regie over het beleid en de prioriteitstelling voor de taken die door de RUD's worden uitgevoerd. Waar *'de knip' tussen beleid en uitvoering* op taak- en zaakniveau komt te liggen is maatwerk. Naarmate de uitvoeringstaken van de RUD's meer routinematig zijn blijft de provincie meer op afstand, krijgen de RUD's een verdergaand uitvoeringsmandaat en stuurt de provincie zoveel mogelijk op (maatschappelijk) resultaat en efficiëntie. Naarmate uitvoeringstaken bestuurlijk gevoeliger zijn zal het mandaat beperkter zijn en de provincie meer sturen op proces en kwaliteitsborging.



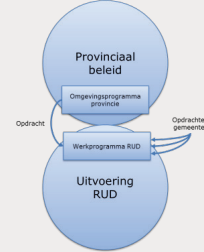
- Het ambtelijk opdrachtgeverschap wordt voorlopig ondergebracht bij een *coördinatie*team met een (onder)mandaat voor het provinciale opdrachtgeverschap richting RUD's en de invulling van het accountmanagement.
- Vanuit een oogpunt van 'good governance' moet de rol van bestuurlijk opdrachtgever transparant zijn belegd opzichte van de bestuurlijke rollen van (mede)eigenaar van de RUD's, bestuurlijk partner in de milieusamenwerking en die van wettelijke taken als interbestuurlijk toezichthouder en coördinator VTH-stelsel.
- In de provinciale organisatie wordt geborgd dat er *voldoende inhoudelijke milieubeleidskennis* beschikbaar is voor beleidsadvisering en projectontwikkeling en om in het licht van het opdrachtgeverschap om tot een goede prioriteitstelling, opdrachtformulering en inhoudelijke beoordeling van prestaties te komen.
- Het opdrachtgeverschap is een *groeimodel* en zal mee ontwikkelen met de voortschrijdende overdracht van taken en personeel (milieuspecialisten en plustaken) en de ontwikkelingen bij de RUD's zelf. De ontwikkeling van het accountmanagement en relatiebeheer is daarbij een gedeelde verantwoordelijkheid van de provincie en de RUD's.



3. Hoofdprocessen opdrachtgeverschap

3.1. Uitgangspunten

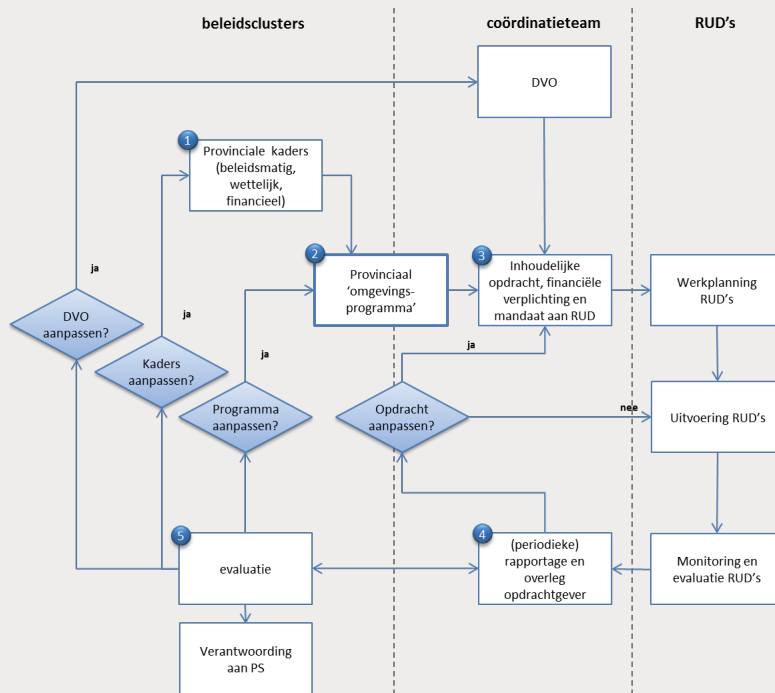
Met een adequate uitvoering van VTH-taken en milieutaken wordt voldaan aan een wettelijke plicht en bijgedragen aan de realisatie van provinciale opgaven en ambities in de fysieke leefomgeving zoals geformuleerd in het POL en het coalitieakkoord 2015-2018. Om dat te bereiken moeten in de beleidscyclus ambities en prestaties met elkaar in pas lopen.



Dit wordt voor de taken die bij de RUD's worden belegd geborgd in een *programmacyclus* rond een *provinciaal VTH-beleidsplan en jaarprogramma*. Hierin zijn de provinciale beleidskaders zijn vertaald naar concrete prioriteiten, prestaties en inspanningen. Dit VTH-beleidsplan en jaarprogramma zijn de basis voor uitvoering van de VTH- en milieutaken en de opdracht aan de RUD's. Daarnaast is het een referentiekader voor de monitoring en evaluatie van de geleverde prestaties en daarmee voor bijsturing en verantwoording.

3.2. Hoofdproces op taakniveau

De programmacyclus is het hoofdproces van het opdrachtgeverschap op taakniveau voor het formuleren, monitoren, evalueren en bijsturen van de opdracht aan de RUD's en het leggen van een verbinding met het provinciale beleid. De algemene coördinatie van de programmacyclus ligt (in elk geval tot een volledige overdracht van taken en personeel) bij het CT.



Toekomstvast opdrachtgeverschap 7



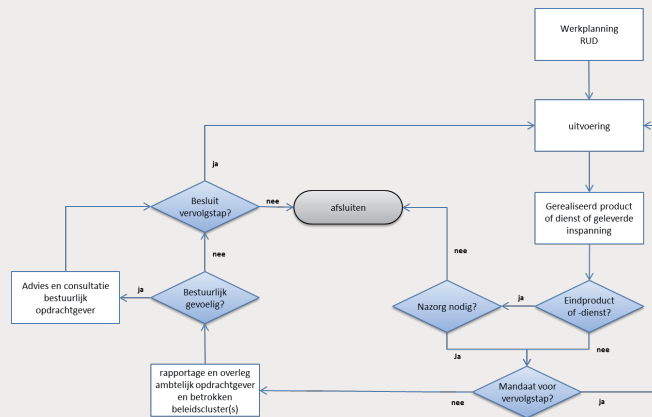
De programmacyclus is gekoppeld aan de provinciale P&C-cyclus en bestaat uit de volgende deelprocessen.

1. *Deelproces 1: Kaderstelling.* Op basis van vastgelegde ambities, ontwikkelingen en risicoanalyse/omgevingsanalyse vaststellen van de inhoudelijke en financiële kaders en prioriteiten voor het VTH-beleidsplan door PS (kaderstellende rol PS).
2. *Deelproces 2: Programmering.* Opstellen provinciaal jaarprogramma (met meerjarendoorkijk): welke producten/diensten moeten worden geleverd, prestaties worden neergezet, inspanningen worden gedaan om de provinciale ambities te realiseren, te voldoen aan wettelijke taken en om afspraken met partners na te komen? De inhoudelijke kaders en uitwerking van de gevraagde prestaties, diensten, inspanningen etc. worden aangereikt door de beleidsclusters. Het opstellen gebeurt onder regie van (één van) de beleidsclusters in samenspraak met het coördinatieteam en de RUD's. Het jaarprogramma wordt vastgesteld door GS.
3. *Deelproces 3: Opdrachtformulering.* Vertaling van het jaarprogramma in een werkopdracht aan de RUD's en aangaan financiële verplichtingen met de RUD's. Bij de formulering van de opdracht, financiële verplichting, KPI's etc. worden de clusters Financiën en Juridische zaken en inkoop betrokken.
4. *Deelproces 4: Opdrachtbeheer.* De RUD's rapporten per kwartaal aan de gemandateerde opdrachtgever; die beoordeelt in samen met beleids- en stafclusters of opdracht moet worden bijgesteld/bijgestuurd. Het opdrachtbeheer is onderdeel van het accountmanagement.
5. *Deelproces 5: Evaluatie.* Op basis van een jaarlijkse evaluatie, onder verantwoordelijkheid van de beleidsclusters, wordt verantwoording afgelegd aan PS over de bereikte resultaten en wordt beoordeeld of de uitvoering/prestaties aanleiding geven tot bijstelling van de DVO, provinciale kaders of het VTH-beleidsplan en (nieuwe) jaarprogramma.

3.3. Hoofdproces op zaakniveau

Een onderliggend proces is het opdrachtgeverschap op zaakniveau bij complexe projecten, bestuurlijk gevoelige dossiers of in bijzondere situaties (ongewone voorvallen). Op zaakniveau kan een afwijkend uitvoerings- en

beschikkingsmandaat worden afgesproken de provincie als opdrachtgever (en bevoegd gezag) dichter betrokken zijn bij het uitvoeringsproces. Binnen de kaders van het opdrachtgeverschap wordt afgesproken voor welke stappen in de uitvoering overleg of instemming van de provincie als opdrachtgever nodig is of waar de provincie zelf de regie voert over het uitvoeringsproces.



4. Rapportage en verantwoording

4.1. Functie rapportages

De RUD's rapporteren elk kwartaal over de voortgang in de uitvoering van de opdracht. Voor de provincie heeft deze rapportage verschillende functies:

- Controle op geleverde prestaties en besteding van middelen
- Het bieden van sturingsinformatie voor eventuele bijstelling van de opdracht (of beleid)
- Het kunnen verantwoorden van de uitvoering van provinciale taken richting politiek, samenleving, samenwerkingspartners, specifieke doelgroepen en overige stakeholders
- Het bieden van handvatten voor innovatie in beleid en uitvoering en agenderen van ontwikkelingen, risico's en kansen.

De rapportages van de RUD's aan de provincie als opdrachtgever zijn bilateraal en staat los van de (jaar)rapportage van de RUD aan de deelnemers/eigenaren.

4.2. Inhoud rapportages

Vanuit de opdrachtgeversrol wil de provincie waar mogelijk sturen en financieren op basis prestaties en effecten. Dat betekent dat de rapportages niet alleen terug moeten blikken, maar ook prognoses moeten afgeven en inzicht moeten geven in relevante ontwikkelingen en risico's. Voor de verantwoording aan PS zijn zowel inzicht in de prestaties en kosten relevant (conform afspraak?) als inzicht in effecten van de uitvoering (bijdrage aan realisatie ambities). Dit betekent dat de rapportages uit de volgende componenten moeten bestaan:

- Geleverde prestaties op basis van in het VTH-beleidsplan en jaarprogramma opgenomen KPI's
- Inzicht in showcases (resultaten en voortgang bijzondere projecten)
- Financiële verantwoording
- Verklaringen voor afwijkingen prestaties en bestedingen
- Financiële, organisatorisch en inhoudelijke prognoses voor de uitvoering in het komende (half) jaar
- Maatregelen die de RUD's hebben getroffen
- Implicaties van het voorgaande voor en advies aan de provincie
- Overige ontwikkelingen en aandachtspunten en risico's

Over het format (documenten, presentaties etc.) en operationele invulling (kwantitatief, kwalitatief, detaillering etc.) van de rapportage(s) worden door de provincie en de RUD's nadere afspraken gemaakt.

4.3. Rapportagemomenten

De rapportage op taakniveau/opdrachtniveau vindt jaarlijks op vijf momenten:

- Binnen maand na afloop van een kwartaal (april, juli, oktober, januari)
- Jaarevaluatie en verantwoording (maart)

Voor zover sprake is van verantwoording en sturing op zaakniveau, worden hierover bij het verlenen van de opdracht specifieke afspraken gemaakt.



5. Accountmanagement

5.1. Taakstelling

Het accountmanagement gaat om het bewaken van de relatie tussen de provincie als opdrachtgever en de RUD als opdrachtnemer. Het accountmanagement omvat:

- Opdracht- en contractbeheer: geven opdracht en financiële verplichting, monitoring en bijsturing
- Relatiebeheer: borgen goede verstandhouding alle niveaus (bestuurlijk, zakelijk, professioneel)
- Agendaontwikkeling: samen met de RUD's (en stakeholders) agenderen innovatie en ontwikkeling rond de opdracht, de organisatie van de RUD's en het provinciale beleid
- Conflictbeheersing (bij mogelijke escalaties rond inhoud en proces bij uitvoering opdrachten)

Het accountmanagement vindt plaats op het niveau van bestuur en directie van de RUD's (of daar qua mandaat daaraan gelijkwaardig niveau). De provincie en de RUD's wijzen beiden een ambtelijk accountmanager.

5.2. Overlegstructuur

Het accountmanagement is deels gestructureerd en deels ongestructureerd (ad hoc). Het gestructureerde accountmanagement wordt opgehangen aan de volgende overlegstructuur:

Accountmanagement		
• Bestuurlijk overleg	Tweejaarlijks overleg op bestuurlijk- en directieniveau over evaluatie, verbeteringen in de relatie, ontwikkelingen en formuleren nieuwe opdracht.	Gedeputeerde, gemandateerd opdrachtgever, accountmanager, directielid met directeur en DB RUD
• Opdrachtvoorbereiding en evaluatie	Jaarlijkse overleggen rond voorbereiding nieuwe opdracht en jaarevaluatie	Gemandateerd opdrachtgever en accountmanager/directeur RUD
• Kwartaaloverleg	Monitoring en tussentijdse evaluaties en bijstelling/bijsturing opdracht en contract	Accountmanager RUD en gemandateerd opdrachtgever met directeur RUD en accountmanager RUD
• Overig ad hoc overleg	Bijzondere aanleidingen of situaties rond verwachtingen, verstandhouding en agenda-ontwikkeling	Accountmanager RUD en/of gemandateerd opdrachtgever met accountmanager RUD en/of directeur RUD
• Crisisoverleg	Ernstige verstoring in relatie en verstandhoudingen	Gedeputeerde en gemandateerd opdrachtgever met DB en directie RUD

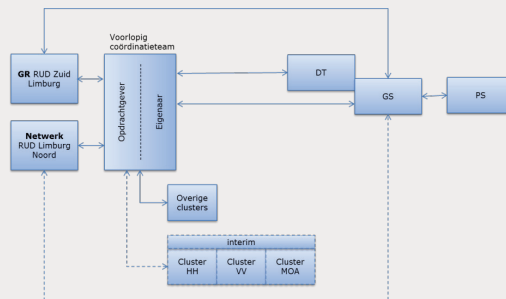
Onderdeel van het accountmanagement en relatiebeheer kunnen ook relatiedagen/bijeenkomsten zijn voor bijvoorbeeld medewerkers of statenleden of overleg tussen de opdrachtgevers van de verschillende deelnemers.



6. Interne organisatie

6.1. Organisatie algemeen

Het opdrachtgeverschap is voorlopig belegd bij een coördinatieteam (CT) en wordt namens het DT aangestuurd door het hoofd VGR a.i. (Marco van der Pol). Uiterlijk als alle beoogde taken en personeel zijn overgedragen (2020) wordt het opdrachtgeverschap structureel verankerd in de organisatie. De uitwerking hiervan gebeurt binnen de kaders van het 'Transitieplan taken en medewerkers RUD's'.



6.2. Coördinatieteam

Het CT heeft op 1 januari 2016 de volgende taken:

- Voorbereiding, wegzetten, monitoren/bewaken, bijsturen en evalueren van de opdracht aan de RUD's ('hoofdprocessen opdrachtgeverschap')
- Accountmanagement richting RUD's (en stakeholders)
- Advisering bestuur, directie en beleidsclusters inzake opdrachtgeverschap en invulling eigenaarsrol en ontwikkeling partnerschap/samenwerking met RUD's en overige partners.
- Provinciale vertegenwoordiging en belangenbehartiging inzake opdrachtgeverschap (zoals IPO, afstemming overige opdrachtgevers RUD's)
- Implementatie opdrachtgeverschap tot 2020
- Coördinatie overdracht taken en personeel naar de RUD's tot 2020 (projectleiding transitieplan)
- Overige advisering

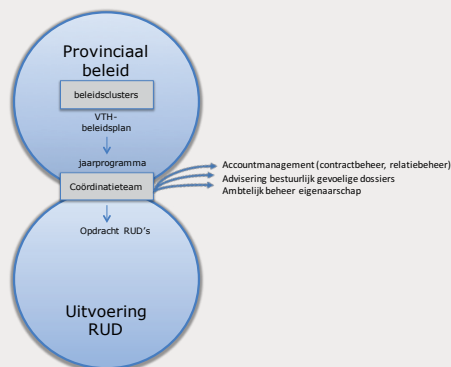
Binnen het CT wordt een werkverdeling gemaakt met per RUD een accountmanager.

6.3. Beleids- en stafclusters

Beleidsclusters

De beleidsclusters zijn programmaverantwoordelijk voor de taken die bij de RUD's zijn belegd. Zij geven inhoudelijk richting aan de opdracht aan de RUD's. Hun belangrijkste taken in het kader van het opdrachtgeverschap bestaan uit:

- Benoemen beleidsmatige kaders voor de uitvoering van de taken die bij de RUD's zijn belegd.
- Regievoering over het vertalen van deze beleidskaders naar het VTH-beleidsplan en jaarprogramma (met KPI's)
- Inhoudelijke monitoring en evaluatie van de RUD-prestaties en advisering daarover aan het CT.
- Inhoudelijke regie (samen met de ambtelijk opdrachtgever/accountmanager) op zaakniveau als het gaat om complexe projecten, bestuurlijk gevoelige dossiers en bijzondere situaties
- Inhoudelijke evaluatie van de prestaties van de RUD's en vertaling naar provinciale beleidskaders
- Beleidsadviesing GS op basis van (jaar)verslagen RUD's en evaluatie daarvan



Stafclusters

De stafclusters, in het bijzonder Financiën en juridische zaken, inkoop en P&O hebben een adviserende rol richting coördinatieteam/ gemandateerd opdrachtgever. De belangrijkste taken zijn:

- Risicoanalyse, monitoring en evaluatie contracten, financiën, administratieve processen
- Advisering ontwikkeling van input naar outputfinanciering
- Inrichting verantwoordingsystematiek (o.m. formulering KPI's)
- Verzorgen financiële en administratieve ondersteuning opdrachtgeverschap

Het stafcluster P&O heeft ook een belangrijke verbindende rol met het Transitieplan in verband met de overdracht van taken en personeel en daarmee de doorontwikkeling van het opdrachtgeverschap.

6.4. Intern opdrachtgeversoverleg

Voor de afstemming wordt een intern opdrachtgeversoverleg ingesteld waaraan het CT, de beleidsclusters en waar qua agenda aan de orde de verschillende stafclusters deelnemers. Het opdrachtgeversoverleg moet de coördinatie binnen de programmacycclus borgen; verder worden alle relevante zaken voor het accountmanagement, opdrachten op zaakniveau en ontwikkelingen besproken.

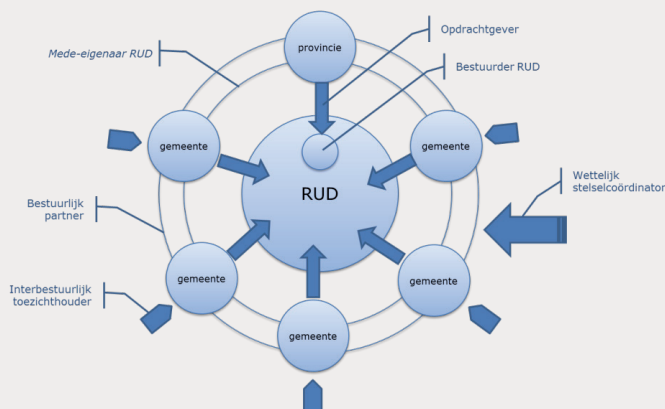
6.5. Benodigde capaciteit

Het uitgangspunt is dat het opdrachtgeverschap binnen de bestaande capaciteit wordt ingevuld. Voor het CT is dat 3 fte. De benodigde capaciteit van de beleidsclusters wordt nader uitgewerkt in het transitieplan RUD's.



7. Governance

De Provincie heeft in relatie tot de RUD's drie posities: die van a) opdrachtgever, b) eigenaar en c) bestuurder van de RUD. Daarnaast is de Provincie bestuurlijk partner van deelnemende gemeenten als het gaat om gezamenlijke opgaven in de leefomgeving. Binnen het werkveld van de RUD's is de Provincie bovendien wettelijke toezichthouder (IBT) op hoe de gemeenten uitvoering geven aan het omgevingsrecht en wettelijk stelselcoördinator VTH-Omgevingsrecht. Het laatste betekent dat de Provincie verantwoordelijk is voor onder meer de doorvertaling van landelijke kaders naar de provinciale, regionale en lokale uitvoering (zoals de landelijk handhavingsstrategie) en een voor een doelmatige afstemming van de handhaving. Deze rollen zijn verankerd in de Wet VTH. De coördinatietaak komt grotendeels in de plaats van de provinciale regierol. Deze rollen en posities moeten zowel bestuurlijk als ambtelijke transparant zijn en waar mogelijk worden gescheiden.



Op basis van het coalitieakkoord is een volgende rolverdeling gemaakt.

Rol	Ambtelijke verankering	Bestuurlijke verankering
Opdrachtgever	coördinatieteam	Hans Teunissen
Eigenaar	coördinatieteam	Hans Teunissen
Bevoegd gezag	Beleidsclusters	Daan Prevoo (handhaving) Hans Teunissen (vergunningen, bodem e.a.)
Samenwerkingspartner	Beleidsclusters met coördinatie CT	Collegebreed, diverse portefeuilles
IBT	Voorkeur: 1 cluster IBT provincie breed	Hans Teunissen
VTH-coördinatierol	Beleidscluster x	Hans Teunissen?

Bestuurlijk is een duidelijke knip aangebracht in de verantwoordelijkheden voor vergunningverlening en handhaving. Een voldoende transparante scheiding van de rollen van mede-eigenaar en opdrachtgever wordt daarin geborgd door een ambtelijk mandaat voor het opdrachtgeverschap bij het CT.



8. Juridische verankering

8.1. Dienstverleningsovereenkomst

De DVO is de raamovereenkomst waarin opdrachtgever en opdrachtnemer in algemene zin afspreken wat de reikwijdte van de opdracht is, hoe deze wordt geconcretiseerd, welke de rechten en plichten zijn van opdrachtgever en opdrachtnemer, hoe wordt omgegaan met het relatiebeheer en geschillen, hoe verantwoording en verrekening plaatsvindt.

De DVO's zijn in overeenstemming met de algemene leveringsvoorwaarden van de RUD's en de provincie Limburg. Als deze strijdig zijn, wordt in de DVO vastgelegd welke leveringsvoorwaarden van toepassing zijn.

8.2. Financiële verplichting

Voor de uitvoering van het VTH-beleidsplan en jaarprogramma binnen de kaders van de DVO gaat de provincie (meer)jaarlijks een financiële verplichting aan. De wijze waarop financiële verplichting wordt aangegaan moet in de pas lopen met het uitvoeringsmandaat aan de RUD's.

Op basis van het VTH-beleidsplan en jaarprogramma en de ervaringen met de uitvoering van taken wordt in de financiële verplichting per taakonderdeel de financieringsvorm vastgelegd:

- Inputfinanciering
- Lumpsum-afspraken
- Outputfinanciering
- Regiebasis (facturering uren)

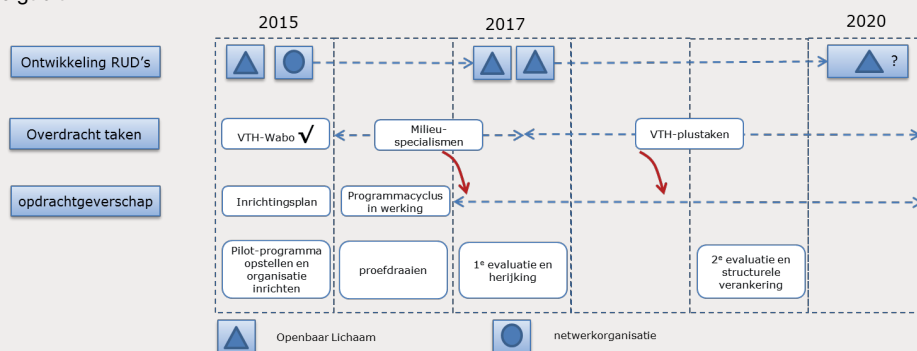
Het streven is om op termijn waar mogelijk toe te werken naar vormen van lumpsum en outputfinanciering.

Daarnaast wordt (jaarlijks) bepaald of voor de niet-basistaken een opdracht (voor taakonderdelen) voor het hele jaar wordt verstrekt of dat met deelopdrachten wordt gewerkt.



9. Implementatie

De implementatie van het opdrachtgeverschap is een groeiproces. Enerzijds omdat de overdracht van taken en personeel gefaseerd plaats zal vinden en een aantal omstandigheden (wetgeving, ontwikkeling RUD's) nog zal veranderen. Anderzijds omdat de invulling van het opdrachtgeverschap een zoekproces is dat deels samen met de RUD's en clusters moet worden ingevuld. Het implementatietraject ziet er in grote lijnen als volgt uit:



In 2015 wordt de voorlopige organisatie van het opdrachtgeverschap ingericht. Daartoe moeten de volgende acties worden uitgevoerd in 2015:

- Inrichten hoofdprocessen en deelprocessen opdrachtgeverschap
- Opstellen VTH-beleidsplan en jaarprogramma 2016 (in kader transitieplan)
- Afspraken maken met de RUD's over inrichting en afstemming accountmanagement per 2016
- Afspraken maken met de RUD's over vorm en inhoud rapportages per 2016
- Afspraken maken met RUD's over pilotjaar invulling opdrachtgeverschap 2016
- Herinrichting van het voorlopig coördinatieteam op basis van het inrichtingsplan
- Instellen intern opdrachtgeversoverleg (CT, beleidsclusters, stafclusters)
- Verzorgen interne communicatie over implementatie opdrachtgeverschap
- Verzorgen externe communicatie over implementatie opdrachtgeverschap richting RUD's en (gemeentelijke) partners



Begrippenlijst

Opdrachtgeverschap RUD's: het namens de provincie voeren van de regie over de uitbesteding van taken (werkzaamheden) aan de RUD's. Het opdrachtgeverschap omvat zowel het formuleren van de opdracht aan de RUD's, het maken van de afspraken (contracteren), het monitoren en waar nodig bijstellen en bijsturen van de opdracht en het onderhouden van de algemene relatie (accountmanagement) met de opdrachtnemer(s) en belangrijkste stakeholders.

Gemandateerd opdrachtgever: degene in de provinciale organisatie die namens GS is gemandateerd om binnen de vastgestelde beleidsmatige en financiële kaders zakelijke afspraken te maken met de opdrachtnemer (RUD's) en de (contract)relatie te beheren.

Opdrachtnemer: De gemandateerde directeur van respectievelijk de RUD Zuid Limburg en de RUD Limburg Noord.

Accountmanagement: Het algemene bestuurlijke en zakelijke relatiebeheer met de RUD's op het niveau van (dagelijks) bestuur, directie en management.

Governance: de wijze van aansturing van de RUD's, zowel vanuit de rol van de eigenaren (deelnemers) als vanuit de rol van opdrachtgevers en het waarborgen van de transparantie en integriteit van die aansturing.

Strategisch (bestuurlijk) partnerschap: de relatie tussen provincie, RUD's, gemeenten en (overige) overheidsdiensten als het gaat om gezamenlijke agendavorming, co-creatie en collectief opdrachtgeverschap richting RUD's rond duurzaamheid, leefbaarheid, gezondheid en veiligheid in de leefomgeving.

Big-8: beleids- en uitvoeringscyclus, waarbij de provincie op basis van de beleidsmatige en financiële kaders een VTH-beleidsplan met jaarprogramma opstelt dat door de RUD's wordt uitgevoerd, waarover de RUD's verantwoording afleggen en waarbij wordt geëvalueerd wat de prestaties van de RUD's bijdragen aan de realisatie van de provinciale en/of in het strategisch partnerschap afgesproken ambities.

Uitvoeringsmandaat: de mate waarin de (directeur van de) RUD zonder expliciete instemming van de provincie (opdrachtgever) uitvoering kan geven aan opgedragen taken en werkzaamheden. Met andere woorden, waar ligt in de big-8 de 'de knip' tussen provincie en RUD's? Dit kan afhankelijk zijn van het karakter of bestuurlijk/maatschappelijke gevoeligheid van de taak.

Beschikkingsmandaat: de mate waarin de (directeur) RUD is gemandateerd om namens GS te besluiten. Hiervoor wordt een apart mandaatbesluit genomen.

VTH-beleidsplan en jaarprogramma: beschrijft de ambities, uitgangspunten en randvoorwaarden en te leveren prestaties en/of inspanningen bij de uitvoering van de provinciale VTH-taken. Het VTH-beleidsplan is een groeidocument waarin gelijklopend met het transitieplan RUD's ook de specialistische milieutaken en plustaken die overgaan naar de RUD's worden opgenomen. Het VTH-beleidsplan en jaarprogramma zijn tevens de (kaderstellende) inhoudelijke onderbouwing van de opdracht aan de RUD's.



Werkprogramma RUD's: de RUD's stellen jaarlijks een eigen werkprogramma op. Hierin zijn alle te leveren prestaties en/of inspanningen voor de deelnemers als geheel opgenomen. De mate waarin de RUD's binnen het werkprogramma eigen prioriteiten kunnen stellen etc. hangt af van het uitvoeringsmandaat dat ze van de gemeenten en provincie hebben gekregen. Voor de wettelijke basistaken geldt – behoudens specifieke afspraken - een vergaand uitvoeringsmandaat waarbij de uitvoering van de taken volledig is overgedragen.



Globaal raamwerk VTH-beleidsplan en jaarprogramma

De prestaties en de inspanningen van de RUD's moeten in lijn zijn met de provinciale beleidsmatige en wettelijke kaders en convenanten. Een provinciaal VTH-beleidsplan met jaarprogramma wordt daarvoor het centrale sturingsinstrument. Enerzijds om als inhoudelijke basis te dienen voor samenhangende en afgewogen opdracht aan de RUD. Anderzijds als referentiekader voor de verantwoording aan PS over de bijdrage van de prestaties en inspanningen (van de RUD's) aan de realisatie van de provinciale ambities, wettelijke taken en afspraken (convenanten).

Een eerste (globale) provinciale VTH-beleidsplan en jaarprogramma wordt opgesteld voor de opdracht aan de RUD's in 2016. Het provinciale omgevingsprogramma geeft aan:

- De kaders en uitgangspunten van het VTH-beleid (risicoanalyse, prioriteiten, doelstellingen, randvoorwaarden uitvoering etc.)
- Welke producten en diensten tot stand moeten komen, welke prestaties moeten worden neergezet en welke inspanningen moeten worden geleverd in het licht van de provinciale beleidskaders (coalitieakkoord etc.), grote provinciale projecten en programma's en uitvoering wettelijke taken
- Welke inhoudelijke kwaliteitseisen daarbij gelden en welke KPI's worden gehanteerd
- Hoe de uitvoering is belegd (provincie zelf, RUD Zuid-Limburg, RUD Limburg Noord, derden)
- Wat het uitvoeringsmandaat van de RUD's daarbij is: 'knip' tussen werkprocessen provincie en RUD's

De algemene lijn is dat in het VTH-beleidsplan wordt aangegeven *wat* er van de RUD's wordt verwacht en dat de RUD's bepalen *hoe* dit wordt gerealiseerd. De inzet is derhalve een beleidsplan en jaarprogramma gericht op outputsturing. Voor bijvoorbeeld complexe projecten, bestuurlijk gevoelige dossiers of opdrachten op regiebasis kan ook sturing op het uitvoeringsproces aan de orde zijn.

Het VTH-beleidsplan en uitvoeringsprogramma worden onder de regie van de provincie en in samenspraak met de RUD's opgesteld. Het jaarprogramma is kaderstellend voor de RUD's en voor de inhoudelijke focus bij de voortgangsmontoring, verantwoording en bijsturing rond de opdracht. Op die wijze kunnen de prestaties van de RUD's in de beleidscyclus weer worden gekoppeld aan de provinciale doelstellingen.

Het VTH-beleidsplan heeft in beginsel een doorkijk van vier jaar, inclusief meerjarenraming, met jaarlijkse actualisering. Dit biedt de RUD's enerzijds bedrijfszekerheid en biedt het anderzijds de ruimte om tijdig anticiperen op veranderingen provinciale prioriteiten en opdracht.

Het uitgangspunt is dat de definities in het provinciale VTH-beleidsplan en jaarprogramma in de pas lopen met de definities in de producten- en dienstencatalogus van de RUD's. Voor complexere projecten, bestuurlijk gevoelige dossiers of specifieke adviesvragen (b.v. naar aanleiding van ongewoon voorval) zal maatwerk nodig zijn.

Het exacte format van het VTH-beleidsplan en jaarprogramma en de inhoudelijk invulling worden in het kader van het transitieplan RUD's uitgewerkt.



Sturingsinstrumenten

Voor de (bij)sturing van de opdracht heeft de provinciale opdrachtgever de volgende instrumenten:

Soort sturing	instrumenten
financieel	<ul style="list-style-type: none">- Financieringsmodel: inputfinanciering, lumpsum, outputfinanciering- Verrekeningsmodel: voorschotten, declaratiebasis, deelopdrachten etc- Incentives: bonus-malus, budgetplafonds
Communicatief	<ul style="list-style-type: none">- Vaste verantwoordingsmomenten, overleg- Competenties (communicatief, situationeel leidinggevend, sensitiviteit, oplossingsgerichtheid, assertiviteit, zakelijkheid etc.)- Intervisie (clusters, opdrachtgevers, RUD's)- Af te spreken rapportageformats (rapport, presentaties, etc.)
Juridisch	<ul style="list-style-type: none">- VTH-beleidsplan met jaarprogramma en inhoudelijke opdracht- DVO, leveringsvoorwaarden, ontbindende voorwaarden- Uitvoeringsmandaat RUD's- Flexibiliteit verplichting (volledige jaaropdracht, deelopdrachten)
Overige incentives	<ul style="list-style-type: none">- Bestuurlijk overleg (druk uitoefen)- Gezamenlijk optreden opdrachtgevers- Uitvoeren evaluatie, second opinion- Openbaarheid en transparantie

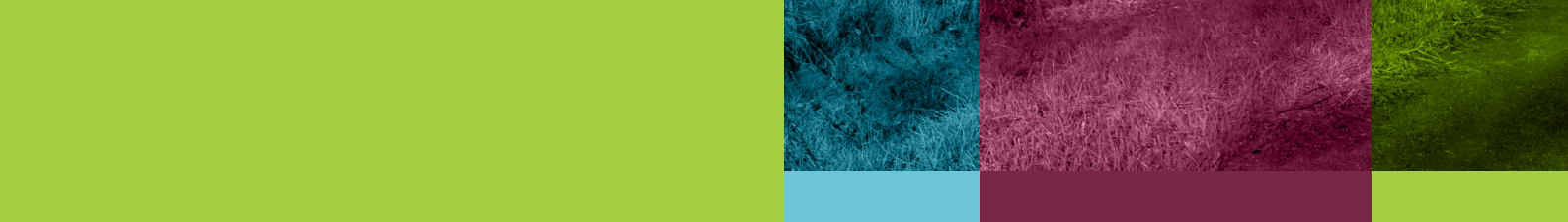
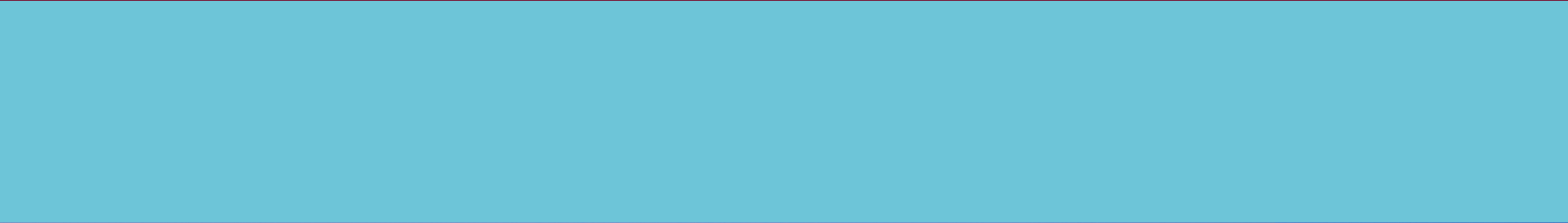
Het uitgangspunt bij de aansturing en bijsturing is wederzijds vertrouwen en transparantie maar ook zakelijkheid. Bijsturing vindt in beginsel in goed onderling overleg plaats. Mocht dat niet mogelijk zijn, treedt de geschillenregeling van de DVO in werking.











provincie limburg

